

TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKANLIĞI'NA DEVREDİLEN ARSA ve ARAZİLERİN HUKUK ve ANAYASA KARŞISINDAKİ DURUMU¹

Doç. Dr. Ahmet EROL
Öğretim Görevlisi²

Türkiye'nin yaşadığı üreme ve buna bağlı hızlı nüfus artışı en temel biyolojik gereksinim olan *barınma* sorununu gündeme getirmektedir. Barınma, konut sahibi olabilme ve Türkiye'nin orta, doğu, güney ve Karadeniz bölgesinden batıya doğru olan yoğun göç artışı çarpık kentleşme ve sağlıksız yapılaşma sorununu yaratmıştır. İlçelerin, kasabaların ve köylerin içinde yaşanan yüzyılın gereksinimlerine yanıt verecek duruma gelmesi beklenirken, Türkiye'de tam tersi gerçekleşmiş ve ülkenin batı bölgesinde bulunan büyük kentler köyleşmeye başlamıştır. Bu *köyleşme* ve *köylüleşme* hem sağlıksız fiziki yapılaşma anlamındadır, hem de kültürel yozlaşma ve sığlaşma anlamındadır.

Yoğun ve önlenemeyen göç dalgaları, ülkenin batısında bulunan İstanbul, İzmir, Kocaeli, Bursa, Mersin, Ankara, Adana gibi göç alan kentlerin kültürel kimliklerinde ciddi bozunumlara ve olumsuz değişimlere yol açmıştır. Kendilerine özgü yapısal ve kültürel değerleri olan bu kentler artık ayrıcalıklı kimliksel özelliklerini yitirmiş ve fizik olarak da, kültürel olarak da köyler topluluğu haline gelmiştir. Bunun en güzel göstergelerinden birisi anılan kentlerdeki çatılı, sıvalı ve boyalı bina sayısının giderek azalmasıdır.

Hızlı nüfus artışı, önlenemeyen göç dalgaları kentsel ortamlarda sağlıklı, insanca ve uygar yaşama uygun konut gereksinimini patlatmıştır. Kamu otoritelerinin etkin ve eşgüdüm içinde çalışmaması, çözüm üretememeleri, kısır ve sığ çekişmeler içinde zaman yitirilmesi, kaynak yetersizliği, kentsel rantların iştah kabartması, siyasal yozlaşma, çıkar gruplarının çıkarlarını ençoklamak (maksimize etmek) için siyasal yozlaşma içindeki kadrolarla etkin işbirliği gibi çok sayıda neden Türkiye'de konut sorununu ve kentleşme olgusunu içinden çıkılmaz bir duruma getirmiştir.

Kamu otoritelerinin ekonomik ve toplumsal bir sorun durumuna gelen konut ve kentleşme sorununa etkin ve sağlıklı çözümler üretememeleri, bireylerin kendi sorunlarını kendi olanakları içinde çözüme yolunu açmıştır. Açılan bu yol ise aslında bir yol olmayıp, tam anlamıyla sağlıksız bir çözümsüzlük batağıdır. Bu öylesine büyüyen, genişleyen ve derinleşen (boyutlaşan) bir bataklıktır ki, kentlerin öz değerlerini ve kültürlerini de içine çekerek yok etmiş ve kentlerde sunulan tüm kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin hoyratça, ölçüsüzce tüketimine (yağmalanmasına) yol açmıştır. Bugün İstanbul gibi bir

¹ Bu yazıda yer alan görüşler tümüyle yazarına ait olup, hiçbir biçimde yazarın görev yaptığı kurumu, Kadir Has Üniversitesi'ni, Yeditepe Ü. Hukuk Fakültesi'ni bağlamaz; yazarın görev yaptığı kurum ve üniversitelerin görüşü olarak kullanılamaz ve değerlendirilemez.

² T.C. Kadir Has Üniversitesi İktisadi Bilimler Fakültesi, T.C. Yeditepe Hukuk Fakültesi.

megapolde yaşanan tüm sorunların temelinde işte bu süreç sonucunda ortaya çıkan yağma kültürü vardır.

Türkiye’de insanın en temel biyolojik gereksiniminde olan konut sorununu özellikle büyük kent merkezlerinde çözümlenebilmek, hızla artan nüfusun konut gereksinimini sağlıklı koşullar içinde karşılayabilmek amacıyla, bütçe dışı fon oluşturma ve kullanma dalgasının egemen olduğu 1984 yılında Genel İdare dışında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Bu tarihte yürürlüğe giren 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu³ ile Başbakanlığa bağlı Toplu Konut Fonu oluşturulmuştur.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’nın görevi, Türkiye’de konut üretim sektörünün özendirici ve destekleyici önlemlerle hızlı artan konut istemine sağlık ve planlı bir biçimde yanıt vermektir. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na bir tür otonomi sağlamıştır. Aynı zamanda, Genel Bütçe dışındaki Toplu Konut Fonu ile de İdare konut uygulamaları için sürekli ve büyük ölçüde denetim dışı bir kaynağa sahip olmuştur.

09.04.1990 tarih ve 412 ve 414 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile Toplu Konut İdaresi (TOKİ) Başkanlığı ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı şeklinde iki ayrı idare olarak örgütlenmiştir. 1993 yılından itibaren de Toplu Konut Fonu’nun Genel Bütçe kapsamına alınmasıyla TOKİ’nin kaynaklarının azalması konut üretimi ve kredi desteğini olumsuz yönde etkilemiştir. TOKİ, gerek parasal kaynaklarının daralması ve gerekse maliye Bakanlığı’na ardından da Başbakanlığa bağlanan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü’nün arsa üretiminin etkisizliği gibi nedenlerle gittikçe azalan sayılarda konutun üretimine destek verebilmiştir. Bir anlamda atıl bir Devlet kurumu durumuna gelmiştir.

Toplu Konu Fonu, 20.6.2001 tarih ve 4684 sayılı Kanunla tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Fonun kaldırılması TOKİ’nin kaynaklarını büyük ölçüde azaltmış ve bütçeden aktarılan ödeneklere bağımlı hale getirmiştir.

TOKİ’nin şu anki gelir akışına bakıldığında gelirlerinin, gayrimenkul satış ve kira gelirlerinden, kredi geri dönüşlerinden, faiz gelirlerinden ve bütçe ödeneklerinden oluştuğu görülmektedir.

Kuruluşundan itibaren, Toplu Konut Fonu’nun da sağladığı imkanlarla, ülkemizde yerleşim ve konut politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında en önemli kurum olan TOKİ, 1984 - 2002 arası dönemde yaklaşık 950 bin konuta kredi yoluyla finansman desteği sağlamış, aynı zamanda kendi arsaları üzerinde 43.145 konutun inşaatını da tamamlamıştır⁴.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’nun ilk kabulünde TOKİ’ye verilen görevler şöyledir:

- a) Devlet garantili ve garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul kıymetler çıkarmak;
- b) Yurt içi ve yurt dışından, Toplu Konut İdaresi’nce kullanma alanlarında yararlanmak üzere kredi almaya karar vermek;

³ 17.03.1984 tarih ve 18344 sayılı Resmi Gazete.

⁴ <http://www.toki.gov.tr/page.asp?link=html/tanitim/tarihce.html> (30.01.2007).

- c) Konutların finansmanı için bankaların iştirakini sağlayacak tedbirleri almak, bu amaçla gerektiğinde bankalara kredi vermek, bu hükmün uygulanmasına ilişkin usulleri tespit etmek;
- d) Konut inşaatı ile ilgili sanayi veya bu alanlarda çalışanları desteklemek;
- e) Özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan konut inşaatıyla ilgili şirketlere iştirak etmek;
- f) Gerektiğinde her çeşit araştırma, proje ve taahhüt işlemlerinin sözleşmeyle yaptırılmasını temin etmek;
- g) Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yapmak.

06.08.2003 tarih ve 4966 sayılı Yasa ile 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile TOKİ'nin görevleri bambaşka bir boyuta taşınmıştır. Yapılan değişiklikten sonra TOKİ'nin görevleri şu şekle gelmiştir:

- a) Konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere iştirak etmek;
- b) Ferdi ve toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekonduların dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak;
- c) Yurt içi ve yurt dışında doğrudan veya iştirakleri aracılığıyla proje geliştirmek; konut, altyapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak;
- d) İdareye kaynak sağlanmasını teminen kar amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak;
- e) Doğal afet meydana gelen bölgelerde gerek görüldüğü takdirde konut ve sosyal donatıları, altyapıları ile birlikte inşaa etmek, teşvik etmek ve desteklemek.

Bununla birlikte Toplu Konut İdaresi, uygulama yaptığı bölgelerde birim kurabilme ve gerektiğinde bu birimlerde valilik, belediye ve diğer kamu kurumları personelinin geçici görevli istihdam etme yetkisine sahip olmuştur. Bu itibarla, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı onayı ile İstanbul, Bingöl, Erzurum, Diyarbakır ve Van'da birim kurma kararı alınmıştır⁵.

Ayrıca yine yapılan yasal düzenlemelerle İdare, Hazineye ait arazileri bağlı olduğu Bakan ve Maliye Bakanının teklifi ve Başbakan onayıyla bedelsiz olarak devralma yetkisine sahip olmuştur.

TOKİ yasasında 2004 izleyen dönemlerde yapılan yasal değişiklikler ile TOKİ'ye kamulaştırma, imar yapma, yapı ruhsatı verme gibi devletin merkez otoritelerinde olması gereken ve hukuki olarak çok özenli kullanılması gereken yetkiler tanınmıştır. TOKİ'ye çok geniş yetkiler tanıyan maddeler şöyledir:

⁵ <http://www.toki.gov.tr/page.asp?link=html/tanitim/tarihce.html> (30.01.2007).

“İskan Sahalarının Tesbiti, Kamulaştırma ve Kadastro (Değişik Madde: 12/05/2004 - 5162 S.K./2.md.)(6a)

Madde 4 - Başkanlık, gecekondü dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerden konut uygulama alanı olarak belirlediği alanlarda veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar, büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanması suretiyle yürürlüğe girer. Üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re'sen yürürlüğe konur.

Başkanlık kanundaki görevleri çerçevesinde gerçek ve tüzel kişilere ait arazi ve arsaları ve bunların içerisinde veya üzerinde bulunan her türlü eklenti ve yapıları kamulaştırmaya yetkilidir. Başkanlık tarafından yapılacak kamulaştırmalar, 04/11/1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasındaki iskan projelerinin gerçekleştirilmesi amaçlı kamulaştırma sayılır.

Ek Madde 6.- (Ek madde: 29/05/2003 - 4864 S.K./8. md.) Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca uygulama yapılacak yerlerde ihtiyaç olması halinde Başkanlıkça gerekli birimler kurulabilir. (Cümle değişikliği: 31/07/2003 - 4966 S.K./5. md.)(14) Bu birimlerde Başkanlık teşkilatı kadrolarındaki personel çalıştırılır; hangi kadroların bu birimlere tahsis edileceği 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesinin üçüncü fıkrasındaki usule tabidir. Gerektiğinde valilik, belediye ve diğer kamu kurumları personelinde ihtiyaç duyulanlar Başkanlığın talebi üzerine kurumları tarafından bu birimlerde geçici olarak görevlendirilirler. Uygulamanın tamamlanmasını müteakip bu birimler kaldırılır ve personeli kurumlarına iade edilir.

Ek Madde 7 - (Ek madde: 12/05/2004 - 5162 S.K./4. md.) Başkanlık gecekondü bölgelerinin tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekondü dönüşüm projeleri geliştirebilir, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabilir. Bu amaçla gecekondü bölgelerinde, gerçek kişilerin ve özel hukuk tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan gayrimenkuller ile 24/02/1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondü Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanuna göre hak sahibi olan kişilerin haklarına konu gayrimenkullerin değeri Başkanlık tarafından tespit edilir ve Başkanlık bu kişilerle proje çerçevesinde anlaşmalar yapabilir. Bu anlaşmaların usul ve esaslarını belirlemeye Başkanlık yetkilidir.

Gecekondü Dönüşüm Projesi çerçevesinde İdare tarafından yapımı gerçekleştirilen konutların bedelleri proje uygulamalarının yapıldığı illerdeki mevcut ekonomik durum, doğal afetler, konut rayiç bedelleri ve gecekondü bölgesindeki kişilerin gelir durumu göz önünde bulundurularak gerekli görüldüğünde kamuoyuna ilan edilerek yapım maliyetlerinin altında tespit edilebilir. Bu madde uyarınca konut bedellerini, ödeme şeklini ve süresini belirlemeye Toplu Konut İdaresi Başkanının önerisi üzerine Başkanlığın bağlı bulunduğu Bakan yetkilidir.”

Bu kadar büyük kaynaklar ve yetkiler 2985 sayılı Yasanın Ek 5'inci maddesi ile denetim dışı bırakılmış durumdadır. AB normlarının benimsendiği, uluslararası denetim standartlarına uygun olarak hesap verebilirlik, saydamlık gibi kavram ve felsefelerin benimsendiği bir dönemde bu kadar önemli harcamacı bir alanın denetim dışı tutulması hukuki olarak, denetim etkinliği olarak ve yönetim bilim açısından ciddi anlamda düşündürücüdür. 2985 sayılı Kanunun Ek 5'inci maddesi uyarınca; bu Kanunla yapılması öngörülen işlerde 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu⁶, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu⁷ ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri uygulanmaz.

TOKİ'nin çok geniş yetkilerle (kamulaştırma, imar planı yapma, yapı ruhsatı verme vb.) donatılması ve Maliye Hazinesi'nin yönetiminde bulunan Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler ile devletin tüzel kişiliğine ait bulunan taşınmazların (arsa ve arazi) bedelsiz veya çok simgesel bedelle TOKİ'ye aktarılması konusunun üzerinde çok ciddi olarak durulması gerekir. Hukuki olarak devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerden arsa ve arazi üreterek bunların TOKİ'ye devri belki sosyal konut üretimi anlamında savunulabilir. Ancak, TOKİ'nin konut üretim ve yönetim şekilleri ele alındığında ve irdelendiğinde bu ciddi olarak tartışılmalı hale gelir. Hukuki olarak devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerler Anayasa gereği tüm toplumdur. Toplumun tamamına ait olan bu alanların özel mülkiyete konu konut alanlarında kullanılması için bedelsiz olarak TOKİ'ye devri Anayasanın eşitlik ilkesine açık olarak aykırıdır. Çünkü TOKİ'den konut edinemeyen veya edinmeyen kişiler aleyhine kamu kaynağı transferi söz konusudur. Bu durum sosyal amaçlı 70-100 metrekaRELİK, dar gelirli insanlara yönelik sosyal projeler anlamında belki bir dereceye kadar savunulabilir. Ancak, gelir paylaşımı modelleriyle lüks konut üretimi açık biçimde Anayasanın eşitlik ilkesine aykırıdır. Ayrıca, Maliye bakanlığı tarafından sosyal amaçlı olarak dar gelirli kesimlere yönelik konut üretimi amacıyla TOKİ'ye devredilen arsa ve arazilerin lüks konut amaçlı olarak ya da başka amaçlarla satışı ve devri ise hem hukuki olarak, hem de anayasal olarak olanaklı değildir.

⁶ Şu an bunu Kamu İhale Kanunu'nu olarak anlamak gerekir.

⁷ Şu an bunu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu olarak anlamak gerekir.