

TÜRKİYE'DE KONUT SİYASETİ

ADANA KONUT ALANINDA YAPI VE AKTÖRLER

ÇİĞDEM AKSU ÇAM

HAZİRAN 2020

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	9
GİRİŞ.....	13
KONUT SİYASETİNİ ANLAMAK İÇİN ANALİZ ÇERÇEVESİ.....	23
Kuramsal Arka Plan Olarak Kentsel Rejim Analizi.....	23
Kentsel Siyaset Çalışmalarında Yeni Kurumsalcı Yaklaşım.....	25
Kentsel Rejim Analizinin Temel Önergeleri.....	27
Kentsel Rejim Analizi Ne Kadar Özgün?.....	30
Farklı Siyasal Bağlamlarda ve Belirli Politika Alanlarında Kentsel Rejim Analizi.....	35
Konut Üretim Süreçlerine Yapı-Aktör İlişkileri Üzerinden Bakmak.....	39
SAHA ARAŞTIRMASININ TASARIMI VE UYGULAMASI.....	43
Yöntem Olarak Kentsel Rejim Analizi.....	43
Adana Saha Araştırması.....	45
Saha Olarak Adana.....	47
Saha Araştırmasının Tasarımı.....	48
Veri Toplama Teknikleri.....	51
Belge İncelemeleri.....	51
Gazete Taramaları.....	52
Görüşmeler.....	50
Gözlem ve Görsel Malzemeler Toplanması.....	54
Veri Yeterliliği.....	56
Verinin Değerlendirilmesi.....	57
ADANA'DA KENTLEŞME VE KONUT.....	61
Tarım ve Göçle Kurulan Kent.....	61
Adana'da Nüfus Hareketleri ve Kentleşme.....	64
Adana'da Kentsel Mekânın Gelişmesi.....	67
1950'den Günümüze Adana'da Konut Sunum Biçimleri.....	73
1950-1966: İmar Planı Yokluğunda Hızlı Kentleşme.....	73
1967-1984: İmarlı Dönem.....	78
1985-2000: Aytaç Durak Usulü Planlama veya Yeni Adana Dönemi.....	82
2000 Sonrası: Kuzeyde Açılmayan Alanlar, Yeni Yönler ve Kentsel Dönüşüm.....	87

YENİ ADANA: YENİ ALANLAR VE ÇATIŞMALAR ETRAFINDA	
KONUT SİYASETİ.....	95
Durak Dönemi Yeni Adana'nın İnşası.....	95
Bir Belediye Başkanının Portresi: İmar- İnşaat- Konut	
Etrafında Siyaset.....	96
Kuzeyde Yeni Bir Kent.....	108
“Yeni Adana’yı Ben Açtım. Parası Olan Kendi Yaptı”.....	110
Kamulaştırmalar ve Ucuza Arsa Satışı.....	113
Gerçekleşemeyen İkinci Etap ve Kuzeydoğuya Doğru	
Genişleme.....	116
Yeni Adana’ya Eleştiriler.....	122
Yeni Adana Konut Alanı: Belediye-Müteahhit İşbirliğinde	
Konut Siyaseti.....	125
ÖRNEK KONUT ALANLARININ İNCELENMESİ.....	131
Belediye Evleri.....	132
Çukurova Kentsel Gelişim Projesi ve Belediye Eliyle Toplu	
Konut Üretimi.....	134
Durak Usulü Sosyal Konutun Çöküşü.....	139
Kentsel Dönüşüm Siyaseti.....	143
Adana-Koop.....	146
Adana-Koop serüveni.....	146
Kooperatif Eliyle Konut Sunum Biçimi Olarak Adana-Koop ve	
Adana-Koop’un Özgünlüğü.....	152
Konut Siyasetini Temsil.....	154
Fatih, Tellidere ve Pınar Mahalleleri.....	157
Alan Hakkında Bilgi.....	158
Fatih Mahallesi Kentsel Dönüşüm Projesi.....	160
Dönüşümün Dinamiği: İmar Ve Yapsatçılık İlişkisi.....	162
ADANA KONUT SİYASETİNDE KENTSEL REJİM: HEDEFLER,	
KAYNAKLAR VE AKTÖRLER.....	169
Adana’da Kentsel Konut Rejiminin Temel Unsurları	169
Adana’nın Genişleme Rejimi.....	179
Konut Siyasetinin Aktörleri.....	181
Kentsel Rejim Temelinde Konut Sunum Biçimleri.....	185
Yerel Konut Siyasetini Yerel-Üstü Unsurlarla Değerlendirmek.....	187
SONUÇ.....	193
KAYNAKÇA.....	201

ÖNSÖZ

2000 sonrasında Türkiye’de ulusal konut politikasındaki değişim üzerine çokça araştırma yapılmakta, yazılar, eleştiriler, tartışmalar üretilmekte. Bu kitapta sunulan araştırma konut politikalarının yerele nasıl yansıdığı sorusundan yola çıkmıştır. Bu nedenle de yerel-üstü makro yapılar ve dinamiklerle, yerel ve mikro ölçekte gözlemlenen olguları tutarlı bir kuramsal çerçeve içinde tartışma çabasının bir sonucudur. Kentsel rejim analizinin sağladığı esnek çerçeve, konut sunum biçimleri ve konut siyaseti kavramsallaştırmalarıyla bir araya getirilmiş, özelde konut üretim alanının, genelde kentsel siyasetin politika (siyasa) temelli çalışabilmesi için bir analiz çerçevesi önerilmiş ve Adana’da 1950-2015 yıllarını kapsayan bir saha araştırmasına uygulanmıştır.

Bu kitapta sunulan bulgular ve konut siyaseti üzerine geliştirilen tartışmalar, TÜBİTAK tarafından desteklenen 114K778 numaralı proje kapsamında üretilen bilgilere dayanmaktadır. Proje kapsamında gerçekleştirilen saha çalışması sırasında, Adana konut alanının gelişimi ve işleyişine ilişkin farklı araştırma temaları ve patikaları ortaya çıkmıştır. Bu kitap ise, proje kapsamındaki çalışmaların yöneldiği patikalardan birine, Adana kentsel siyasetinin belirli bir dönemine odaklanmaktadır. Adana’nın günümüzde aldığı kentsel form ve kentleşme, konut üretimi dinamikleri bir aktörle özdeşleşmiştir: Kentte uzun yıllar konut müteahhitliği yapan, 1984 yerel seçimleriyle belediye başkanı seçilen ve kenti bir seçim dönemi arayla 2010 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından görevden alınuncaya kadar toplam yirmi bir yıl yöneten Aytaç Durak. Durak’ın kente dair vizyonu, tasavvuru ve bu yöndeki tasarrufları hem kentte konut ve

yerleşim yapısının aldığı fiziksel biçim hem de kentsel mekânın üretimi etrafında geliştirilen siyaset ve iş yapma pratikleri bağ-lamlarında günümüzdeki Adana'yı ortaya çıkarmıştır. Durak dönemi Adana'sını araştırmak ve tartışmak diğer yandan, Tür-kiye'de kentsel siyasetin işleyişini anlamak için de yaygınlaştı-rılabilir bir örnek saha sunmuştur.

Gerek saha araştırması gerekse araştırma bulgularının ki-taplaştırılması sırasında birçok kişinin desteği ve yardımı oldu. Öncelikle, görüşme taleplerimi kırmayan araştırma katılımcı-larına çok teşekkür ederim. Çoğu zaman mesai saatlerinden zaman ayırarak bilgilerini, deneyimlerini, görüşlerini samimi-yetle aktardılar. Plan, rapor, bilgilendirme sunumu, kurum içi çalışma notları gibi çoğu zaman varlığından dahi haberimin olmadığı belgeleri ve bilgileri sağlayan Adana Büyükşehir Be-lediyesi, Seyhan Belediyesi, Adana-Koop ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü çalışanlarına teşekkür ederim. *Yeni Adana Gaze-tesi'nin* imtiyaz sahibi Çetin Remzi Yüreğir kendi arşivini aç-masaydı gazete arşivi tarama çalışması yarım kalacaktı; araş-tırmanın çok önemli bir aşamasının tamamlanmasını sağladı. Kendisine teşekkür ederim. Gazete taramalarında ve araştırma verisinin derlenmesinde desteklerini aldığım, saha araştırma-sında bana eşlik eden Gülistan Alparslan ve Ezgi Uygur'a, ki-tapta sunulan görselleri hazırlayan, saha fotoğraflarını çeken Aydın Çam'a çok teşekkür ediyorum. Ali Cenap Yoloğlu, şehir planlarıyla ilgili uzmanlık bilgisini ve yorumlarını paylaşarak Adana kentsel mekânın gelişimini ve imar süreçlerini yorum-layabilmemi sağladı. Nihal Ekin Erkan'ın araştırma ve yayına hazırlama sırasındaki yönlendirmeleri ve desteği derli toplu bir metnin ortaya çıkmasını sağladı. Kendilerine müteşekki-rim. Araştırmanın ön bulguları üzerine yorumlarını paylaşarak kitapta sunulan tartışmanın zenginleşmesine katkıda bulunan

Yasemin Sarıkaya Levent, Tolga Levent, Osman Savaşkan, Levent Duman ve Murat Yüksel'e teşekkür ederim.

Ailemin desteği olmasaydı bu araştırmayı tamamlayamaz ve yayına dönüştüremezdim. Babam Hasan Salih Zeki Aksu'nun öğrenme, araştırma, sorgulama ve bilgisini paylaşma tutkusu bana her zaman yol gösterdi; özlemle ve sevgiyle anıyorum. Sonsuz sevgisini ve anlayışını akılcılığıyla birleştiren eşsiz bir kadına, annem Fazilet Aksu'ya desteği için ne kadar teşekkür etsem azdır. Son olarak, fedakârca hayatımı kolaylaştıran ve her zaman bana destek olan Aydın ve canım kızım Öykü... Bana sunduğunuz sevgi ve tüm güzellikler için minnettarım.

Kitaptaki hatalar ise bana aittir.

Çiğdem Aksu Çam

GİRİŞ

Konut, kentleşme sürecinin belirleyici politika (siyasa) alanlarından biridir ve başta planlama, sanayi, tarım olmak üzere birçok politika alanıyla etkileşim içerisinde. Bu nedenle konut politikası alanında, özellikle Türkiye gibi yüksek düzeyde merkezileşme ile nitelenen yöneti(şi)m sistemlerinde merkezi yönetimin büyük oranda belirleyici olduğu düşünülür. 2000'li yılların başına kadar Türkiye'de devlet, konut üretim alanına doğrudan müdahil olmamıştır. Konut üretim alanı 1950'lerden itibaren giderek belirginleşen bir şekilde formel ile enformel alanlara ait süreçlerin iç içe geçtiği, karmaşık üretim ilişkileri çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu bağlamda gecekondulaşma, apartmanlaşma, planlama, yapılaşma gibi süreçler bu esnek, iç içe geçmiş ilişki yapısı içerisinde işlemiştir. 1999 depreminin büyük etkisi ve 2002 yılında güçlü bir siyasi iktidarın hükümete gelmesiyle birlikte devlet, konut alanına hızlı ve güçlü bir şekilde hâkim olmaya başlar. Özellikle 2003 yılından itibaren Toplu Konut İdaresi'ni (TOKİ) güçlendirici yasal düzenlemeler ve kentlerin mekânsal düzenlenmesini köklü bir şekilde değiştirmeye yönelik kentsel dönüşüm politikasıyla birlikte konut üretim alanında merkezileşmeden bahsedilebilir. TOKİ'nin 2000'li yıllarda artan faaliyetleri ve sadece konut değil inşaat alanında edindiği merkezi konum bu alanda araştırmacıların ilgisini çekmiştir. Ancak, merkezi yönetim aktörlerinin konut alanında artan etkinliği, yerel aktörleri konut sunumuna ilişkin kararlardan ve konut üretim süreçlerinin belirlenmesinden tamamen dışlamaz. Her ne kadar TOKİ'nin ve merkezi yönetimin yönlendirdiği kentsel dönüşüm politikası, 2000'li yıllardan bugüne Türkiye'de, özellikle büyük kentlerde,

kentsel mekânın yeniden üretiminde belirleyici olmuş ve belirli bir yapılı çevre üretmiş de olsa, kentlerde yerel aktörlerin hâkim olduğu farklı konut sunum süreçleri ve biçimleri işlemeye başlar ve bunlar etrafında uzlaşma-çatışma ekseninde kurulu ilişkiler kentsel konut siyasetini biçimlendirmeye devam eder.

Bu araştırma konut politikasının yerelde işleyişine odaklanarak konut üretim süreçlerinin yerel ölçekte işleyişini yapı-aktör (*structure and agency*) yaklaşımı temelinde açıklamayı amaçlamaktadır. Bir politika alanının yerelde / kentsel ölçekte oluşumunu, işleyişini ve değişimini inceleyebilmek, politika aktörleri arasındaki ilişkilerin ve etkileşimin niteliği, bu ilişkilerin hangi koşullar altında ve bağlamlarda oluşturulduğu, bu ilişkilerin hangi koşullarda değiştiği / değişebileceği gibi sorulara yanıt verebilmek için alana tarihsel bir perspektiften bakmak gerekir. Böylelikle, aktörler arası kurulan ilişkilerin ve etkileşimin tarihsel ve toplumsal koşullara bağlı olarak belirli örüntüler, kurumsalmış kurallar ve normlar etrafında işlediği, ilgili politika alanlarına dair belirli iş yapma pratikleri oluşturduğu görülebilir. Bu bağlamda, araştırmanın yola çıktığı temel sorular şu şekilde sıralanabilir: Türkiye’de 2000 sonrası konut politikasındaki değişimler, yereldeki iş yapma pratiklerini, alanda etkin ve hâkim olan aktörleri ve bunlar arasındaki etkileşimin niteliğini ve yapısını değiştirmiş midir? Ya da bu aktörler değişen bu üst çerçeveye uyum sağlamak için ne gibi stratejiler, ortaklıklar geliştirmiştir? Yerelin konut politikası alanında yerel-üstü dinamik ve politikarlardan özerk bir siyaset alanı ve siyaset yapma biçimi oluşturma kapasitesi var mıdır, varsa bu kapasitenin sınırlılıkları nedir?

Bu sorulara yanıt vermek için geliştirilen kuramsal ve kavramsal çerçeve üç sacayağı üzerine kurulmuştur: *Kentsel rejim analizi*, *konut siyaseti* kavramsallaştırması ve *konut sunum biçimleri* kavramı. Bu çerçeve oluşturulurken, Bengtsson’un (2009)

konut çalışmaları ile siyaset bilimi disiplini arasındaki ilişkiye dair genel hatlarını çizdiği kavramsal tartışmadan yararlanmıştı. Siyaset bilimiyle konut çalışmaları arasında eksik bir bağ olduğunu savunan yazar, siyaset bilimi disiplini içerisinde geliştirilmiş perspektiflerin konut çalışmalarına önemli katkıları olabileceğini ileri sürer ve özellikle aktör-temelli yaklaşımların üzerinde durur. Aktör-temelli yaklaşımlar, konut politikaları belirlenirken rasyonel politika-yapıcıların neden her zaman konut sorununa çözüm olarak sunulmuş, üzerinde çalışılmış, bilimsel değerlendirmeleri dikkate almadıklarını anlamamıza yardımcı olur. Fritz Scharpf'ın politika (siyasa) araştırmalarına dair *sorun-odaklı (problem-oriented)* ve *etkileşim-odaklı (interaction-oriented)* ayrımından yararlanarak, siyaset bilimcilerin konut çalışmalarına olası katkılarını tartışmaya devam eder. Buna göre, *sorun-odaklı politika araştırmaları*, politika sorunlarının nedenleri, olası çözümleri ve bu çözümlerin soruna ve daha genel politika alanına etkilerine odaklanırken, *etkileşim-odaklı politika araştırmaları* bir politika alanındaki, her biri ayrı kurumsal ya da bireysel çıkara ve normatif tercihlere sahip, sorunun çözüme dair farklı yaklaşımları savunan çeşitli aktörlerin birbirleriyle kurdukları etkileşim sürecine odaklanır. Etkileşim-odaklı bir politika analizi böylelikle, uzmanlar tarafından üzerinde düşünülerek tasarlanan bir politika önerisinin neden uygulama olanağı bulamadığını açıklayabilir (Bengtsson, 2009, s. 19-20).

Bengtsson'un açtığı bu tartışma, konut alanının yapı-aktör (*structure and agency*) yaklaşımı temelinde incelenmesini işaret eder. Konut politikası alanında etkin çeşitli aktörlerin bu politika alanını betimleyen ve yöneten kurumsal yapıyla kurdukları ilişkiler ve karşılıklı etkileşimleri ortaya belirli bir konut rejimi, konut sunum yapısı çıkarır. Bu araştırma da *konut sunum biçimleri / yapıları (modes / structures of housing provision)* kavram-

sallaştırmasını merkeze almış, yapı-aktör yaklaşımına uygun etkileşim-odaklı bir analize olanak tanıyan kentsel rejim analizi (Stone, 1989) üzerine kurulmuştur.

Bir kentsel rejim, kentsel siyasetin ve yerel karar-alma süreçlerinin işleyişini, farklı toplumsal sektörlerden aktörlerin belirli bir politika gündemini yerine getirmek amacıyla kararların oluşmasını sağlamak için enformel düzlemde oluşturduğu *yöneten koalisyonlardır* (*governing coalitions*) (Stone, 1989). Kentsel rejim katılımcıları kamu kuruluşları temsilcileri, bürokratlar, iş dünyası (sermayedar grupları), sivil toplum temsilcileri gibi çoğunlukla formel alandan gelir, ancak bunların oluşturduğu işbirliği (koalisyon) enformel ilişkiler çerçevesinde oluşur. Çoğulculuktan farklı olarak bir kentsel rejim uzun süre gözlenir; seçimlerle ve krizlerle değişmez. Bir kentsel koalisyonu, rejim yapan bu tür dış dinamiklere karşı gösterdiği uyumdur. Kentsel rejim analizi, yerel-üstü süreçler ve dinamiklerin (ulusal politikalar, merkezi yönetim, küreselleşme, neoliberal ekonomi vb.) kentsel siyasete etkisini reddetmez, ancak analizini yerelin bu süreç ve dinamiklere nasıl tepki verdiği üzerine kurar. Bu özellikleri ile kentsel rejim, bu araştırmanın konusu ve amacına uygun bir analiz temeli sunar. Ayrıca, daha önce belirtildiği gibi, Türkiye’de konut üretim alanı uzun yıllar boyunca formel ve enformel süreçlerin iç içe geçtiği karmaşık ilişki ağları aracılığıyla işlemiştir. 2000 sonrası ulusal konut politikasındaki keskin değişimin uzun yıllar boyunca kurulan bu “iş yapma biçimlerini” nasıl etkilediği, nasıl dönüştürdüğü, eskiden beri var olan ilişki ağlarının, aktörler arası etkileşimin bu dönüşümden nasıl etkilendiği soruları kentsel rejim analizinin perspektifiyle örtüşür. Rejim analizi, yerel iktidar yapısını enformel ilişki ağları üzerinden okur. Ayrıca, yerel-üstü dinamiklerin etkisini tanır, ancak yerel güçlerin yerel-üstü dinamiklere tepkisine odaklanarak her yerellikte farklı *rejimler* oluşabileceğini kabul eder. Kentsel rejim analizinin çizdiği

çerçeve, konut politikası alanında karşılıklı etkileşim içerisinde olan çeşitli nitelik ve işlevlerdeki aktörlerin oluşturduğu ilişki ağlarını ve bu ağlar içerisinde ortaya çıkan etkileşim ve politika çıktılarını açıklayabilir. Bu açıdan kentsel rejim analizi, Türkiye’de belirli bir kentte oluşan konut siyaseti üzerine yürütülecek bu araştırmada açıklayıcı ve yol gösterici bir kuramsal çerçeve olarak ele alınmıştır.

Bu kitapta sunulan araştırmanın konusu kent çalışmaları alanında ele alınan iki temel mesele üzerine yapılandırılmıştır: Kentsel siyasetin işleyişi ve konut üretimi. Bengtsson’un (2012) konut siyaseti (*housing politics*) kavramsallaştırması bu iki konunun tutarlı bir yaklaşım çerçevesinde çalışılmasına olanak verir. Bu kavramsallaştırma ile yazar *konut politikası (housing policy)* ile *konut siyaseti (housing politics)* arasında ayırım yapar. Konut siyaseti, politikanın belirlenmesi, uygulanması süreçlerine ve çıktıklarına değil politika-yapma sürecinde aktörlerin eylemlerine ve etkileşimlerine odaklanır. Konut sunumunda çıkar sahibi aktörler arasındaki çatışmalar ve kurulan işbirlikleriyle ve bu etkileşimlerin politika, uygulama, kurumsal yapılar, iktidar ve meşruiyet bağlamında etkileri üzerinedir. Konut siyasetinin merkezinde bulunan iktidar (*power*) kavramı, ilk bakışta devlet aygıtını işaret etse de, aynı zamanda hükümet-dışı aktörleri ve kurumları da içerir. Konut alanında, iktidarın bu çeşitli aktörler arasında nasıl dağıldığı ve kullanıldığı önemlidir. Konut siyaseti, karar-alma süreçlerinin somut çıktıları yerine siyasal aktörler arasındaki etkileşimi, kurumsal kuralları ve bu etkileşimden doğan çıktıları vurgular (s. 207-208). Konut siyaseti kavramsallaştırması konut çalışmalarını merkezi düzeyde belirlenen politikaların yerele yansımalarının gözlemlenmesinin ötesine taşır; yerel düzeyde siyasetin oluşumuna, siyaset yapma biçimlerine ve ilişkilerine bakma olanağı sunar. Böylece, merkeziyetçi yönetim yapılarında veya ulusal / uluslararası dinamiklere açık toplumsal ve ekonomik yapılarda dahi her

yerellikte iktidar ilişkilerinin farklı oluşacağını, dolayısıyla yerel dinamiklerin kentsel siyaset alanına giriş ve hâkimiyet koşullarını belirleyici önemini göz önüne alır. Bu çerçeve kentsel siyaset çalışmalarının ve kentsel rejim analizinin temel soruları ile örtüşür.

Araştırma konusunun ikinci bileşeni konut üretim süreçleri ise, Bengtsson'un konut siyasetini ele alışına uygun olarak, yapı-aktör yaklaşımını temel alan bir kavram üzerinden ele alınmıştır: *Konut sunum biçimleri (modes of housing provision)*. Bu kapsamda Adana'da kentsel rejim analizine uygun olarak gerçekleştirilen saha çalışması ile konut üretim süreçlerinin farklı aşamalarındaki siyaset, iş yapma pratikleri ve karar-alma süreçleri etrafında oluşan ilişki ve etkileşimler ortaya konmaya çalışılmıştır. Çizilen bu kuramsal ve kavramsal çerçeve gereği her yerellikte yerel siyasi ilişkilerin, iş yapma biçimlerinin farklı ağlar etrafında oluşması beklenir. Bu nedenle araştırma, bir örnek kent araştırmasıdır.

Adana saha araştırması, Adana kent merkezini kapsayan dört ilçede (Seyhan, Çukurova Yüreğir, Sarıçam) yürütülmüştür. Adana'da konut siyasetinin işleyişini ortaya çıkarmak hedeflenmiştir ve bu doğrultuda 1950–2015 yıllarını kapsayan bir saha araştırması gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın incelediği zaman olarak kapsamı, Adana'da konut üretim süreçleri etrafında gelişen konut siyasetini, konut sunum biçimleri kavramsallaştırması temelinde analiz edebilmek, görülen konut sunum biçimlerini dönem-mekân temelinde sınıflandırabilmek ve ulusal konut politikasıyla ilişkisini kurabilmek için görece uzun bir dönemi kapsayacak şekilde belirlenmiştir. Başlangıç olarak 1950 tarihi Türkiye konut literatürü dikkate alınarak belirlenmiştir. 1950 ile birlikte ithal ikameci kalkınma modelinin terk edilmesi, dışa açık ekonomiye geçme denemeleri, dış yardımlar ve sanayileşme atılımları yoğun bir kırdan kente göç hareketi başlatmıştır. Bu da, kentsel mekân hızlı bir şekilde değiştirmiştir.

ve konut sorununu çarpıcı bir şekilde görünür kılmıştır. 1950 tarihi aynı zamanda Türkiye'nin çok partili siyasal yaşama geçmesini temsil eder. Çok partili siyaset içerisinde kentsel siyaset de canlanmış, göçün yoğunlaştırdığı nüfusun ihtiyaçları ve talepleriyle birleşince kentlerde konut ve arsa üretim süreçleri siyasetin önemli konuları arasına girmiştir.

Ancak, araştırma ilerledikçe Adana'da konut siyasetini oluşturan ve pekiştiren ilişkilerin Adana için belirli bir dönemi işaret ettiği gözlenmiştir. Bu dönem ulusal konut politikası bağlamında, genel bir ifadeyle 1980 sonrasını, Adana kentsel siyaseti özelindeyse kabaca 1984–2004 yıllarını kapsar. 1984, kentte toplam yirmi bir yıl belediye başkanlığı yapan Aytaç Durak'ın göreve geldiği yıldır. 2004 yerel seçimlerinde AK Parti'nin adayı olarak büyükşehir belediye başkanı seçilen Durak, bu tarihten sonra ulusal düzeyde belirlenen kentsel dönüşüm politikası uygulamalarına yönelir. Bu eğilimde, kentin kuzeybatısında geliştirmek istediği alanlarda belediye tarafından yapılan imar uygulamasının çok sayıda davaya konu olması ve idare mahkemeleri tarafından iptal edilmesi de bir nedendir. 1984–2004 yıllarıysa Adana'da konut üretim süreçlerinin belirli bir ilişki ağı içerisinde ve politika gündemiyle işlediği, bu yıllarda konut üretim süreçlerine (mülkiyet ilişkileri, planlama, imar uygulamaları, konutun inşası vb.) dair iş yapma pratiklerinin kurumsallaştığı dönemdir. 2000 sonrası değişen ulusal konut politikasına yerelde nasıl karşılık bulunduğunu 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca oluşan ve pekişen bu kurumsal yapı belirler. Dolayısıyla bu araştırma, öncelikle 1950'den itibaren Adana'da konut siyasetini açıklamaya yönelik olarak kentsel mekânın gelişimini ve konut politikasının değişimini anlamaya çalışır. Sonrasındaysa, Aytaç Durak'ın belediye başkanlığı dönemine ve Durak'ın yerel siyasal lider olarak belirlediği ve yönlendirdiği konut siyasetine odaklanır. Nihai olarak bu çalışmada, Adana'da konut politikası uygulamalarına odaklanarak

arazi üretim süreçleri, konut sunum yapısı biçimleri ve bunlarda yaşanan değişimler temelinde görgül olarak incelenmiş ve konut siyaseti alanından yola çıkarak Türkiye’de kentsel siyasetin işleyişine dair bir analiz çerçevesi sunulması amaçlanmıştır.

Bu çalışma, giriş hariç altı bölümden oluşmaktadır. İlk olarak, araştırmanın kuramsal ve kavramsal çerçevesini oluşturan kentsel rejim analizi ve konut sunum biçimleri kavramsallaştırmasına ilişkin kuramsal tartışmalar ve çalışmalar derlenmiştir. İkinci olarak, yöntem bölümünde, Adana saha araştırmasının tasarımı, uygulanması, değerlendirilmesi açıklanmıştır. “Adana’da Kentleşme ve Konut” başlıklı üçüncü bölümde öncelikle Adana’da kentleşme, demografik değişimler ve kentsel mekânın gelişmesine dair veri ve bilgi sunulmuş, sonrasında 1950’den günümüze Adana’da görülen konut sunum biçimleri ulusal konut politikalarına koşut olarak, ancak Adana’nın kentsel mekânın gelişiminde kritik dönemeçleri yansıtacak şekilde dönem-mekân ilişkisi kurularak aktarılmıştır. Çalışmanın dördüncü ve beşinci bölümlerinde, Aytaç Durak dönemine, dolayısıyla 1984 sonrasına odaklanan saha araştırmasında elde edilen bulguları sunulmuş ve çizilen analiz çerçevesi temelinde değerlendirilmiştir. Dördüncü bölüm, Aytaç Durak döneminde Adana’da konut üretim süreçleri etrafında yoğunlaşan kentsel siyaset ve kentleşme dinamiklerine odaklanmıştır. Bu bölümde, güçlü bir yerel siyasi aktör olarak belediye başkanının siyasi yaşamı ve kent üzerine tasavvurunun Adana’da kurduğu imar-inşaat-konut temelli siyaset pratikleri aktarılmış ve değerlendirilmiştir. Aytaç Durak dönemine dair tartışmalar, *Yeni Adana*’nın (kentlin kuzeybatısında geniş yerleşim alanlarının yaratılması) inşasına odaklanmıştır. Bununla beraber, bu inşa sürecinin Adana’da işleyen konut siyasetine bıraktığı mirasın, günümüzde kentlin kuzeydoğusu yönünde (Sarıçam ilçesinde) ilerleyen yeni konut alanlarının geliştirilmesine nasıl yansıdığı tartışılmıştır. Beşinci bölümde, Adana’da konut siyasetini

kavrayabilmek için seçilen örnek konut alanlarının ortaya çıkışı ve gelişimi, bu alanlar etrafında kurulan aktörler arası ilişkilere ve etkileşimlere dayanarak değerlendirilmiştir. Bu örnek konut alanları belirlenirken temelde, Adana'da kentsel mekânın gelişme dinamiklerini yansıtmaması, farklı konut sunum biçimlerini içermesi ve bu alanların Adana konut siyasetini temsil edebilirliğine dikkate edilmiştir. Bu doğrultuda, Durak'ın ilk belediye başkanlığı döneminde Çukurova Kentsel Gelişme Projesi (ÇKGP) kapsamında belediye eliyle ve Dünya Bankası finansmanı ile inşa edilen Belediye Evleri, toplu konut sunum biçimi örneği olarak incelenmiştir. İkinci olarak, kooperatif eliyle konut sunum biçimini temsilen Adana-Koop dayanışma yoluyla konut edinme mücadelesi örneği olarak belediye ve kooperatif yöneticileri arasındaki çatışmacı ilişkiler temelinde aktarılmıştır. Adana-Koop'un, kooperatif eliyle konut sunum biçimi içinde barındırdığı özgün unsurlar üzerinde ayrıca durulmuştur. Fatih, Tellidere ve Pınar mahallelerini kapsayan üçüncü örnek konut alanı, özellikle kentsel mekânın dönüşüm dinamikleri üzerinden tartışılmıştır. Piyasa eliyle dönüşen ve dönüşmeyen alanlar imar ve yapsatçılık ilişkisi üzerinden aktarılmıştır. Seçilen bu alanların hepsi Aytaç Durak dönemiyle bağlantılıdır ya da onun dönemiyle özdeşleşen / o dönemde pekişen iş yapma pratiklerini yansıtır, günümüze taşır. Her bir örnek konut alanının ortaya çıkışı, gelişimi ve Adana gündemine yansıyan tartışmalar aktarıldıktan sonra bu alanlar konut siyaseti bağlamında değerlendirilmiştir. Çalışma bulgularının kuramsal ve kavramsal çerçeve üzerinden değerlendirildiği altıncı bölümde, Adana'da 1950'den günümüze konut alanı etrafında oluşan ve gözlenen konut siyasetinin bir kentsel rejim olarak değerlendirilme olanağı tartışıldıktan sonra Adana'da gözlenen kentsel koalisyon politika hedefleri, devşirdiği ve kullandığı kaynaklar ve aktörler temelinde tartışılmıştır. Sonuç bölümünde, araştırmanın genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

KAYNAKÇA

- Aktan, O. (2011). *Türk İşadamı ve İşletmesi*. İstanbul: Gündoğan Yayınları.
- Ball, M. (1986). Housing Analysis: Time for a Theoretical Refocus? *Housing Studies*, 1(3), 147-166.
- Ball, M., & Harloe, M. (1992). Rhetorical barriers to understanding housing provision: What the 'provision thesis' is and is not. *Housing Studies*, 7(1), 3-15.
- Bayraktar, E. (2013). *Şehirlerin Dönüşümü*. İstanbul: İmak Ofset.
- Bayraktar, U. (2016). Türkiye Kent Siyaseti'nin Post-Politik Halleri: Hizmet Referansiyelinin Projei Habitusu için Adana'da bir Durak. *Modus Operandi*, 4, 19-49.
- Bengtsson, B. (2009). Political Science as the Missing Link in Housing Studies. *Housing, Theory and Society*, 26(1), 10-25.
- Bengtsson, B. (2012). Housing Politics and Political Science. D. F. Clapham, W. A. Clark, & K. Gibb içinde, *The SAGE Handbook of Housing Studies* (s. 206-229). London: Sage Publications.
- Buğra, A. (1998). The Immoral Economy of Housing in Turkey. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(2), 303-317.
- Creswell, J. W. (2013). *Nitel Araştırma Yöntemleri – Beş Yaklaşımına Göre Nitel Araştırma ve Araştırma Deseni*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Çoban, A. N. (2012). Cumhuriyetin İlanından Günümüze Konut Politikası. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(3), 75-108.
- Davies, J. S. (2003). Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK. *Journal of Urban Affairs*, 25(3), 253-269.
- Davies, J. S., & Trounstone, J. (2009). Urban Politics and New Institutionalism. P. John, K. Mossberger, & S. E. Clarke içinde, *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: The Oxford University Press.
- DeLeon, R. E. (1997). Research Methods in Urban Politics and Policy. R. K. Vogel içinde, *Handbook of Research on Urban Politics and Policy in the United States* (s. 17-30). Westport: Greenwood Press.
- Duben, A. (2006). *Kent, Aile, Tarih*. İstanbul: İletişim.
- Durak, A. (2015). *Söyleyeceklerim Var*. İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Emiroğlu, K. (2012). Adana'da Sanayi ve Sanayiciler Hakkında. B. Çelik içinde, *Adana'ya Kar Yağmış. Adana Üzerine Yazılar* (s. 267-304). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Erder, S. (1996). *İstanbul'a Bir Kent Kondu: Ümraniye*. İstanbul: İletişim.

- Erder, S. (2007). Kentsel Arsa ve Konut Üretim Sürecinde "Kırsal Alışkanlıklar ve Kural"ların Etkisi Üzerine. A. Mengi içinde, *Kent ve Planlama. Geçmiş Korumak Geleceği Tasarlamak* (s. 267-282). İstanbul: İmge.
- Erman, O., & Karaman, F. (2012). Aile Apartmanları: 1950-60'larda Adana Örneklemeleri. *Güney Mimarlık* (7), 49-55.
- Erman, O., Karaman, F., Saban, D., & Durukan, İ. (2007). Adana'da 1930'lardan Günümüze, Sosyal, Kültürel ve Ekonomik Değişimler Bağlamında Konut Mimarisinin Gelişimi. *Çukurova Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 22(2), 235-247.
- Güneş Ayata, A. (1994). *CHP. Örgüt ve İdeoloji*. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Geray, C. (1992). Kooperatifçiliğin Dünyada ve Türkiye'deki Nicel Gelişimi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 47(1), 427-441.
- Geray, C. (2007). Toplumsal Konut Yöneltileri ve TOKİ'nin Tutum ve Yöneltilerindeki Son Değişiklikler. A. Mengi içinde, *Kent ve Planlama. Geçmiş Korumak Geleceği Tasarlamak* (s. 283-341). İstanbul: İmge.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- Healey, P., & Barret, S. M. (1990). Structure and Agency in Land and Property Development Processes: Some Ideas for Research. *Urban Studies*, 27(1), 89-103.
- İller Bankası. (1966). *Adana*. Adana.
- İncioğlu, N. (2002). Local Elections and Electoral Behavior. S. Sayarı, & Y. Esmer içinde, *Politics, Parties, and Elections in Turkey* (s. 73-90). London: Lynne Rienne Publishers.
- Karayalçın, M. (2010). *Konut Bunalımı, Kent Rantları ve Proje Muhafızları*. İstanbul: İmge.
- Keivani, R., & Werna, E. (2001). Modes of Housing Provision in Developing Countries. *Progress in Planning*, 55, 65-118.
- Koç, T. (2009). *Yerel Demokrasi, Katılım ve Yönetişim: Adana Örneği*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora tezi.
- Lambelet, S. (2019). Filling in the Resource Gap of Urban Regime Analysis to Make It Travel in Time and Space. *Urban Affairs Review*, 55(5), 1402-1432.
- Lawless, P. (1994). Partnership in Urban Regeneration in the UK: The Sheffield Central Area Study. *Urban Studies*, 31(8), 1303-1324.
- Logan, J., & Molotch, H. (2005). The City as a Growth Machine. J. Lin, & C. Mele içinde, *The Urban Sociology Reader* (s. 109-117). Oxon: Routledge.
- Lowndes, V. (2001). Rescuing Aunt Sally: Taking New Institutionalism Seriously in Urban Politics. *Urban Studies*, 38(11), 1953-1971.
- Lowndes, V. (2005). Something Old, Something New, Something Borrowed... How Institutions Change (and Stay the Same) in Local

- Governance. *Policy Studies*, 26(3), 291-309.
- Lowndes, V. (2009). New Institutionalism and Urban Politics. In J. S. Davies, & D. L. Imbroscio, *Theories of Urban Politics* (pp. 91-105). London: Sage Publications.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. CA: Sage Publications.
- Morse, J. M. (1995). Significance of Saturation. *Qualitative Health Research*, 5(2), 147-149.
- Parla, T. (1982). Yurt Ansiklopedisi - Türkiye İl İl: Dünü, Bugünü, Yarını Cilt 5. İstanbul: Anadolu Yayınları.
- Pérouse, J. F. (2013). Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Belirleyici Bir Rol Üstlenen Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) Belirsiz Kimliği Üzerinde Birkaç Saptama. A. Çavdar, & P. Tan içinde, *İstanbul: Müstesna Şehrin İstina Hali* (s. 81-96). İstanbul: Sel.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372-396.
- Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446-462.
- Saban Ökesli, D. (2009). Hermann Jansen's Planning Principles and his Urban Legacy in Adana. *METU JFA*, 26(2), 45-67.
- Savaşkan, O. (2020). Türkiye'de Belediye Başkanı Olmak: Sınırlar, Stratejiler ve Meşruiyet. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 29(2), 57-83.
- Say, N., Yücel, M., & Özyurt Ökten, S. (2012). Adana Kentinin Mekânsal Gelişimi ve Tarım Toprakları Üzerine Etkisi . *KSÜ Doğa Bilimleri Dergisi*, 1-7 .
- Schüler, H. (1998). *Türkiye'de Sosyal Demokrasi. Particilik, Hemşehrilik, Alevilik*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Scott, J. C. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. *American Political Science Review*, 63(4), 1142-1158.
- Stoker, G. (1995). Regime Theory and Urban Politics. D. Judge, G. Stoker, & H. Wolman içinde, *Theories of Urban Politics* (s. 54-71). London: Sage Publications.
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta. 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1-28.
- Stone, C. N. (2001). The Atlanta Experience Re-examined. The Link between Agenda and Regime Change. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1), 20-34.
- Stone, C. N. (2005). Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis. *Urban Affairs Review*, 40(3), 309-341.
- Stone, C. N. (2006). Power, Reform, and Urban Regime Analysis. *City & Community*, 5(1), 23-38.

- Stone, C. N. (2015). Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order. *Urban Affairs Review*, 51(1), 101-137.
- Türel, A. (1997). Türkiye’de Devletin Konut Sektörünü Destekleme Mekânizmaları. *Planlama*, 97(1), 43-48.
- Türkün, A. (2015). Kentsel Dönüşümü Yeniden Düşünmek: Mevcut Uygulamalar ve Hakim Söylem Üzerinden Bir Değerlendirme. B. Duman, & İ. Coşkun içinde, *Neden Nasıl ve Kim İçin Kentsel Dönüşüm* (s. (pp. 285-332)). İstanbul: Litera Yayıncılık.
- Tekeli, İ. (2010). *Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Toksöz, M. (2010). *Nomads, Migrants and Cotton in the Eastern Mediterranean. The Making of the Adana-Mersin Region 1850-1908*. Leiden, Boston: Brill.
- Uran, H. (2017). *Meşrutiyet, Tek Parti, Çok Parti Hatıralarım (1908-1950)*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Ward, K. G. (1997). Coalitions in Urban Regeneration: A Regime Approach. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 29(8), 1493-1506.
- Yiğenoğlu, Ç. (2014). *Küçük Amerika-1: Başkan*. Adana: Karahan Kitabevi.
- Zorlu, F., & Söğüt, İ. (2019). Türkiye’de 1980 Sonrası Dönemde Kentsel Planlama Pratiğinin Dönüşümü: Adana Örneği. *İdealkent*, 10(28), 1153-1183.

Gazete Haberleri:

- Türksözü*. Adana Şehir Planı Gözden Geçirildi, 16 Aralık 1953.
- Yeni Adana*. Şehir Planının Tatbiki için Devletin 10 Milyar Liralık Yardımı Gerekliyor, 27 Kasım 1965.
- Yeni Adana*. Durak: Adana’da Yeni Mahalleler Kurulacak, 26 Nisan 1984.
- Yeni Adana*. Adana’da İnşaat Ruhsatı için Meslek Odalarından Vize Alma Zorunluluğu Kaldırıldı, 27 Kasım 1984.
- Yeni Adana*. Çukurova’nın Konut Politikası Belirlenecek, 18 Temmuz 1985.
- Yeni Adana*. Durak Denetimden Kaçıyor, 14 Ekim 1985.
- Yeni Adana*. Aytaç Durak Nihayet Konuştu, 22 Ocak 1986.
- Yeni Adana*. Adana’da Konut Paneli Yapıldı, 08 Şubat 1986
- Yeni Adana*. Kamulaştırma Durduruldu, 13 Mart 1986.
- Yeni Adana*. Aytaç Durak: Kentsel Gelişim Projesine Tam Angaje Olmadık, 10 Mayıs 1986
- Yeni Adana*. Belediye Arsa Satışına Başlıyor, 01 Haziran 1987.
- Yeni Adana*. İlgililerin ve Yetkililerin Dikkatine, 04 Mayıs 1988.

- Yeni Adana.* Belediye'de Zor Günler, 30 Temmuz 1988.
- Yeni Adana.* Durak Savunmada: Durak Belediye Meclisini Acil Toplantıya Çağırıldı, 30 Temmuz 1988.
- Yeni Adana.* Aytac Durak'ın "Öğretmenlere Tapuları Dağıtılacak" Açıklaması Tepkiyle Karşılandı: Durak, YSK Kararlarını Hiç Sayıyor!, 11 Şubat 1989.
- Yeni Adana.* Öğretmenlere Tapu Dağıtımı Sürüyor, 16 Şubat 1989.
- Yeni Adana.* Belediye'de Umut Kuyruğu, 28 Şubat 1989.
- Yeni Adana.* Meclis'te Durak SHP Tartışması, 28 Şubat 1989.
- Yeni Adana.* Çukurova Kentsel Gelişme Projesi Tasfiye Ediliyor, 08 Mart 1990.
- Alpler, İ. Konut-2, *Yeni Adana*, 02 Nisan 1993.
- Yeni Adana.* İki Anahtarı Size Durak Verecek, 25 Mart 1994.
- Yahşi, A. Arsa, Aytac, Kabasakal, Şambayat, *Yeni Adana*, 10 Ocak 1995.
- Yeni Adana.* Seyhan Belediye Meclisi Durak'a Karşı Tek Yumruk, 19 Ocak 1996.
- Yeni Adana.* Seyhan ve Anakent Belediyeleri Hizmet Yerine Kavga Seçiyorlar, 04 Mart 1996.
- Yeni Adana.* Durak, HABİTAT'a Şikayet Edildi, 11 Haziran 1996.
- Yeni Adana.* Durak-Yağ Kavgası Kızışıyor, 03 Haziran 1997.
- Yeni Adana.* Kentlerde Tek Belediye Olmalı, 17 Eylül 2005
- Yeni Adana.* Seyhan Meclisi'nden Kombassan Arsaları Düzenlemesine Ret, 08 Şubat 2006.
- T24. Müfettiş Raporu: Aytac Durak Yargılanmalı, 02 Aralık 2008, www.t24.com.tr, erişim tarihi: 05 Haziran 2018.
- Yeni Adana.* Durak Soruşturması'nın Ayrıntıları, 28 Ocak 2009.
- Yeni Adana.* Durak ve Meclis Üyelerine İmar Değişikliği Suçlaması, 01.03.2010.
- KRT. Soner Çetin: 25 Yıllık Sorunu Çözdük, Adana'nın Önünü Açtı, 29 Aralık 2019, <http://www.krttv.com.tr/>, erişim tarihi: 03 Mart 2020.
- Habertürk.* Kılıçdaroğlu Tapu Dağıtacak. Şambayadı, Kabasakal ve Esentepe Bölgelerinin Tapu Dağıtım Töreni CHP Lideri Kemal Kılıçdaroğlu'nun Katılımı ile Çukurova Belediyesi'nde Gerçekleştirilecek, 29 Aralık 2019, <https://www.haberturk.com/>, erişim tarihi: 03 Mart 2020.

İnternet Kaynakları:

- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), www.tuik.gov.tr
www.ilceharitasi.com (erişim tarihi: 10.06.2018)
Yüksek Seçim Kurulu (YSK), www.ysk.gov.tr
Adana Büyükşehir Belediyesi, www.adana.bel.tr