



DERLEME / REVIEW

Dönüşüme Gelene Kadar Konut Politikası Neye Dönüştü? Ne Yapmalı?

How Housing Policy of Turkey Has Been Converted Until Urban Transformation? And What Shall Be Done Next?

Musa Kızıltepe

Ankara Üniversitesi, Taşınmaz Geliştirme Anabilim Dalı, Ankara

ÖZET

Türkiye Devleti ve hükümetleri Cumhuriyet Tarihi boyunca, konut sorunuyla mücadelede farklı dönemlerde farklı politikalar geliştirmiş ve farklı politik araçlarla farklı yöntemler uygulamıştır. Dönemsel olarak değişen ve gelişen bu politik tercihler her zaman ilgili aktörler tarafından sorgulanmıştır. Bu makale de yazarın bu konudaki kişisel değerlendirme, görüş ve önerilerini eleştirel bir bakışla sunmayı amaçlamaktadır.

2003 yılından itibaren Toplu Konut İdaresi'nin yeniden yapılandırılması ve faaliyet biçiminde yaşanan değişim ve getirdikleri, 6 Mart 2007 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5582 sayılı Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un ülkede konut kredilendirmesi faaliyetlerinin yaygınlaştığı bir süreci başlatması ve ardından 31 Mayıs 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un öngördüğü yıkım-üretim faaliyetlerinin başlamış olması, devletin konut sorunuyla mücadelede son dönemde öngördüğü çözüm araçları olarak nitelenebilecek, ana dayanak ve hareket alanları haline gelmiştir. Konut sorununu aşmada devletin elinde bulundurduğu politik enstrümanların tarihsel perspektifte nasıl evrimleştiğine dair saptamalarda bulunmak, farklı dönemlerde uygulanan politik seçimleri kıyasen tartışmak ve yorumlamak bu yazının kaleme alınma gerekçesini oluşturmaktadır.

ABSTRACT

Turkeys' State and its governments has produced and applied different political choices in struggling housing problem of the country throughout the Republican History of it. Political favors on this issue that periodically changing and improving has always been questioned by the authorities of society. In this article, it is aimed that to brief authors' own perspective and suggestions on the matter with a critical look.

Finansallaşmanın dünya ekonomilerinde merkezi bir işlev görmeye başlamasıyla oluşan paradigma değişiminde konut sektörünün yeni kimliğiyle bunalımlar yaratabilen yapısal bir niteliğe haiz olduğu, konuta yönelik kaynakların dikkatli kullanılmadığında küresel ekonomik krizlere dahi sebep olunabileceği gerçeği anlaşılmıştır (Karayalçın, 2010). Bu gerçek, devlet tarafından her haneye yeterli mali olanağı sağlayarak konut sahibi olabilmelerini mümkün kılmak ulvi amacıyla karşılaştığında çelişkili bir durum yaratmakta, herkesi kredilendirmeye konut sahibi yapmak mümkün değilse yapılması gereken nedir sorusunu gündeme getirmektedir.

Konut sorunu birey, devlet, üretici ve yatırımcı açısından farklı algılanabilen bir olgudur. Ancak, bu olgunun devleti ilgilendiren kısmı sorunun toplumsal boyutudur. Bu noktadan hareketle belirli bir standartta konutun üretilip toplumun her kesimine hakçalıkla dağıtılabilesinin mümkün olup olmadığı



meselesi konut sorununun toplumsal anlamda tanımı olarak kabul edilmektedir (Tekeli, 1996). Bu tanım daha da açılacak olursa; farklı gereksinim ve talep (istem) kesimlerinin konut anlamındaki arzularının piyasa mekanizmasının elverdiği ölçüde çeşitlenmiş sunum türleri ve arz (sunu) olanakları çerçevesinde karşılanabilmesi, bu konuda arz eden ve ihtiyaç duyanın önündeki kısıtların devlet tarafından kaldırılması veya mümkün olduğunca azaltılması bu sorunsalın kapsamını oluşturur denebilir.

Ekonomik açıdan kalkınma sürecini henüz tamamlamamış olan ülkelerde kalkınmış ülkelere nazaran konut sorununun daha can alıcı ve daha çok risk barındıran şekilde hissedildiği bilinmektedir. Ödemeler dengesinin pozitif bakiye vermediği ülkelerde elbette ki konut sorununun bulunduğu çıkmazdan kurtulmasını engelleyen en büyük etkenin konunun ekonomik boyutu olması doğaldır. Ancak, konut sorununa eğilmek için önce ekonomik göstergelerin düzelmesi gerektiği gibi bir sav da geçerli olamaz. Ekonomik yetersizlikler yüzünden oluşturulamayan sağlıklı, güvenli konut ve yaşam çevreleri, suç, halk sağlığı problemleri, yüksek enerji tüketimi, sosyal ayrışma gibi olumsuz sonuçlara sebep olabilmektedir. Bunun önüne geçebilmek için devletler her dönemde o veya bu şekilde kendince bu konuda mücadelesini ortaya koymuştur ve koymaktadırlar.

Konut sorununun çözümü için devletçe belirlenen öncelikler ile alınan yasal ve eylemsel önlemlerin tümüne konut politikası denmektedir (Keleş, 2010). Konut politikası kavramı derinlemesine incelenmek istenirse konutun politika üretme alanı haline nasıl geldiği, konut politikalarının gelişmiş ve geri kalmış ülkelerde nasıl tezahür ettiği veya oluşumunda ve icrasında karşılaşılan sorunlar ayrıca ele alınıp araştırılabilir. Fakat bu konuda kamuyu ilgilendiren yegâne tartışma başarılı bir konut politikasının nasıl tasarlanması gerektiği sorusudur.

Keleş'e (2010) göre başarılı bir konut politikası kurgulanırken üç temel ilkeye sadık kalınmalıdır. Bu ilkelerden birincisi, konut politikası ile kalkınma amaçlarının uygunluğu ilkesidir. Bu uygunluğun sağlanması kitlelerin konut gereksinimi ile ekonomik olanaklar arasındaki dengenin kurulabilmesi gerektiğindedir. İkincisi, konut politikası ile ülkenin kentsel ve bölgesel gelişme politikalarının uyuşması ilkesidir. Bu uyuşma, konut politikasının yalnız konut gereksinimini karşılamaktan öte konutun içinde bulunduğu doğal ve yapılaşmış çevrenin diğer sorunlarının çözümüne ilişkin olmasından ve bölgesel dağılımda konutun, sanayileşme ve kentleşme dengesi anlamında göz ardı edilemeyeceğinden kaynaklanmaktadır. Üçüncü ilke de konut politikasının önceliklerinin olması zorunluluğudur. Bu öncelikler muhtaçlar için belli toplumsal sınıf ve kümeleri hedef alarak, belli gelir düzeyinde yurttaşları hedef alarak ve belli konut standardını ya da üretim maliyetini hedef alarak saptanabilmektedir.

Bu ilkeleri göz önünde tutarak tasarlanan bir konut politikası hedeflerini; konut yatırımları, vergiler, krediler, ipotek karşılığı konut edinme yöntemleri ve benzeri alanlarda yapılacak

akçal (mali/finansal) müdahaleler, kira denetimi ve kat mülkiyeti uygulamaları, çeşitli yasal kısıtlama ve teşvikler üzerinden yürütülecek tüzel müdahaleler ve konut standartları, konut üretim tipleri, yapım yöntemleri ve yapı gereçleri konusunda yapılacak teknik müdahaleler ile belirlenen araçlar sayesinde gerçekleştirilebilir.

Konut politikasının en önemli uygulama araçlarından olan konut finansmanı ise yalın anlatımıyla fon fazlası bulunanlardan kendi evini satın almak/yapmak amacıyla fon gereksinimi bulunan ve borç almaya istekli olan alıcılara bu fonun aktırılması kabiliyetidir (Boleat, 1985). Başarılı bir konut finansmanının uzun vadeli borçlanmayı olanaklı kılması ihtiyaç duyanlar açısından olmazsa olmazdır. Çünkü konut hane bütçelerini ciddi şekilde zorlayan pahalı bir maldır. Uzun vadeli borçlanma olanağı yokluğunda ortalama gelirli ailelerin kısa vadede konut edinimi çoğu zaman imkânsızdır. Ülkesel boyutta konutlanma ve konut finansmanı arasında çok net bir bağ vardır. Bir ülkedeki konut kullanım tiyolojileri ve kalitesi çoğu yerde konut finansmanının başarı veya başarısızlığının ürünüdür.

Konut sorunu, konut politikası ve konut finansmanına ilişkin Türkiye özelinde yapılan irdelemelerde bazı saptamalara ulaşılmaktadır. Bunlardan birincisi, konut sorunsalının dinamik bir yapıda olduğu ve dünyada olduğu gibi ülkemizde de demografik yapının değişmesi, stok yıpranması ve göç gibi sebeplerden dolayı dönemsel olarak değişkenlik arz edebileceği gerçeğidir. Tekeli (1996), konutun çok işlevli yapısının konut sorununda bir dönem için geçerli olan çözüm yöntemlerinin daha sonraki dönemler için problem olabileceğini belirtmektedir. İkincisi, küresel finansallaşmayla birlikte konutun ekonomik bir varlık olarak değerinin daha da arttığı ve bizim gibi küresel ekonomik entegrasyona geçiş sürecinde olan ülkelerde bu konunun daha da özenle ele alınmasının zorunlu olduğudur. Üçüncüsü de Türkiye'de hızlı nüfus artışının (göreceli bir yavaşlamayla da olsa) kentleşmeyle birlikte önümüzdeki 20 yıllık süreçte de devam edeceği, özellikle 1950-1960'lı yıllarda başlayan apartmanlaşmanın çoğunluğunu oluşturduğu stoktaki yaşlanma, yıpranmayla beraber yıkımların artacağı, hanehalkı büyüklüğündeki gerileme, yaş piramidinde evlenme çağında ciddi miktarda bir genç nüfusun bulunuyor olması, devletin gecekondu tipi köhne yaşam alanlarından kurtulma istekliliği ve alım-satım, kiralama işlemlerinde getirilen kolaylıkların konut pazarının ilerleyen yıllarda şüphe götürmez biçimde çok daha büyüyeceğine ve derinleşeceğine işaret etmesidir. Konut sorununa ilişkin yapılan bu saptamalardan devletin konut konusunda ilerleyen yıllarda daha fazla üretim, altyapı, destek ve teşvik sağlaması, daha fazla önlem alması ve düzenleme yapması, özetle; bu konuya daha fazla eğilmesi gerekeceği çıkarılabilir.

Konut politikasına ilişkin saptamalar yapılırken; DİE (bugünkü TÜİK) ve TOKİ'nin gözetiminde Dünya Bankası'ndan edinilen bir hibe programının ön koşulu olarak hazırlanan Türkiye Konut Araştırması 1999 isimli, o günün şartlarında hazırlanan çalışmada yer alan bulguların büyük ölçüde bugün de geçerliliğini koruduğu ve politika oluşturmada çözüm aranması gereken temel konuların halen bu bulgular olduğu fark edilmektedir.

Anılan araştırmanın sonuçlarına göre; Türkiye’de inşaat maliyetlerinin pek çok ülkeyle karşılaştırıldığında düşük olması nedeniyle inşaat sanayinin işleyişinde etkinliktен uzaklaşmadığı görülmektedir. Dağıtımda etkinlik açısından, düşük gelirli konut sunumunda sorunlar bulunmaktadır. Kentlerde nüfusun ciddi bir payının ruhsatlı stoktan konut edinmeye maddi gücü yetmemektedir. Konut piyasasının sonuçları bir bütün olarak ele alındığında üretim-dağıtım etkinliğinden söz edilmesi olanaklı değildir. Bugün dahi özellikle küçük kentlerde mevzuata aykırı olarak ruhsatsız konut inşası ülkede devam etmektedir. Ruhsatlı konut sunumu ile her tür konut ihtiyacını karşılayacak şekilde farklılaşan ürünler sunulmadığı anlaşılmaktadır.

Bu sonuçlar biraraya getirildiğinde Türkiye’de konut politikasının üzerine inşa edilmesi gereken sorun alanını Türel (2002) şu şekilde tanımlamaktadır:

“Türkiye’de konut sektörünün genel performansı, konutun ödenebilirliği sorununun varlığına rağmen gereksinime oranla üretilen konut sayısına göre değerlendirildiğinde iyi olmasına karşın ruhsatsız konutların toplam stok içindeki payı büyüktür.”

Konut sorununun herkes için farklı bir anlam ifade edebileceği daha önce belirtilmişti. Konut politikası ise konut sorunundan farklı olarak yalnız devletin kaygısıdır. Çünkü ülkesel kalkınma hedefleri ile toplumsal eşitliğin konut anlamında bireyler ve üreticiler tarafından etkin bir şekilde sahiplenilmesini beklemek çok da rasyonel değildir. Burada dikkat edilebilecek en önemli konu konut politikasının hiçbir zaman geçerli olduğu dönemin ekonomik, siyasal ve sosyal konjonktüründen bağımsız değerlendirilemeyeceği gerçeğidir. Örneğin; son kalkınma planlarının konutun finansmanı konusunda illa ki ulusal bir sistemin getirilmesini önermesi, en azından bu zamana kadar kamunun sırtına yüklenmiş olan finansman sorunsalına özel sektörün de mümkün olduğunca dâhil edilebileceği görüşü, son dönem politik arayışların itici gücü olmuştur denebilir.

Konut finansmanına ilişkin yapılan saptamalarla devam edilecek olursa; birinci saptama, konut finansman yapısının tamamen kamusal bir işlev olmaktan çıktığı ve piyasa düzenine terk edildiğidir. Bu durum kamunun daha önce yönetemeyip zamanla erittiği fonlarla beyhude bir çaba görüntüsüne giren konut finansmanından mali anlamda kendini kurtarması açısından olumlu olduğu halde, yalnız kar dürtüsüyle hareket eden piyasanın sosyal koşulları ve toplumsal düzenin sürdürülebilirliği konusunda kaygılanmayacak olması açısından olumsuzdur.

İkincisi, özellikle metropollerde can alıcı şekilde hissedilen konuta ekonomik erişemezlik sorununun rakamlara bakıldığında istenen düzeyde bir iyileşme olmadığı, aksine kentlerde kümelenen yoksul kesimin düzenli giderleri içinde konutun payının arttığı anlaşılmıştır. Bu durum, kamunun bir yandan muhtaçlar için yoğun biçimde konut üretmeye devam ettiği halde nicel olarak ulaşılan seviyenin gerçek gereksinimi karşılayamaz olduğu göz önünde bulundurulduğunda, konuta erişim ve kullanma bağlamında toplumsal sınıflar arasındaki makasın

açılmaya devam ediyor olduğunu göstermektedir.

Üçüncüsü, yeni konut finansman sisteminin muhtaç kesimlere erişemeyecek olsa da Türkiye’de büyümeye devam edeceği gerçeğidir. Bu büyüme ekonomik olarak birçok fayda sağlamakla birlikte içinde barındırdığı riskleri de kendisiyle beraber büyüteceği anlamını taşımaktadır. Her ne kadar sisteme ilk evinin sahibi olmak amacıyla dâhil olanlar kira yükünden kurtulmuş olsalar da ülkede en üst düzey gelirli kesimin dahi bütçesini ciddi ölçüde zorlayarak konut için ancak borçlanabildiği görülmektedir. Konut için borçlanan birey sayısının ilerleyen yıllarda daha da artacağı düşünülürse uzun süreli borçlu yaşamaya alışık olmayan Türk halkının konuta yaptığı ödemeler yüzünden kısmak zorunda olduğu diğer harcamalarının sebep olacağı yaşam standardındaki düşmeye nasıl adapte olacağı da sosyolojik açıdan incelemeye değer bir başka konu olacaktır.

Konut sahipliğini artırmaya yönelik mortgage ve benzeri politik seçimlerin yoğun olarak uygulandıkları dönemlerde, konut fiyatlarında genel olarak aşırı bir artış yaşandığı bu noktada söylenecek bir diğer önemli saptamadır. Bu durum üst gelir grupları dışında kalan toplum kesimlerinin sistemin hitap ettiği konutlar haricindeki konutlara da sahip olmasını güçleştirici bir etki yaratmaktadır. Bir başka ifadeyle, bu sistem mortgage piyasasına hizmet edecek konutların ve hatta konut bölgelerinin üretilmesini teşvik etmekle birlikte, bu üretimin toplumun alt ve orta gelir gruplarının ihtiyaç ve isteklerine cevap vermesinin imkânsız olduğu gibi bu kişilerin sistem varolmaksızın konuta erişebilirlik güçlerini de dolaylı olarak zayıflattığı söylenebilir.

Balaban’a (2007) göre düşük risk altında beklenen karlılığı sağlamak biçiminde işleyen bu sistemin bir sosyal politika biçiminde sonuçlar vereceğini beklemek doğru değildir. Sistemin aktörleri, uygulamanın konut sorununun toplumsal boyutuna çözüm olmasını değil, kendi ölçütlerine uyan kişileri ve konutları sisteme dâhil ederek piyasa içerisindeki pozisyonlarını korumayı ve geliştirmeyi hedeflemektedirler. Bu durumun bir diğer ifadesi de bu sisteminin uygulanmasında yönelimin konut gereksinmesine değil konut talebine olduğudur.

Esasında konut ve konuta dayalı sorunların en trajik şekilde alt ve orta gelirli haneler tarafından hissedildiği Türkiye’de yüksek gelirli konut erişimini kolaylaştırıcı ve hızlandırıcı bir politik yönelimin var olması oldukça çelişkilidir. Hâlbuki konut sorununun devlet açısından tüm toplum kesimlerinin hakçılıkla konuta erişebilmesinin sağlanması, konut politikasının da bu amaç doğrultusunda üretim-dağıtım etkinliğinin gerçekleşmesini sağlayacak yasal ve yönetsel tedbirlerin alınması meselesi olduğu hatırlanırsa, halen Türkiye’de istenilen düzeyde kapsamlı ve işlevsel bir konut politikası kurgusunun yürürlükte olmadığı sonucuna varılabilir. Bu noktada, konut finansmanı sistemi de tek başına konut sorununun çözümümü gibi görülmeğe devletın konut sorunuyla mücadelede kullanabileceği araçlardan yalnızca bir tanesi olarak algılanırsa popüler tartışmalar ve ticari beklentilerin ötesinde ancak bir anlam ifade edebilir.

2000'li yıllar öncesinde Keleş (2010) tarafından beş dönemde karakterize edilen (bkz. Tablo 1) ülke tarihi boyunca konut politikasının dönemselleştirilmesi, 2003 yılından itibaren ülkede meydana gelen birtakım gelişmelerle artık yeni bir dönem olan altıncı dönemin tanımlanabilmesine olanak vermektedir.

2001 yılında arsa ve konut politikalarının birlikte belirlenmesi ve uygulanması amacıyla bir çatı kurum niteliğinde kurulan Konut Müsteşarlığı'nın 2003 yılında kapatılarak tüm yetkilerinin TOKİ'ye devredilmesiyle başlayan bu altıncı dönemin belirtileri, TOKİ'nin alışlagelmiş finansman kurumu olma rolünü terk ederek, müteahhit kurum olma niteliğini benimsemesi ve buna bağlı olarak ülkedeki kooperatiflerin geri plana atılarak son derece güçsüzleşmesi ile devam etmiş, 2007 yılında 5582 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle devletin konut finansmanı alanını tamamen özel sektöre bırakması neticesinde doruğa ulaşmıştır. Bu dönem, neo-liberal dönem veya özel finansman dönemi olarak ya da başka bir isimle anılabilir.

Bu dönemle birlikte politik olarak değişen ve topluma yansıyan durum; eskiden devletin kısıtlı imkânlarıyla desteklediği kooperatifler eliyle yürütülen konut sunum biçiminden baskın olarak üst orta, orta ve alt orta gelir gruplarının faydalanması, yani sübvansiyonların bu toplumsal kesimlere ağırlıklı olarak dağıtılması yerine, şimdi en üst gelirli özel finansman yoluyla, en alt gelirli de TOKİ tarafından üstlenilen doğrudan sosyal konut üretimi yoluyla sübvansiyonlardan ağırlıklı olarak faydalandırılması yöntemine geçilmiş olmasıdır. Başka bir ifadeyle; konut anlamında ekonomik katmanların gövde kısmını sübvansiyonla etmek yönteminden baş ve ayakları sübvansiyonla etme anlayışına geçilmiştir.

Bu yeni dönem aynı zamanda iktidarın değişmesiyle başlayan ve o günden bugüne aynı siyasal erkin yürütme görevinde bulunmasına paralellik teşkil etmektedir. Bu süreçte uygulanan politikaların bu yeni dönemin oluşmasına imkân veren birçok düzenlemeyle sonuçlandığı ve bu düzenlemelerin dönemin karakterini yansıttığı bir gerçekse de meydana gelen yeni algı ve anlayışın yalnız siyasal iktidarın uygulamalarından kaynaklandığını iddia etmek doğru olmaz. Ülkemizde yaşanan ekonominin finansallaşması ve kamu politikalarının buna göre şekillenmesi durumunun küresel finansallaşmaya paralel bir eğilim olarak birçok dünya ülkesinde de benzer biçimde yaşandığını unutmamak gerekir. Dengesiz kalkınma olarak kuramlaştırılan ve ekonomik sektörler arasında kaynak dağıtımının adaletli olarak gerçekleştirilmesi yerine en atılımcı sektörler ile en çok risk barındıran kırılğan sektörleri öncelikli olarak destekleyen, diğerlerini ikinci plana atan yeni kalkınma anlayışının anlatılan konut politikalarındaki değişimin geri planında yatan felsefe olduğunu da söylemek gerekir.

Öte yandan, devletin tercihinin bu şekilde değişmiş olması eleştiriye son derece açıktır. Çünkü eski usul ile gelir grupları arasında dağıtılan sübvansiyonlar açıkça daha adildi. Bu adilane yaklaşım orta ve alt-orta grupların terk ettikleri kiralık veya mülk konutlara en alttaki kesimlerin süzülerek geçmesine olanak veriyor, piyasayı bir anlamda spekülasyon hareketlere daha

çok kapatıyor, fiyat istikrarının sağlanmasına daha çok katkı koyuyor, en üst gruptaki gelirli konut erişimine yönelik olanaklarının artmasını sağlamıyor ve dolayısıyla bu şekilde bir anlamda konut aracılığıyla toplumsal ayrıışmanın önüne geçebiliyordu. Yeni usul ile ise zaten konuta erişimde diğer kesimlere kıyasla daha fazla avantajı bulunan üst gelirli konut bu olayı daha hızlı ve kolay gerçekleştirebilmelerinin yolu açılmıştır. Dahası, sosyal konut üretimi düzeyi geçmişe nazaran yüksek olsa da, hedef aldığı toplum katmanındaki mutlak ihtiyaçla kıyaslandığında çok küçük kalıyor olması bir realitedir. Bu durum devlet eliyle alt gelirli arasında 'şanslı kesimler'in oluşturulduğu anlamına da gelmektedir. Burada şanslı kesim tabirinden kasıt; bir şekilde devletin sunduğu sosyal konuta erişen yoksul hanenin kendi evinde oturuyor olmasının, yanı başındaki mahallede görece geliri daha yüksek orta kesim memur ya da esnaf ailesinin kirada oturuyor olması ile ciddi bir tezat yaratması durumudur.

Bu yeni yaklaşımın sermaye şirketlerinin maddi gelişimine eskiye kıyasla daha çok olanak verdiği de göz ardı edilemez. Devlet eliyle her yıl yüzlerce konut üretim işi ihalesi yapılmakta, getirisi yüksek alanlardaki değerli arsalar yapsatçılara konut üretimi amacıyla devredilmektedir. Türk inşaat sektörünün imkânlar sağlandığında hızla, nitelikli konut üretebilme yeteneği gerçekten takdire şayandır. Ancak, özellikle son yıllarda sermaye şirketleri patronları tarafından yapılan demecelerde piyasada konut bolluğu olduğu, son zamanlarda fazla konut üretildiği belirtilmektedir. Bu doğru değildir. Bu durum yeni anlayış ile gelen uygulamaların bir sonucudur. Toplumda niteliksiz, sağlıksız ve kaçak konutlarda yaşayan milyonlarca insan vardır. Sermaye şirketleri tarafından dile getirilen bu yakınmanın doğrusu: "ürettiğimiz konutlara alıcı bulamıyoruz" şeklinde olmalıydı. Çünkü üretilen konutların fiyatları gerçek ihtiyaç kesimlerinin ödeme kabiliyetlerinin oldukça üzerindedir. Bu durum yalnız sermaye şirketlerinin ürettiği konutlarda değil kimi yerlerde bizzat TOKİ'nin ürettiği konutlar için de geçerlidir. Öyleyse, bu yeni politik anlayışın bir sunum-gereksinim uyumsuzluğu yarattığı iddia edilebilir. Bu uyumsuzluğun oluşmaması için yapılması gereken; etkin talep örgütlenmesinin sağlanarak, sunum biçimlerinin buna göre şekillenmesidir. Nitekim bu işlevi yerine getirebilen en iyi yapının da kooperatifler olduğu göz önünde bulundurulursa eski usulün terk edilmesinin bir dezavantajı daha karşımıza çıkmaktadır.

Yeni anlayış, idari açıdan bakıldığında da eleştiriye açıktır. Devlet içinde tek bir kurumun denetlenmeksizin kendi başına kamu arazilerini planlayabilmesi ve alıp satabilmesi yürütmenin her türlü işleminin sorgulanabilirliği ilkesiyle, piyasa yapıcı özelliğini kendi lehine istediği şekilde kullanabilmesi ise ticari adaletin sağlanması ilkesiyle bağdaşmıyor görünmektedir. Doğrudan bütçe gelirlerini azaltan veya bütçe harcamalarını artıran konut politikası önerileri ekonomik istikrarın sağlanması ve bütçedeki risklerin azaltılması bağlamında artık dünyada rağbet görmemektedir. Nitekim yeni dönemde TOKİ'nin gelir ve giderlerinin bütçe dışına çıkarılması da bu yüzden olmuştur. Ancak, mali yapısı özerk olan bir devlet kurumunun hiçbir denetime tabi olmaması da kabul edilebilir değildir. Ayrıca, son

TABLO 1.

Yıl	Adı	Dönemi Karakterize Eden Sosyo-ekonomik ve Siyasal Gelişmeler	Planlama ve Konut Sorununa Yaklaşım	Mevzuat
1. Dönem	İlk Dönem	Cumhuriyet'in ilanı Ankara'nın başkent olması	Memur konutları sorununun çözümü ve göçmenlerin yerleştirilmesi gündemi oluşturmuştur.	(1923) 583 sayılı yasa (1925) 586 sayılı yasa (1928) 1352 sayılı yasa (1929) 1452 sayılı yasa (1939) Millî Korunma Yasası (1944) 4626 sayılı yasa (1948) 5218 sayılı yasa (1948) 5228 sayılı yasa (1953) 6188 sayılı yasa (1951) 5656 sayılı yasa (1959) 7367 sayılı yasa
2. Dönem	İkinci Dönem	Çok partili siyasal yaşama geçiş ve sendikaların kurulması Türkiye Emlak ve Kredi Bankası'nın kurulması 1946 İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulması 1958	Konut sorunu kalkınma sorununun bir bileşeni olarak düşünülmemiştir Belediyelere konut yapma yetkisi verilmiştir.	Yeni Kentleşim Alanları Kararnamesi Memurları Konut Edindirme Yönetmeliği Bankalar Yasasında YHK ile değişiklik Bağkur Kredisi Yönetmeliği Millî Konut Politikası Kararnamesi
3. Dönem	Planlı Dönem	1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün kurulması 1969 775 sayılı Gecekondu Yasası'nın yürürlüğe girmesi 12 Eylül darbesi 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun yürürlüğe girmesi	Gecekondu sorunuyla yasaklayıcılık yerine yasallaştırma yöntemiyle mücadele edilmiştir. Konut sorunuyla mücadele toplu konut yöntemine geçilmiştir.	(1984) T.K.K. Tüzüğü (1984-89) T.K.K. Uygulama Yönetmeliği (1984) 2982 ve 2983 sayılı yasalar 180 ve 209 nolu YHK'ler (1993) R.G 21467 no'da yayımlı yönetmelik (1995) T.K. Tasarruf Sistemi Yönetmeliği (2003) 4966 sayılı yasa
4. Dönem	Ara Dönem	Ekonomide liberalleşme döneminin başlaması	Konut sorunuyla mücadele tamamen bankacılık sektörüne devredilmiştir.	(2004) 5273 sayılı yasa (2007) 5582 sayılı yasa (2007) 2499, 3226, 2985, 193, 6802, 492, 488, 3065 sayılı kanunlarda konut finansman sisteme uyum kapsamında yapılan değişiklikler
5. Dönem	Liberal Dönem	2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun yürürlüğe girmesi Konut Müsteşarlığı'nın kapatılması (2003) TOKİ'nin çeşitli yetkilerle donatılarak yeniden yapılandırılması Konut Finansmanı Sistemi'nin oluşturulması	Konut sorunuyla mücadele toplu konut yöntemine geçilmiştir. Kamu eliyle bireysel ve kurumsal kredilendirme faaliyetlerine yönelik fon oluşturulmuştur.	(1984) T.K.K. Tüzüğü (1984-89) T.K.K. Uygulama Yönetmeliği (1984) 2982 ve 2983 sayılı yasalar 180 ve 209 nolu YHK'ler (1993) R.G 21467 no'da yayımlı yönetmelik (1995) T.K. Tasarruf Sistemi Yönetmeliği (2003) 4966 sayılı yasa (2004) 5273 sayılı yasa (2007) 5582 sayılı yasa (2007) 2499, 3226, 2985, 193, 6802, 492, 488, 3065 sayılı kanunlarda konut finansman sisteme uyum kapsamında yapılan değişiklikler
6. Dönem	Özel Finansman Dönemi (Neo-liberal Dönem)			

kalkınma planında konut kesimine yer verilmemesiyle bu alanın tamamen tek bir kurumun sorumluluğuna bırakıldığı gerçeği de tescillenmiştir. Bu gelişme yukarıda bahsedilen yeni anlayışın hissettirdiği politik serbestliğin de bir imgesi sayılabilir.

Özel sektörün konutun finanse edilmesine aracılık etmesi reformu, mali anlamda faydalarının yanında konut üretimine etkisi, inşaat sanayini hareketlendirmesi, yeni firmaların kurulması ve istihdamın artması gibi dolaylı faydalara sahiptir. Yatırımcıların, tüketicilerin, sanayicilerin, sigortacılık gibi hizmet alanlarının bu fırsatlardan azami ölçüde yararlanmaları, devletin de bu faaliyetlerden alacağı vergilerle güçlenmesi beklenmektedir. Ancak, bu reformun gerçek ihtiyaç kesimlerinin konutu edebilirlik sorununa yönelik hiçbir katkısı olmadığı, dolayısıyla bir sosyal politika gibi sonuç vermeyeceği anlaşılmıştır. Toplumdaki yoksul kesimi dışlayan, bir toplumsal fayda potansiyeli barındırmasına rağmen sistemin şu haliyle yeni bir finansal araç olmak ve başka yeni finansal araçların üretilmesini sağlamak dışında işlevi bulunmayan bir yenilik olarak kaldığı ortadadır.

Tüm bunlara rağmen, bu dönemde de konut politikasının belirlenmesi ve icrası ile ilgili sorgulamalar otoritelerce yapılmıyor değildir. Kimilerine göre devlet konut üretimini tamamiyle bırakmalı, yalnız eski usul finanse edici rolünü üstlenmelidir. Kimilerine göre TOKİ bir finansman kurumu olmalı ancak, bilinenin aksine fon yaratan, kredi kullandıran değil özel piyasada kullanılan fonları alıp satan, hatta menkul kıymet ihraçlarını garantileyen bir kurum olmalıdır. Kimilerine göre de mevcut faaliyetini artırarak devam etmelidir.

Yeni dönemdeki özel finansman uygulamasının ne arz edenin ne de talep edenin yeteri kadar desteklenmesi işine yaramadığını, bunların yanında aracılık edenin ise daha çok kazanmasına olanak verdiği görülmektedir. Asıl mesele yapılan tüm eleştirilere rağmen bu yeni olanağın sosyal yönlü hedeflere erişmede ne şekilde katkı koyabileceğini sorgulamak olmalıdır. Bu konu, devletin kurumsal rolünün ne olacağı sorusu ile birlikte değerlendirildiğinde anlam kazanacaktır. Bu noktada, 'Madem ki yeni konut finansmanı gerçek ihtiyaç kesimlerine erişemiyor, madem ki devlet de tek başına sosyal konut üretimine mutlak ihtiyacı karşılayamıyor öyleyse yapılması gereken nedir?' sorusu gündeme gelmektedir.

Yaşanan deneyimler, ne sadece üst ve alt gelirli bir şekilde sunulan sübvansiyonlardan ağırlıklı olarak faydalandırılarak ne de orta küme gelirli bir şekilde desteklenerek diğerlerinin kendi haline bırakılmasının tam anlamıyla etkin bir konut politikası uygulaması olmayacağını göstermektedir. Her iki türlü de desteklenenler-desteklenmeyenler şeklinde oluşan ikili yapıdan kurtulmak gerekmektedir. Bu yüzden her farklı kesimin önceliğini ayrı ayrı belirleyerek, haneleri adaletsiz gelir dağılımının konuta erişmelerini zorlaştırdığı oranda mümkün olduğunca desteklemek en etkin politik kurgu olacaktır.

Bahsedilen etkin politik kurgunun oluşması ve uygulanması için ise konut politikalarının yerleşmesi şarttır ve ilk adım olmalıdır. Belediyelerin öncelikle dar gelirli için uygulayabi-

lecekleri konut edindirme programlarının hayata geçmesi için yasal ve yönetsel düzenlemeler yapılmalı, özellikle hanelerin kendi konutlarını üretebilmeleri için ucuz arsa sunumu programları ile proje ve ruhsat destek programları uygulanmalıdır. Bu programlar, eskiden 'Gecekondulu Önleme Bölgeleri'nin ilan edilmesi gibi Valilikler tarafından hazine arazilerinin 'Ucuz/ Sosyal Konut Alanı' olarak ilan edilmesi, belediyenin altyapı ve planlarını hazırlayarak oluşturduğu küçük parselleri kendi kullanımı için konut üretmek isteyenlere ucuz satması yoluyla işleyebilir. Hatta belediyelerin tip mimari ve mühendislik projelerini bu hanelere ücretsiz temin etmesi, iskân ve inşaat ruhsatlarını düşük harçlar karşılığında vermesi gibi çeşitli yerel sübvansiyonların sağlanması başarılabılır.

Yerleşme dışında başarılması gereken ikinci önemli konu konut kooperatifliğinin yeniden güçlü bir politik araç olarak kazanılmasıdır. Bu kazanım olmadığı müddetçe orta gelir kümesindeki hanelere sübvansiyonların dağıtılması çok zor olacaktır. Kooperatifliğin ülkede yeniden yükselişe geçmesi ise öncelikle kooperatiflerin güvenilirliğini ve etkinliğini arttırmaktan geçmektedir. Bunun için de kooperatiflerin yapsat tarzı sunum biçiminden kurtularak gerçek amacına yönelik şekilde reforme edilmesi gerekmektedir. Bu reformun temel ilkesi kooperatiflerin mali, hukuki ve teknik olarak sıkı şekilde denetlenmesi olmalıdır. Bunun başarılması için modeller geliştirilebilir. Bunun yanında kooperatiflerde üye sayısının aşırı kalabalıklaşmaması için üst üyelik sınırı konması, kooperatif yönetiminin üyeler dışında kimselerden oluşmaması, kooperatiflerin ancak kendi mülkiyetlerindeki arsalar üzerinde inşaat yapabilmeleri, kooperatif merkez birliklerinin üye kooperatifler üzerindeki etkinliğinin artırılması ve kamu destekli kooperatif girişimlerinin devlet ihale kanunu kapsamında işlerini yaptırılmalarının zorunlu hale gelmesi gibi önlemler bu kuruluşların yeniden gerçek amaçlarına yönelmelerine ve devlet tarafından ciddi şekilde desteklenmelerinin anlamlı hale gelmesine olanak tanyacaktır. Eğer bu reform başarılırsa kooperatiflerin ve üyelerinin de yeni konut finansmanı kapsamındaki kredilerden avantajlı biçimde faydalanabilmesinin önü açılabilir.

Üçüncü bir çeşitlilik, ucuz kiralık konut arzının artırılması üzerine olmalıdır. Şimdiye kadar ülkede ne devletin ne özel kesimin ne de kooperatiflerin üzerinde hiç durmadığı bu konu, ev sahipliğine geçiş öncesi nitelikli konuta erişme sıkıntısı çekenler için ciddi bir imkân tanyacaktır. Tasarrufları henüz ihtiyaçları çerçevesinde bir konuta sahip olmaya yetmeyen yeni evli çiftler, öğrenciler, göç edenler ya da geçici ikamet edenler gibi gruplar için geliştirilebilecek bu sunum türü toplumun barınma koşullarının iyileşmesi noktasında ciddi bir rahatlama sağlayacaktır. Sermaye şirketleri büyük kar dürtüsüyle hareket ettiklerinden sürekli yüksek nitelikli konut üretimine yönelmektedir. Oysaki özellikle bilançosunda bulunan gayrimenkulleri kiralayarak sermaye iradı elde eden ve birçok vergi avantajı yaşayan gayrimenkul yatırım ortaklıklarının muhtaçlar için konut üretilip bunları kiralamalarında hiçbir kısıt yoktur. Bu şirketler aracılığıyla belli bir kira sınırının altında temel yaşam standardını karşılayan konutların üretilmesi teşvik edilebilir. Aynı durum belediyeler ve kooperatifler için de geçerlidir.

Üretim ve tüketim sürecinde farklı aktörlerin rol almasına ihtiyaç duyulan konut olgusu ciddi bir ortaklaşma prensibiyle yürütülürse süreçler çok daha etkin işletilebilir. Bunun için ortaklık modelleri tasarlanabilir. Belediyelerin kooperatiflerin ana ortaklarından olduğu, TOKİ'nin altyapı ve teknik donanımı sağlayarak bu yapıyı organize ettiği, özel finans kuruluşlarının finansör olarak bu yapıya ortak olduğu, hâsılâtın birlikte paylaştığı ve getirinin yerel yönetimler eliyle kamuya döndüğü etkin şekilde işleyen bir konut üretim modeli tasarlanabilir ve yasalaşıp uygulanabilir.

Bu şekilde çok aktörlü, genel ortaklık yapısına dayalı yürütülen bir anlayış; finansman kuruluşlarının yeni konut finansmanı üzerinden toplumda daha çok kesime erişmesine, talebin denetim altında örgütlenmesine, sübvansiyonların hakçalıkla dağıtılmasına, yerel demokrasi ve ekonominin daha özgün olarak gelişebilmesine, tamamıyla merkezi yönetimin elinde bulunan konut üretim sorumluluğunun siyasal istismlara maruz kalmamasına imkân taniyacaktır.

Çeşitlenme ve ortaklaşma ilkesine dayanan bu yeni konut politikası yaklaşımı ile bir yandan kooperatiflerin etkinliğinin yeniden artması, bir yandan da piyasanın aşırı spekülasyona kapatılarak özel sektörün makul kar seviyesinde sosyal amaçlara kanalize olması sağlanabilecektir. Hali hazırda örgütlü halde bu-

lunan kooperatif ortaklıklar, finansör ortaklarından yalnız yapım amaçlı kredilendirme değil ileride bakım, onarım, yenileme amaçlı kredilendirme faaliyetleri noktasında da istifade edebileceklerdir. Finansörler ise bu tür kredileri de konut finansmanı kapsamında değerlendirerek menkulleştirebileceklerdir.

KAYNAKLAR

1. Anonim. (1999). Türkiye konut araştırması 1999. TÜİK yayını No: 2886, s. 167, Ankara.
2. Balaban, O. (2007). Bir konut finansman aracı olarak mortgage sisteminin Türkiye'de olası etkileri üzerine, Kent ve Planlama'nın içinde. Mengi, A. (der), İmge Kitabevi, s. 237-59, Ankara.
3. Boleat, M. (1985). National housing finance systems. Croom Helm, p. 489, London.
4. Karayalçın, M. (2010). Konut bunalımı kent rantları ve proje muhafızları. Mediform Yayıncılık, 2. Baskı, İmge Kitabevi, s. 165, Ankara.
5. Keleş, R. (2010). Kentleşme politikası. 11. Baskı, İmge Kitabevi, s. 699, Ankara.
6. Tekeli, İ. (1996). Türkiye'de yaşamda ve yazında konut sorunununun gelişimi. TOKİ yayını, Konut Araştırmaları Dizisi 2, s. 165, Ankara.
7. Türel, A. (2002). Konut politikası geliştirme çalışması: konut politikaları, bulgular, öneriler. Konut Kurultayı, s. 1-23, İstanbul.

Anahtar sözcükler: Konut finansmanı; konut politikası; sosyal fayda.

Key words: Housing finance; housing policy; social benefits.