

İDARE, PİYASA VE MEKAN: TOKİ’NİN KONUT POLİTİKASINDA YENİ EĞİLİMLER

Arş. Gör. Dr. Can Giray ÖZGÜL
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
ozgul@politics.ankara.edu.tr

Arş. Gör. Özhan DEĞİRMENCİOĞLU
Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü
ozhan@gazi.edu.tr

ÖZ

Son yıllarda konut politikalarında yaşanan değişimler kentleşme alandaki tartışmaların merkezine oturmuştur. Özellikle Avrupa’daki tartışmalara bakıldığında, konut politikalarındaki değişimler üzerinden gerçekleşen siyasi tartışmaların ve bunların toplumsal alana yansımalarının kentleşme politikalarını şekillendirdiği görülmektedir. Türkiye’de ise TOKİ sahip olduğu yasal ayrıcalıklar, geniş arsa stoku ve iştirakleri aracılığıyla konut piyasasının en büyük aktörü konumundadır. TOKİ’nin yakın dönem söylemlerine bakıldığında son yıllarda konut üretimi politikasında değişiklikler yaptığı anlaşılmaktadır. Bu değişiklikler temelde; yerel mimariyi öne çıkaran konut tipine öncelik verme, mahalle kültürünü yaşatacak konut alanları üretme, yatay kentleşme politikasını benimseme ve lüks konutlar yerine ofis ve otel yapımına yönelme şeklinde sınıflandırılabilir. Çalışmada, TOKİ’nin mekânı ve aynı zamanda ekonomiyi yönlendiren/dönüştüren yapısının ‘nasıl’ işlediği incelenmektedir.

Anahtar Sözcükler: Toplu Konut İdaresi, Kentleşme, Konut Politikası, Piyasalaşma

TOKI: Governance, Market and Space

Abstract

The transformations in the housing policy are taking an essential part in the urbanization debates. As we can see in the European academic milieu, the political debates and their influence on the social area about the housing policy transformations shape the urbanization policies. In Turkey, TOKI stands at the first place on the housing market thanks to its legal privileges, its parcel stocks and its affiliates. We can understand with its speech that TOKI will change its housing production strategies. These changes are classified into four objectives; giving priority to the type of housing that improve local architecture, producing spaces that support neighborhood culture, accepting the horizontal urbanization strategies and finally building hotels and offices instead of luxury houses. The article analyzes how operates the system of TOKI that shapes space and economy.

Keywords: Housing Development Administration, Urbanization, Housing Policy, Marketization

1. GİRİŞ

Manuel Castells, Fransa’nın içinde bulunduğu toplumsal kriz anlarından biri olan 1968 döneminde, Paris’te gerçekleşen kentsel yenileme projeleri hakkında “kent planlaması, kentsel gelişmenin sinir merkezi haline gelmekte; bunun motoru olmaktan çok yaygın eğilimlerin bir yansıması olarak ortaya çıkmaktadır” tespitinde bulunmuştur (Castells, 1997: 123). Bu görüşe göre kent planlaması, -yaygın görüşten farklı olarak- kentsel politikaların ve kentsel gelişme politikalarının birer belirleyici unsuru olarak kabul edilmez. Aksine bu politikaların birer aracı olarak ele alınır.

Geniş perspektiften bakıldığında, kentsel politikalar için kabul edilen bu görüş, daha dar bir çerçevede konut politikaları alanına da uyarlanabilir. Türkiye’de konut politikaları alanının en önemli aktörü, ülkedeki yıllık konut üretiminin yaklaşık %9’unu tek başına gerçekleştiren Toplu Konut İdaresi (TOKİ)’dir. 2002 yılından bugüne kadar toplamda 730.000 konut ve bunlara ek olarak çok sayıda sosyal donatı yapıları üreten bu kurum, Türkiye’de inşaat sektörünün gelişmesinde de en önemli etkenlerden biri olarak kabul edilmektedir.

(TOKİ, 2016: 1). TOKİ'nin konut üretimi alanında niceliksel olarak sahip olduğu bu büyüklük -ister gayrimenkul yatırım ortaklıkları olsun, ister diğer inşaat şirketleri olsun- özel sektördeki aktörlerin tek tek sahip oldukları payların oldukça üzerindedir. Bu nedenle, gerçekleştirdiği projeler ve ürettiği konutlar aracılığıyla Türkiye'de konut piyasasının yönlendiricisi ve ileriye yönelik politikaların belirleyicisi olarak görülen bir konuma sahiptir.

Ancak bu çalışmanın temel hipotezi, 2015 yılında TOKİ tarafından benimsenen yeni konut üretimi politikasının, Türkiye'de konut politikalarını şekillendirmekten çok, ekonomik yapının zorlaması sonucunda ortaya çıkmış olmasıdır. Bu hipotezin savunulmasında en önemli nokta, 2008 yılında Dünya'da yaşanan ekonomik kriz sonrasında sermayenin kendini yeniden üretmek için başvurduğu yöntemlerdir.

2008 ekonomik krizi, daha sonra kendisine verilen adla "standart-altı konut kredisi krizi" temelde bankaların tüketicilere vermiş oldukları konut kredilerinin geri ödenemez hale gelmesinden kaynaklanmıştır (Harvey, 2010: 12). Kapitalizmi savunan yaklaşımlar, bu krizi insanların ya da şirketlerin aşırı risk almaya dönük bireysel ya da kurumsal hatalarına bağlamaktadır (Sönmez, 2010: 142). Bunun anlamı krizin nedeninin bankaların kredi verirken gereken titizliği göstermemeleri ve tüketicilerin ödeyemeyecekleri kredilerin sorumluluğunu almalarıdır. Ekonomik krizin kaynağını bu noktada arayan yaklaşımların çözüm önerilerinden biri, konut kredilerinin ekonomik durumu daha sağlam olan tüketicilere verilmesidir.

Ekonomik kriz, Türkiye'ye konut sektörü alanında çeşitli şekillerde yansımıştır. İnşaat sektörünün gayri-safi yurtiçi hasıla içerisindeki payının azalmasıyla konut satış oranları düşmüş ve konut üretimi alanında çalışan işgücünde azalma ortaya çıkmıştır. İstatistiklere bakıldığında, 2013 yılı ile birlikte konut sektörünün tekrar canlanmaya başladığı söylenebilir de kriz öncesi dönemde yakalamış olduğu büyüme oranlarına ulaşamadığı görülmektedir.

Bu noktada TOKİ –kendisine yüklenen konut piyasalarındaki temel aktör olma rolüne de uygun olarak geliştirdiği yeni politika ile birlikte konut piyasasında bir canlanma ve konut politikalarda bir yenilik yaratmak için 2015 yılında "Yeni Yerleşimler Yenilenen Şehirler Projesi"ni hayata geçirmiştir. Bu proje ile birlikte TOKİ'nin uzun yıllardır uyguladığı politikalarından büyük çaplı bir kopuş yaşadığı görülmektedir. Ayrıntılarına ilk bölümde değinilmek üzere bu kopuşun en temel unsuru, geçmiş dönemde alt-yoksul gelir gruplarına yönelik gerçekleştirilen konut üretiminin yerine dar-orta gelir gruplarına yönelik konut üretiminin ön plana çıkmasıdır. Nispeten daha yüksek gelir gruplarına yönelik konutların üretilmesi kuşkusuz konut satışları için kullanılan kredilerin geri dönüşlerinin daha güvenilir olmasını sağlayacaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde TOKİ'nin geliştirdiği yeni projenin içeriği ele alınacak, ilerleyen bölümde ise bu değişikliğin temelde ekonomik bir zorunluluğun sonucunda ortaya çıktığı ekonomik veriler üzerinden ortaya konacaktır.

2. TOKİ'NİN KONUT POLİTİKASINDA YENİ EĞİLİMLER

2015 yılında TOKİ, açıkladığı yeni politikası ile birlikte 2002 yılında beri süregelen konut politikasında köklü bir değişiklik gerçekleşmiştir. Bu yeni politika, TOKİ tarafından "sürdürülebilir şehircilik yaklaşımıyla, konut ve sosyal yaşam alanı üretimlerini kapsayan Yeni Yerleşimler Yenilenen Şehirler Projesi, doğal çevreden altyapıya, fiziki ve sosyal ihtiyaçları karşılayan ayrıntılı bir planlama" şeklinde tanımlanmaktadır (TOKİ, 2015: 2). Buna göre, sosyal bilimler alanında sıklıkla kullanılan sürdürülebilirlik kavramının konut politikaları alanına da girdiği görülmektedir. TOKİ sürdürülebilir şehircilik kavramını kullanırken kentsel gelişmenin kesintiye uğramadan düzenli şekilde devam etmesine ve bu büyüme içerisinde çevresel ve sosyal konuların da sürecin dışında bırakılmamasına vurgu yapmaktadır.

Bir kamu kurumu olan TOKİ'nin konut politikasında yaptığı veya yol açtığı değişiklikler kuşkusuz devlet erkinin benimsediği politikalarından bağımsız düşünülemez. Konut politikalarındaki değişikliklere paralel olarak siyasi iktidarın geçmiş dönemdeki TOKİ projelerinde bir takım hataların olduğuna yönelik söylemi de önemlidir. Bunun önemli örneklerinden biri dönemin başbakanı Ahmet Davutoğlu'nun Ak Parti 5. Yerel

Yönetimler Sempozyumu'nda yaptığı konuşmada "TOKİ eliyle yapılan yeni binalar için şehrin tarihi mimarisine uygun olmayı şart getirdik. İnşallah TOKİ artık şehirlerimizin tarihi mirasına uygun binalar inşa edecek... şehirlerimizde şehrin özgün mimarisine aykırı tek bir TOKİ inşaatı yapılmayacak" şeklindeki ifadesidir (www.akparti.org.tr, 2016). Siyasi iktidarın söylemine bakıldığında geçmiş dönemde gerçekleştirilen TOKİ uygulamalarının ortaya çıkardığı sosyal ve kültürel sorunların varlığı kabul edilmektedir.

Buna göre, yeni konut politikası ile birlikte hataların ortadan kaldırılması amacıyla dört hedef ortaya atılmaktadır. Bunlar:

- Yerel mimariyi öne çıkaran konut tipine öncelik verilmesi,
- Sosyal donatıları daha yoğun olan ve mahalle kültürünü yaşatacak konut alanlarının üretilmesi,
- Dikey kentleşme yerine yatay kentleşme politikasının benimsenmesi,
- Kaynak yaratmak amacıyla gerçekleştirilen lüks konut üretimi yerine ofis ve otel yapımına ağırlık verilmesidir.

Bu yeniliklere bakıldığında, son yıllarda akademik literatürde sıklıkla eleştiri alan dikey kentleşmenin ve yüksek katlı blokların yerine yerel ve yatay mimari anlayışıyla geleneksel semt kültürünü birleştirecek mahalle konseptinin bir araya getirilmesi gibi düzenlemelerin yer aldığı görülmektedir. Geçmiş dönemde özellikle eski gecekondu alanlarında yer alan kaçak ya da sağlıksız binaların yerine inşa edilen konutlar, çoğunlukla eski yerleşimcilerinin yeni konutlarda yaşayamamalarına ve kentin başka bölgelerine göç etmelerine neden olmuştur. Bu duruma ilişkin olarak yapılan alan araştırmalarında, dönüşüm alanlarındaki eski yerleşimcilerin yeni konutlarda sahip oldukları mahalle kültürünü devam ettiremedikleri ve eski sosyal yaşantılarını özledikleri belirtilmektedir (Erman, 2016: 290). Bahsi geçen bu sorunun, TOKİ'nin konut üretiminde değişiklikler yapmasının sebeplerinden biri olduğu söylenebilir. TOKİ Başkanı Turan, yeni konut üretim politikasını, "Sadece barınma amaçlı projeler yapmıyoruz. İnsanımızın bizden beklentileri değişti. Her şehrin ayrı bir dokusu var. Biz de o dokuya uygun projeler hayata geçirerek geleneklerine uygun modern şehirler kurmak istiyoruz. Esnafı vatandaşların bir arada yaşadığı, caddesi, meydanları, kültürleri olan mahalleleri, yeni yaşam alanlarını oluşturuyoruz" şeklinde tanımlamaktadır (<http://www.toki.gov.tr>, 2016).

Yeni politikanın temel vurgu alanlarından bir diğeri de yeni konut alanlarının kendi içinde bir merkez yaratacağı iddiasıdır. TOKİ, bunu "Yeni alanlar, sahip oldukları işlevlerle kendi başına bir şehir merkezi gücü taşıyan; şehir-alt bölge ve genişleyen bir mahalle zinciri modeli şeklinde tasarlandı" şeklinde ifade etmektedir. (TOKİ, 2015: 7). Bu yeniliğin ortaya çıkmasındaki temel nokta ise, önceki konut projelerinin büyük bir bölümünün kent merkezine oldukça uzak alanlarda gerçekleştirilmiş olmasıdır. Bu konut bölgelerinin kentsel hizmetlere ulaşılabilirlik açısından zorluklara sahip olması alt-yoksul gelir grupları dışında bu alanlarda oturma talebini azaltmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, sosyal donatıların daha fazla yer aldığı, mahalle kültürünün sürdürülebileceği, ticari ve kültürel etkinliklerin bulunacağı, konut ile işyeri arasında kentsel ulaşım ağlarının bir arada olacağı alanların oluşturulması hedeflenmektedir. Bu yeniliklerin genellikle dar ve orta gelir grubunun beklentilerini karşılama amaçlı değişiklikler olduğu görülmektedir.

Söylemdeki bu yeniliklerin arka planına bakıldığında aslında değişimin ekonomik bir zorlamanın ürünü olduğu ileri sürülebilir. TOKİ'nin 2002-2013 yılları arasında gerçekleştirdiği konut projelerinin alt-yoksul gelir gruplarının yaşadığı bölgelerde ve gecekondu alanlarında yüksek sayıda konut projesi gerçekleştirmek şeklinde olduğu görülmektedir. Ancak 2014 sonrasında konut üretimindeki hedef kitlenin değiştiği anlaşılmaktadır.

Tablo 1. 2002-2016 Dönemi TOKİ Tarafından Üretilen Konut Sayısı

Üretici	2002-2013	Yüzde	2014-2016	Yüzde	Toplam
Dar ve Orta Gelir Grubu	236.566	39.8	81.543	56.8	318.109
Alt-Yoksul Gelir Grubu	144.485	24.4	4.681	3.2	149.166
Gecekondu Dönüşüm	84.441	14.2	32.408	22.6	116.849
Afet Konutu Uygulaması	37.688	6.3	46	0.003	37.734
Tarım Köy Uygulaması	5.584	0.9	163	0.01	5.747
Toplam Sosyal Konut	508.764	85.6	118.841	82.8	627.605
Kaynak Geliştirme	84658	14.3	24.671	17.2	109.329
Toplam	593.422	100	143.512	100	736.934

Kaynak: TOKİ, (2013), Konut Üretim Raporu; TOKİ, (2016), Konut Üretim Raporu.

Bu rakamlara göre, 2002-2013 yılları arasında alt-yoksul gelir grupları için gerçekleştirilen konut üretimi tüm TOKİ konutları içerisinde %24,4'lük bir pay sahibi iken, 2014 yılından günümüze kadar olan dönemde bu rakamın %3,2'ye gerilediği görülmektedir. Buna karşın dar ve orta gelir gruplarına yönelik konut üretimindeki payın ise %39,8'den %56,8'e çıktığı anlaşılmaktadır. Bu rakamlara bakıldığında TOKİ'nin son üç yılda alt-yoksul gelir gruplarını konut üretimi alanında hedef kitlesi olmaktan çıkardığı ve yerine dar-orta gelir gruplarını ön plana aldığı anlaşılmaktadır. Bu tespiti doğrular nitelikteki bir diğer veri de gecekondu alanlarında gerçekleştirilen dönüşüm projelerinin %14,2'den %22,6'ya çıkmasına rağmen alt-yoksul gelir gruplarına yönelik konut sayısında bir artış yaşanmamış olmasıdır. Buna göre, gecekondu alanlarında alt-yoksul gelir grupları yerine dar-orta gelir gruplarına yönelik konutlar üretilmiştir.

Ayrıca TOKİ'nin üst gelir gruplarına yönelik konut üretiminde de son yıllarda bir artış yaşandığı görülmektedir. TOKİ'nin sosyal konut projelerinin finansal altyapısını sağlamak amacıyla ürettiği iddia edilen kaynak geliştirme projeleri 2002-2014 yılları arasında tüm konut üretiminin %14,3'lük kısmını oluştururken 2014-2016 yılları arasında bu oran %17,2'ye çıkmıştır. Bu açıdan bakıldığında, üst gelir gruplarına satışı hedeflenen konutların üretiminde bir artış yaşandığı görülmektedir.

TOKİ'nin 2015 yılında ortaya attığı yeni konut politikası ile konut üretimindeki hedef kitlesinin 2014 yılından itibaren değişimini bir arada ele almak gerekir. Yeni politikaların içeriklerine bakıldığında çoğunlukla dar-orta gelir gruplarının konut istemini şekillendiren unsurlara atf yapıldığı görülmektedir. Literatürde konut istemi, ailelerin, belirli bir konutun fiyatını ya da kirasını ödemeye istekli ve ödeme gücünde olmaları şeklinde tanımlanır. Bir bireyin ya da bir ailenin konut istemini belirleyen etmenler, gelir ve istem esneklikleri, fiyatlar, zevkler ve tercihlerden oluşmaktadır (Keleş, 2015: 389). Bu açıdan bakıldığında, dar-orta gelir gruplarının konut istemlerinin alt-yoksul gelir gruplara oranla daha nitelikli olacaktır. Orta gelir gruplarına yönelik oluşturulacak konut politikalarının kuşkusuz alt-yoksul gelir gruplarına uygulanan politikalara göre farklılaşması gerekmektedir. TOKİ'nin, bu temel savın bir sonucu olarak, konut üretimi ve satışı konusundaki hedef kitlesini değiştirmek için konut üretim politikasında bir değişime gitmesi kaçınılmazdır. Nitekim TOKİ Başkanı Turan bu durumu, "Önümüzdeki yıl hedefimiz 50 bin konut, 2023 hedefimiz ise 1 milyon konut olacak. TOKİ artık site yapmayacak. Zengin sınıfa değil, alt ve orta gelir grubuna hitap eden, 20-25 sene vadeli konutlar inşa edecek şekilde ifade etmektedir (<http://www.musiad.org.tr>, 2016). TOKİ Başkanı tarafından "zengin sınıf" olarak ifade edilen gruplara yönelik kaynak geliştirme projelerinin artık gerçekleştirilmeyeceği söylenmektedir. TOKİ'nin konut üretimi rakamlarına bakıldığında kaynak geliştirme projelerinin 2014 sonrası dönemde tüm konut üretiminin %17,2'sini oluşturduğu ve 2002-2013 yıllarına kıyasla konut üretimindeki payının %2,9

oranında arttığı görülmektedir. Buna rağmen, söylemin genelinden anlaşılacağı üzere ilerleyen dönemde dar-orta gelir gruplarına yönelik konut üretimi hız kazanacaktır.

3. YENİ KONUT POLİTİKASININ EKONOMİK ALTYAPISI

2002 yılından itibaren Türkiye'nin ekonomik büyümesinde inşaat sektörünün oldukça önemli bir yeri bulunmaktadır. Çalışmanın başında da belirtildiği gibi, ülkede yaşanan ekonomik krizleri aşmanın bir yolu olarak mekansal yatırımlara ağırlık verilmiştir. Bu yatırımlar aynı zamanda finans sektörünün karlılığını devam ettiren kredilerin kullanılmasını da sağlamaktadır. Dolayısıyla inşaat sektöründe gerçekleşen tüm dalgalanmalar Türkiye'nin ekonomik yapısını doğrudan etkilemektedir.

Tablo 2. İnşaat Sektörünün Gayri Safi Yurtiçi Hasıla İçindeki Yeri (TL), Gayri Safi Yurtiçi Hasıla ve İnşaat Sektörü Gelişme Hızları

Yıllar	GSYH (TL)	GSYH Gelişme Hızı (%)	İnşaat Sektörü (TL)	İnşaat Sektörü Gelişme Hızı (%)	İnşaat sektörünün GSYH içindeki Payı (%)
2009	97.003.114.411	-4.8	5.067.195.910	-16.1	5.2
2010	105.885.643.938	9.2	5.996.258.124	18.3	5.7
2011	115.174.724.189	8.8	6.688.256.631	11.5	5.8
2012	117.625.021.083	2.1	6.726.223.560	0.6	5.7
2013	122.556.461.022	4.2	7.221.012.763	7.4	5.9
2014	126.257.810.575	3	7.377.564.284	2.2	5.8
2015	131.272.703.175	4	7.502.565.200	1.7	5.7
Ortalama	-	3.78	-	3.65	5.68

Kaynak: TÜİK, (2015), İktisadi etkinlik kollarına göre sabit fiyatlarla gayri safi yurtiçi hasıla; TÜİK, (2015), Sabit fiyatlarla gayri safi yurtiçi hasıla ve inşaat sektörü gelişme hızlarına ilişkin istatistikî bilgiler.

Tablo 2'ye bakıldığında, Türkiye'nin gayri safi yurtiçi hasılasının (GSYH) ve inşaat sektörünün rakamsal büyüklüğünün 2010 yılından sonra düzenli şekilde arttığı görülmektedir. 2008 küresel krizinin etkilerinin Türkiye'de görüldüğü 2009 yılında Türkiye ekonomisi %4,8 küçülürken, inşaat sektörü büyük bir gerileme yaşayarak %16,1 oranında küçülmüştür. 2010 yılı itibariyle büyüme oranlarında dengesizlikler olmakla birlikte, hem GSYH hem inşaat sektörü sürekli olarak büyümüştür. Bu noktada önemli olan unsur inşaat sektörünün toplam büyüklüğünün GSYH içerisindeki payının son 7 yılda ortalama %5,7 seviyesinde olmasıdır. İnşaat sektörünün iktidar tarafından ekonomik büyümenin önemli bir unsuru olarak görüldüğü bir ülkede ekonomik büyümenin sağlanabilmesi için inşaat sektöründe yüksek oranlı bir büyüme hızının yakalanması gerekir. Bu açıdan, inşaat sektörü yıllar içerisinde dalgalanmalar gösterse de GSYH'nın yakalamış olduğu ortalama büyüme oranı (%3,78) ile çok yakın bir ortalama oranına (%3,65) sahip olması, iktidarın bu rakamların artırılması için yeni politikalar üretmesini zorunlu kılmıştır.

2009 yılında konut sektöründe yaşanan büyük daralma, 2012 yılında gerçekleşen durgunluk ve 2014-2015 yıllarında inşaat sektörünün gelişme hızının GSYH gelişme hızının altında kalması konut üretimine ilişkin yeni politikaların geliştirilmesini bir gereklilik haline getirmiştir. İnşaat sektörü yatırımlarının içinde yaklaşık %80-85 paya sahip olan konut üretimi (Purkis, 2016: 92), inşaat sektörüne yönelik olarak üretilecek politikaların en önemli unsurunu oluşturmaktadır. Bu nedenle, TOKİ'nin 2015 yılında geliştirdiği yeni konut politikası, bu ekonomik altyapının bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Konut sektöründe yeni politikalar oluşturmanın bir başka ekonomik gerekçesi, hanehalkı toplam yükümlülüklerinde meydana gelen değişimlerdir. Hanehalkının finans sistemi içerisinde sahip olduğu

yükümlülükler, tür bazında aldıkları çeşitli kredilerden oluşmaktadır. Bu krediler karşılığında çeşitli finans kuruluşlarına karşı yükümlü olmaları söz konusudur.

Tablo 2'ye bakıldığında genel olarak, hanehalkının toplam yükümlülüklerinin 2013-2016 yılları arasında azalmakta olduğu görülmektedir. Hanehalkının toplam yükümlülüklerinin sahip olduğu harcanabilir gelirlere oranı 3 yıl içinde %49,9'dan %47,7'ye gerilemiştir. Hanehalkının sahip olduğu yükümlülükler içinde en önemli kalemi konut kredileri oluşturmaktadır.

Tablo 3. Hanehalkının Toplam Yükümlülükleri (Tür ve Karşı Taraf Bazında, Milyar TL)

	Nisan 2013	Eylül 2013	Mart 2014	Eylül 2014	Mart 2015	Eylül 2015	Mart 2016	Eylül 2016
Toplam Yükümlülüklerin Harcanabilir Gelire Oranı (%)	49.9	52.9	51.2	49.7	48.2	48.4	47.9	47.7
Tür Bazında	322	359	374	390	410	430	441	461
Konut	107	119	126	134	145	154	160	168
(%)	33.2	33	33.7	34.3	35.3	35.8	36.3	36.4
Diğer*	215	240	248	255	265	276	281	303
(%)	66.8	67	66.3	65.7	64.7	64.2	63.7	63.6
Karşı Taraf Bazında	322	359	374	390	410	430	441	461
Bankalar	295	330	342	359	378	397	406	422
(%)	91.6	91.9	91.4	92	92.1	92.3	92	91.5
TOKİ	11	12	13	13	12	12	12	13
(%)	3.4	3.3	3.5	3.3	2.9	2.7	2.7	2.8
Diğer**	14	17	19	18	20	21	23	26
(%)	5	4.8	5.1	4.7	5	5	5.3	5.7

Kaynak: Merkez Bankası, (2013-2016), Finansal İstikrar Raporları

* Taahhüt, İhtiyaç, Bireysel, Varlık Yönetim Şirketleri Alacakları

** Finansman Şirketleri ve Varlık Yönetim Şirketleri

Konut kredileri 2014 yılından itibaren hem hacmen hem de oransal olarak diğer kredi türlerine kıyasla daha hızlı büyümektedir. Bu kredileri veren kuruluşlara bakıldığında ise bankaların ilk sırada geldiği görülür. Tüm kredilerin yaklaşık %92'si bankalar tarafından dağıtılmaktadır. TOKİ ise kredi veren kuruluşlar içinde ikinci sırada yer almaktadır. TOKİ'nin finans ettiği kredilerin tümünün konut kredisi olduğu düşünüldüğünde 2016 yılında 168 milyar TL hacmindeki konut kredilerinin yalnızca 13 milyar TL'si TOKİ tarafından verilmiştir. Son 4 yıllık verilere bakıldığında TOKİ'nin konut kredisi piyasasındaki payının gerilediği anlaşılmaktadır. Nisan 2013'te tüm yükümlülüklerin %3,4'ünü oluşturan bu krediler, Eylül 2016'da % 2,8'e gerilemiştir.

Bu veriler incelendiğinde, Türkiye'de hanehalkının varlık ve yükümlülüklerinin büyümekte olduğu söylenebilir. Buna ek olarak, hanehalkının yükümlülüklerine en büyük katkı konut kredisi kullanımlarından gelmiştir. Dolayısıyla konut piyasası Türkiye'de büyümektedir. Ancak TOKİ'nin konut kredilerinin finansmanı içindeki büyüklüğü azalmaktadır. Bu noktada, çalışmanın temelini oluşturan "TOKİ'nin yeni konut politikalarının dar-orta sınıflara yönelik konut üretimine ağırlık verdiği" hipotezini destekleyen bir diğer unsur ortaya çıkmış olur.

2002 yılından itibaren alt-yoksul gelir gruplarına yönelik konut üretimi gerçekleştiren TOKİ, bu sosyal gruplara yönelik konut piyasasının belli bir doygunluğa erişmesiyle birlikte konut kredileri içinde geri planda kalmaya başlamıştır. Yeni sosyal gruplara yönelik konut üretimi, kredili konut satışlarının devamı ve TOKİ'nin pazar payının azalmaması için bir zorunluluk haline gelmektedir.

Tablo 4’de yer alan veriler, bu tespiti doğrulamaktadır. 2009-2013 yılları arasında dar-yoksul gelir gruplarının konut kredisi kullanımları içinde oldukça yüksek orana sahip olduğu görülmektedir. Grup 1 ve Grup 2’yi oluşturan aylık gelirleri 2.673 TL’den az olan kişiler 2009 yılında konut kredisi piyasasının %35,4’ünü oluştururken 2013 yılında bu rakam %60,7’ye çıkmıştır. Buna karşın, aylık gelirleri 2.674 TL’den fazla olan gelir gruplarının tamamında beş yıllık süre içinde kredi kullanım oranları azalmıştır.

Tablo 4. Konut Kredisi Kullanan Bireylerin Gelir Gruplarına Göre Dağılımı (2014) (%)

	Grup 1	Grup 2	Grup 3	Grup 4	Grup 5	Grup 6	Grup 7	Grup 8
Aylık Gelir/ Yıl	0 - 891	892- 2.673	2.674- 4.555	4.556- 8.910	8.911- 22.275	22.276- 44.550	44.551- 89.100	89.101’den büyük
2009	0.7	34.7	34.4	22.8	6.1	0.9	0.2	0.2
2010	1.2	43.7	33	16.7	4.4	0.7	0.2	0.1
2011	1.6	52	28.9	13.1	3.6	0.6	0.2	0.1
2012	1.3	50.2	30.2	13.6	3.8	0.6	0.2	0.1
2013	1.9	58.8	25.7	10.3	2.6	0.4	0.1	0.1
Değişim (%)	165.7	69.1	-25.1	-54.8	-57.3	-50.1	-36.5	-56

Kaynak: Merkez Bankası, (2014), Finansal İstikrar Raporu, Sayı 18, s.50

Konut kredisi kullanım oranlarındaki bu değişimlerin temel nedeni geçkondu alanlarında ve kent çeperlerinde gerçekleşen kentsel dönüşüm projelerinin yoğunluğuna bağlanabilir. Genellikle alt-yoksul gelir gruplarının yaşadığı kent bölgelerinde gerçekleşen bu projeler, mülk sahiplerinin kredi kullanarak borçlanmasına yol açmıştır. Alt-yoksul gelir gruplarının kredi kullanımlarındaki bu artış, diğer gelir gruplarının konut kredileri piyasasındaki yüzdelerini geriletmiştir. Ancak son yıllarda alt-yoksul gelir gruplarına yönelik konut piyasasının belli bir doygunluğa erişmesi yeni düzenlemelere gidilmesini gerekli kılmıştır. TOKİ’nin 2015 yılında açıkladığı yeni konut politikası dar-orta gelir gruplarının kredi aracılığıyla konut sahibi olmasını ve kredi piyasasında yaşanan doygunluğun aşılmasıyla krediye gereksinim duyan yeni grupların oluşmasını hedeflemektedir.

Tablo 5. Konut Satış Sayıları ve Krediyle Finanse Edilen Konut Satışları

	Toplam Konut Satış	İlk Satış	İlk Satışların Yüzdesi	İpotekli Konutların İlk Satışı	İpotekli İlk Satışların Yüzdesi
2013	1.157.190	529.129	45.7	203.955	17.6
2014	1.165.381	541.554	46.4	171.708	14.7
2015	1.289.320	598.667	46.4	192.175	14.9
2016*	1.198.740	559.894	46.7	177.125	14.7

Kaynak: TÜİK, (2016), Konut Satış Sayıları, Krediyle Finanse Edilen Konut Satış İstatistikleri

*Kasım 2016 sonu itibarıyla

Konut kredileri piyasasının geliştirilmesi için daha geniş sosyal gruplara yönelik gerçekleştirilen politikaların sonucunda 2015 ve 2016 yıllarında geçmiş yıllara oranla kredi kullanılarak alınan ipotekli konut satışlarının arttığı görülmektedir. Tablo 5’e göre, 2014 senesinde toplam konut satışları içerisinde bir önceki yıla göre %1,9 gerileyen ipotekli konut satışları 2015 yılı itibarıyla tekrar yükselme eğilimine girmiştir. 2016 yılına ait veriler her ne kadar %14,7 olarak görünse de özellikle Temmuz 2016’dan sonra inşaat sektörü tarafından gerçekleştirilen kampanyalar sonucunda bu rakamın bir önceki yıla göre artacağı öngörülmektedir. Türkiye Bankalar Birliği Risk Merkezi’nin hazırladığı bir çalışmaya göre, konut kredisi miktarı ve kullanan kişi sayısı 2009 yılından 2015 yılına kadar istikrarlı bir büyüme göstermiştir (Türkiye Bankalar Birliği, 2016: 1). Konut kredileri diğer bireysel kredi türlerine göre daha hızlı artmış, milli gelire oranı iki katına çıkmış ve 2015 yılı sonunu itibarıyla stok olarak konut kredisi kullanan kişi sayısı 2 milyonu aşmıştır.

Giriş bölümünde de belirtildiği gibi, 2008 yılında dünya genelinde yaşanan ekonomik krize bağlı olarak konut piyasasında dağıtılan kredilere ait risk oranlarının azaltılması hedeflenmektedir. Türkiye’de 2009’dan itibaren hızla büyüyen konut kredisi kullanan kişi sayısı ve kredi miktarı, Tablo 4’le birlikte düşünüldüğünde krize meyilli bir sonuç çıkarmaktadır. Düşük gelir gruplarının kredi kullanım yüzdesi büyüdükçe, ekonomik daralma dönemlerinde kredilerin geri ödenmesi riske girmektedir. Bu nedenle kullanılan kredilerin gelir gruplarına dağılımında orta gelir grubundaki kişilerin yüzdesi arttırılarak risklerin azaltılması amaçlanmaktadır.

4. DEĞERLENDİRME

İnşaat ve konut sektörünün ekonominin önemli bir parçasını oluşturması, ekonomik büyümenin devamlılığını sağlayabilmek için bu iki sektörün düzenli olarak gelişmesini zorunlu kılmaktadır. Konut sektörünün en büyük aktörü olan TOKİ, Türkiye ekonomisinin üzerine inşa edildiği ekonomi politikalarının bir sonucu olarak “Yeni Yerleşimler, Yenilenen Yerleşimler Projesi”ni hayata geçirmiştir. Konut politikalarında gerçekleştirilen yenilikler piyasanın doymuş hale geldiği sosyal gruplar yerine farklı gelir düzeyine sahip gruplara yönelik olarak yeniden düzenlenmektedir. Bu nedenle, Türkiye’nin ekonomik gereklilikleri konut politikalarını alt-yoksul gelir gruplarının yaşadığı alanlardaki kentsel dönüşüm çalışmalarından dar-orta gelir gruplarının yaşadığı kent bölgelerindeki parsel ve bina bazlı bir dönüşüme doğru yönelmeye zorlamaktadır. Ancak TOKİ’nin geçmiş yıllarda üretmiş olduğu konutların standartları arttırılmadan daha yüksek gelirli gruplara pazarlanabilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, yüksek bloklardan oluşan dikey mimarinin terk edilmesi, kamusal alanlar ve sosyal donatıların sayısının arttırılması, kentsel ulaşım imkanlarının geliştirilmesi ve mahalle kültürünün korunması gibi orta gelir gruplarının ilgisini çekecek değişiklikler projelendirilmektedir.

TOKİ’nin bu politika değişikliğinde temel hatalarından biri kendi tanımıyla yeni bir şehircilik planlaması yaptığını söylemesidir. Eğer bir kent planlaması gerçekleştirilecekse, bunun adı “proje” olarak tanımlanmamalıdır. Bu tanımlama, kavramsal olarak hatalıdır. Çünkü yeni kentsel politikalar olarak adlandırılan ve 1970’lerden itibaren dünyadaki kentsel politikalar alanında etkili olan görüşlerin ortaya attığı gibi, projeci yaklaşım planlama yaklaşımını ikame etme düşüncesiyle geliştirilmiştir. Proje yaklaşımında, kentsel alan tümünden ele alınmak yerine –çoğu zaman sermayenin talebi doğrultusunda– belli kent parselleri üzerinde, üst ölçekli planlardan kopuk projelerin gerçekleşmesi savunulur (Swyngedouw vd., 2002: 562). TOKİ’nin kentsel alana ilişkin bütüncül bir konut politikasını hayata geçirmek iddiasıyla yola çıktığını ifade ettiği bir konuda temel politika belgesine “proje” adını vermesi kendi içinde bir çelişkidir.

Konut üretimi alanına ilişkin hayata geçirilecek bu yeni politikaların en temel yasal aracı, 2011 yılında çıkarılan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Yasa’dır. TOKİ’nin geçmiş yıllarda ana etkinlik alanı olan gecekondu bölgelerinde gerçekleştirdiği toplu konut projelerinin yasal dayanakları olarak kullanılan 775 sayılı Gecekondu Yasası, 5393 sayılı Belediye Yasası ve 2985 sayılı Toplu Konut Yasası, parsel ve bina bazında dönüştürülmek istenen kentsel bölgelerde amaçlanan hedeflere uygun bulunmadıkları için yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. Büyük bir bölümü kentin merkez mahallelerinde bulunan parsel ve binaların dönüşümleri, kamuoyunda Afet Yasası olarak bilenen 6306 sayılı yasa ile gerçekleştirilmektedir.

Türkiye’de ekonomik kriz sonrası düzene uyum sağlanması amacıyla nasıl ki konut üretimi alanında yeni bir politika belirlenmişse, buna paralel şekilde hukuk alanında da yeni düzeni destekleyecek yasal kaynak 6306 sayılı yasa aracılığıyla elde edilmiştir. Düzenleyici ve uygulayıcı yetkileri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nda bulunan bu yasa yer alan hükümler sayesinde yeni konut politikalarının daha hızlı şekilde hayata geçmesi hedeflenmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na göre, ülke genelinde afet riski nedeniyle yaklaşık 6-7 milyon konutun yeniden inşa edilmesi gerektiği tahmin edilmektedir (www.csb.gov.tr, 2016). Önümüzdeki 20 yılda tamamlanması planlanan bu süreçte her yıl ortalama 350 bin adet konut yapılması gerekirken, TOKİ’nin 50 bin adet düzeyindeki mevcut yıllık konut üretim kapasitesi ile bunun önemli bir bölümünü karşılayacağı öngörülmektedir. Bu hesaba göre TOKİ, parsel ve bina bazındaki dönüşüm projeleri ile gerçekleştirilmesi hedeflenen 6-7 milyon konutun yaklaşık 1 milyonunu kendisi üretecektir. Dolayısıyla TOKİ’nin yeni konut politikasının ilerleyen yıllarda Türkiye’deki kentleşme politikasının temel belirleyicisi olacağı öngörülmektedir.

KAYNAKÇA

- Castells, Manuel (1997), Kent, Sınıf, İktidar, Bilim ve Sanat Yayınları. Ankara.
- Erman, Tahire (2016), Mış Gibi Site: Ankara'da Bir TOKİ Gecekondu Dönüşüm Sitesi, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Harvey, David (2010), Sermayenin Muamması, Kapitalizmin Krizleri, Sel Yayıncılık, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (2015), Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara.
- Purkis, Semra (2016), "İstanbul'da İnşaat Odaklı Birikimin Durdurulamayan Yükselişİ: Konut Fazlasına Karşın Artan Konut Açığı", Mülkiye Dergisi, 40(4), s. 91-111
- Sönmez, Mustafa (2010), Kapitalizmin Krizi: 2008 Krizinin Eleştirel Bir Çözümlemesi, Tan Yayınları, Ankara.
- Swyngedouw, Erik – Moulaert, Frank – Rodrigez, Arantxa (2002), "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy", Antipode, 34(3), 542-577.
- Merkez Bankası (2016), Finansal İstikrar Raporu, Sayı 23, Ankara.
- Merkez Bankası (2016), Finansal İstikrar Raporu, Sayı 22, Ankara.
- Merkez Bankası (2015), Finansal İstikrar Raporu, Sayı 21, Ankara.
- Merkez Bankası (2015), Finansal İstikrar Raporu, Sayı 20, Ankara.
- Merkez Bankası (2014), Finansal İstikrar Raporu, Sayı 19, Ankara.
- Merkez Bankası (2014), Finansal İstikrar Raporu, Sayı 18, Ankara.
- Merkez Bankası (2013), Finansal İstikrar Raporu, Sayı 17, Ankara.
- Merkez Bankası (2013), Finansal İstikrar Raporu, Sayı 16, Ankara.
- Toplu Konut İdaresi (2013), Konut Üretim Raporu,
<https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/FaaliyetOzeti/ozet.pdf> (21.11.2016)
- Toplu Konut İdaresi (2015), Yeni Yerleşimler Yenilenen Şehirler Projesi,
<http://www.toki.gov.tr/content/images/main-page-slider/30102016195157-pdf.pdf> (21.11.2016).
- Toplu Konut İdaresi (2016), Konut Üretim Raporu,
<https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/FaaliyetOzeti/ozet.pdf> (21.11.2016)
- Türkiye Bankalar Birliği, (2016), "Konut Kredilerinde Meydana Gelen Artışlara İlişkin Bilgi Notu",
https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/Dokuman/7385/TBB_Konut_BN_110716.pdf (11.12.2016)
- Türkiye İstatistik Kurumu (2015), "İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Sabit Fiyatlarla Gayri Safi Yurtiçi Hasıla",
http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1105, (14.12.2016).
- Türkiye İstatistik Kurumu (2015), "Sabit Fiyatlarla Gayri Safi Yurtiçi Hasıla ve İnşaat Sektörü Gelişme Hızları", http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1105 (14.12.2016).

Türkiye İstatistik Kurumu (2016), “Konut Satış Sayıları”, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1056 (13.12.2016).

Türkiye İstatistik Kurumu (2016), “Krediyle Finanse Edilen Konut Satış”, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1056 (13.12.2016).

(<http://www.toki.gov.tr/haber/kentlerin-geleneklerine-uygun-modern-sehirler-kurmak-istiyoruz>, 28.11.2016)

(<http://www.akparti.org.tr/site/haberler/basbakan-davutoglu-ak-parti-5.-yerel-yonetimler-sempozyumuna-katildi/83509#1>, 25.11.2016)

(<http://www.musiad.org.tr/tr-tr/haberler/toki-baskani-m-ergun-turan-mahalle-konseptli-evler-uretecegiz>, 04.12.2016)

(<http://www.csb.gov.tr/gm/altyapi/index.php?Sayfa=sayfahtml&Id=2091>, 05.12.2016)