

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**SOSYAL KONUT UYGULAMALARI VE TOKİ İÇİN
ALTERNATİF POLİTİKA ÖNERİSİ**

Gökhan GÜRER

DOKTORA TEZİ

Danışman: Prof. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR

TEMMUZ - 2024

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SOSYAL KONUT UYGULAMALARI VE TOKİ İÇİN
ALTERNATİF POLİTİKA ÖNERİSİ

DOKTORA TEZİ

Gökhan GÜRER

Enstitü Anabilim Dalı: Maliye

**“Bu tez 24/07/2024 tarihinde yüz yüze olarak savunulmuş olup aşağıdaki isimleri bulunan
jüri üyeleri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.”**

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ
Prof. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR	Başarılı
Prof. Dr. Temel GÜRDAL	Başarılı
Prof. Dr. Ali KABASAKAL	Başarılı
Prof. Dr. Tarık VURAL	Başarılı
Prof. Dr. Şakir GÖRMÜŞ	Başarılı

ETİK BEYAN FORMU

Enstitünüz tarafından Uygulama Esasları çerçevesinde alınan Benzerlik Raporuna göre yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının benzerlik oranının herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve Etik Kurul Onayı gerektiği takdirde onay belgesini aldığımı beyan ederim.

Etik kurul onay belgesine ihtiyaç var mıdır?

Evet ☐

Hayır ☒

(Etik Kurul izni gerektiren araştırmalar aşağıdaki gibidir:

- Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen her türlü araştırmalar,
- İnsan ve hayvanların (materyal/veriler dahil) deneysel ya da diğer bilimsel amaçlarla kullanılması,
- İnsanlar üzerinde yapılan klinik araştırmalar,
- Hayvanlar üzerinde yapılan araştırmalar,
- Kişisel verilerin korunması kanunu gereğince retrospektif çalışmalar.)

Gökhan GÜRER

24/07/2024

ÖN SÖZ

Bu çalışmanın her aşamasında bana destek veren, tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR'e en içten teşekkürlerimi sunarım. Her zaman desteklerini esirgemeyen kıymetli hocam Sayın Prof. Dr. Tarık VURAL'a ve çalışma konuma ilişkin yönlendirmeleriyle bana kılavuz olan değerli hocam Sayın Prof. Dr. Ali Osman SOLAK'a ayrıca çok teşekkür ederim. Bu süreç boyunca her zaman yanımda olan, en büyük destekçim değerli eşim Fatma GÜNER'e ve motivasyon kaynağım, varlığıyla bana büyük manevi destek sağlayan biricik kızım Defne GÜNER'e şükranlarımı sunarım.

Gökhan GÜNER

24/07/2024

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iv
TABLO LİSTESİ.....	v
ŞEKİL LİSTESİ	vi
GRAFİK LİSTESİ.....	vii
HARİTA LİSTESİ.....	ix
ÖZET	x
ABSTRACT	xi

GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM: KONUT KAVRAMI VE SOSYAL KONUTUN TARİHSEL ARKA PLANI.....	8
1.1. Konut Kavramı	8
1.2. Konut Sorunu	9
1.2.1. Alt Gelir Grubunun Konut Sorunu	11
1.2.1.1. Kira Denetimi.....	12
1.3. Devletin Konut Sektöründeki Varlığı.....	14
1.4. Sosyal Konut Kavramı	19
1.4.1. Sosyal Konut Üretiminde Devletin Yeri	22
1.4.2. Kiralık Konut Olarak Sosyal Konut.....	24
1.4.3. Mülk Konut Olarak Sosyal Konut	27
1.5. Sosyal Konut Tarihçesi	29
1.5.1. Avrupa’da Sosyal Konutun Tarihçesi	30
1.5.2. Türkiye’de Sosyal Konutun Tarihçesi.....	31
1.5.2.1. 1923–1945 Dönemi	31
1.5.2.2. 1945-1960 Dönemi.....	32
1.5.2.3. 1961-1980 Dönemi (Planlı Dönem).....	33
1.6. Türkiye’de Konutun Mevzuattaki Yeri	42
2. BÖLÜM: TÜRKİYE VE AVRUPA’DA SOSYAL KONUT UYGULAMALARI	46
2.1. Sosyal Konut Modelleri.....	46

2.1.1. Türkiye’de Sosyal Konut Uygulaması.....	47
2.1.1.1. TOKİ’nin Sosyal Konut Uygulamaları	48
2.1.1.1.1. Yoksul Sosyal Konutları.....	52
2.1.1.1.2. Kentsel Dönüşüm Projesi.....	53
2.1.1.1.3. Afet Bölgelerinde Uygulanan Toplu Konut Projesi	53
2.1.1.1.4. Tarımköy Uygulamaları.....	54
2.1.1.1.5. Göçmen Konutları.....	55
2.1.1.1.6. Sosyal Konut Projelerinin Finansmanı	55
2.1.2. Dünya’da Sosyal Konut Uygulamaları	56
2.1.2.1. Mülk Konut Modeli.....	56
2.1.2.2. Artımlı Konut Modeli	56
2.1.2.3. Artımlı Konutta Çok Paydaşlı Konut İyileştirme Modeli (Asya ACCA Projesi Örneği)	60
2.1.3. Avrupa’da Sosyal Kiralık Konut Modeli	64
2.1.3.1. Kira Belirleme ve Artış Sistemi	66
2.1.3.2. Sosyal Konut Destekleri.....	74
2.2. Türkiye’de Sosyal Kiralık Konut Modelinin Gerekliliği ve Dayandığı Argümanlar.....	75
2.2.1. Türkiye’de Konut Sektörü ve Konut Yatırımları.....	75
2.2.1.1. Kamunun Konut Yatırımları	76
2.2.1.2. Konut Satışları.....	76
2.2.1.3. Konut Fiyatları	78
2.2.1.4. Konut- Nüfus İlişkisi.....	79
2.2.1.5. Konut- Gelir Dağılımı İlişkisi	80
2.2.1.6. Konut’un Sosyal Transfer Boyutu	82
2.2.2. Seçili Ülkelerde ve Avrupa Birliği’nde Sosyal Konut Uygulamaları.....	83
2.2.2.1. Çin ve Güney Kore.....	83
2.2.2.2. Avrupa Birliği	88
2.2.2.2.1. Hollanda.....	90
2.3. Avrupa Birliği Sosyal Konut Politika Araçları	93
2.3.1. Konut Ödenekleri.....	93
2.3.2. Konut Sübvansiyonları.....	94

2.3.3. Kira Düzenlemeleri	95
2.4. Sosyal Konutların Sosyo-Ekonomik Etkileri	96
2.5. Türkiye’de Konut Üretimi ve Konut Satışları	109
3. BÖLÜM: TÜRKİYE’NİN SOSYAL KONUT POLİTİKASINA ALTERNATİF	
YAKLAŞIM	115
3.1. Türkiye’de Uygulanan Sosyal Konut Politikasının Dezavantajlı Yönleri	115
3.2. TOKİ’nin Sosyal Konut Üretim Maliyeti	116
3.3. Sosyal Konut Maliyeti ve Kiralık Konut İlişkisi	119
3.4. TOKİ Maliyetleri Asgari Ücret Senaryosu	125
3.5. Kentsel Dönüşüm Destekleri Açısından Sosyal Konut Maliyeti	127
3.6. Barınma Yardımları Açısından Sosyal Konut Maliyeti	134
3.7. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı -TOKİ Sosyal Konut Üretimi	138
3.8. Sosyal Konut Politikasına Katkı Bağlamında Boş Konutlara Erişim	139
3.9. Finansman Boyutuyla TOKİ - Emlak Konut GYO	141
SONUÇ	145
KAYNAKÇA	149
ÖZ GEÇMİŞ	160

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ACCA	: Toplum Eylemi için Asya Koalisyonu
ACHR	: Asya Barınma Hakları Koalisyonu
BM	: Birleşmiş Milletler
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CDF	: Toplumsal Kalkınma Vakfı
CFV	: Sosyal Konut Merkez Fonu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EGYO	: Emlak Konut Gayrimenkul Ortaklığı
EUROSTAT	: Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi
FED	: Federal Reserve Banks
GSYİH	: Gayri Safı Yurt İçi Hasıla
GYO	: Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
ICESCR	: Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
SYDF	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu
SYDV	: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TDK	: Türk Dil Kurumu
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi
TÜFE	: Tüketici Fiyat Endeksi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
WSW	: Sosyal Konut Garanti Fonu

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Sosyal Konutları Sosyo-Ekonomik Yönden İnceleyen Tez Çalışmaları	7
Tablo 2: Devletin Konut Sektörüne Müdahale Araçları.....	17
Tablo 3: Devletin Konut Üretim Biçimleri ve Araçları.....	18
Tablo 4: Sosyal Konut Uygulamalarında Benimsenen Yaklaşımlar	21
Tablo 5: Türkiye'nin Gecekondu Profili (1960-1972)	35
Tablo 6: Gelir Düzeylerine Göre Hane Halklarının Barınma Durumları (2006-2015 Ortalaması)	41
Tablo 7: TOKİ Tarafından Son 5 Yılda Duyurulan Sosyal Konut Projeleri (2019-2023).....	51
Tablo 8: ACCA Programı Faaliyetleri (2009-2014).....	62
Tablo 9: OECD Ülkelerinde Kira Belirleme ve Artış Sistemleri	72
Tablo 10: TOKİ Tarafından Üretilen Konut Sayıları	76
Tablo 11: Çin'de Kamu Konut Sistemi	85
Tablo 12: Güney Kore'deki Kamu Konut Türleri.....	87
Tablo 13: Güney Kore'de Kamu Konutlarında Kira ve Kira Süresi	88
Tablo 14: Avrupa Birliği'nde Sosyal Kiralık Konut Stoku.....	90
Tablo 15: Avrupa Birliği'nde Kira Düzenlemeleri.....	96
Tablo 16: Yapı Sınıfı ve Grubuna Göre Konut Türleri	117
Tablo 17: 4.Sınıf B Grubu Yapı Yaklaşık Maliyeti.....	118
Tablo 18: TOKİ Sosyal Konut Üretim Maliyetinin Kira Desteği Olarak Karşılığı	124
Tablo 19: 2024 Yılı İl Bazlı Kira Yardımı Tutarları (TL).....	128
Tablo 20: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Barınma Yardımı Destekleri.....	136

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Hane Halkı Gelirinin Optimal Dağılımı	12
Şekil 2: Kira Denetiminin Etkileri	14
Şekil 3: Devletin Yoksul ve Dar Gelirli Vatandaşlar için Kullandığı Konuta Erişilebilirliği Artıracak Araçlar	23
Şekil 4: Sosyal Konutta Arz Yönlü Konut Politikalar	24
Şekil 5: TOKİ'nin Konut Üretimi Oransal Dağılımı (2002-2019)	49



GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: OECD Ülkelerinde Bin Kişi Başına Toplam Konut Sayısı, (2011-2020).....	11
Grafik 2: Türkiye’de Yıllara Göre Ev Sahipliği Oranı (2006-2022)	28
Grafik 3: AB ve Türkiye Konut Sahipliği Oranları (2021).....	29
Grafik 4: Türkiye’de Üretilen Konut Sayısı ve Üretici Sektörleri	38
Grafik 5: Kamu Eliyle Üretilen Konutların Toplam Konut Üretimi İçerisindeki Yeri (%).....	39
Grafik 6: Kamuda Konut Üretimini Gerçekleştiren Birimler ve Sayıları	40
Grafik 7: ACCA Programı Kapsamında Hayata Geçirilen “Büyük Projeler”in Ülkelere Göre Dağılımı (2009-2014)	63
Grafik 8: OECD Ülkelerinde Sosyal Kiralık Konutların Toplam Konut Sayısına Oranı (2020).....	65
Grafik 9: Sosyal Kiralık Konut Uygunluk Kriterlerini Uygulayan OECD Üyesi Ülke Sayıları (2021)	73
Grafik 10: OECD Ülkelerinde Devlet Tarafından Yapılan Konut Ödeneklerinin GSYİH’ya Oranı (2020)	74
Grafik 11: Türkiye’de Ortalama Konut Kredi Faiz Oranları ile İpotekli Konut Satış Miktarları	77
Grafik 12: OECD Ülkeleri Nominal Konut Fiyatları ve Kira Fiyatları Endeksi, 2021 (2015=100)	78
Grafik 13: Yıllara Göre Konut Üretimi ve Nüfus Değişimleri	80
Grafik 14: Gelire Göre Sıralı %20’lik Gruplarda Konut ve Kira Harcamasının Dağılımı, (2002-2019)	81
Grafik 15: Avrupa’da Ortalama Kişi Başı Milli Gelir Düzeyleri (2010-2021) (ABD Doları).....	98
Grafik 16: Türkiye ve AB Üye Ülkeleri GİNİ Katsayıları (2010-2020).....	99
Grafik 17: Yoksulluk Durumuna Göre Barınma Maliyetinin Aşırı Yük Oranı	100
Grafik 18: Mülk Sahipleri- Konut Maliyetleri İlişkisi	103
Grafik 19: Kiracı – Konut Maliyetleri İlişkisi.....	104
Grafik 20: Sosyal Kiralık Konutlar ve Konut Maliyetleri.....	105
Grafik 21: Çekirdek Aile Yapısı Bulunan Haneler ve Konut Maliyetleri İlişkisi.....	106
Grafik 22: AB ve Türkiye Ev Sahipliği Oranları (%)	107

Grafik 23: Konutlardaki Kalabalıklaşma Oranları	108
Grafik 24: Yapı Ruhsatına ve Yapı Kullanma İzin Belgesi Verilen İkamet Amaçlı Konut Sayıları ile Konut satış verileri (ilk satış) (Türkiye).....	109
Grafik 25: Kişi Başına Düşen GSYİH ve Döviz Kuru	111
Grafik 26: Türkiye’de Toplam Konut Satışları (Sütun-Sağ Eksen) ve Konut Fiyatları (Çizgi-Sol Eksen) Yıllık Yüzde Değişim Oranları.....	112
Grafik 27: Yıllık İnşaat Maliyetleri ve Konut Fiyat Değişimleri.....	113
Grafik 28: TOKİ’nin Sosyal Konut Üretimi	116
Grafik 29: Konut Maliyetleri ve TÜFE Oranı.....	119
Grafik 30: TOKİ Sosyal Konut Üretim Maliyetleri	120
Grafik 31: İstanbul İli Kiralık Konut m ² Fiyat Ortalaması (2012-2023)	122
Grafik 32: TOKİ Sosyal Konut Maliyetlerinin Asgari Ücret SGK Primi ve İşsizlik Sigortası İşçi Payı Karşılama Durumu	127
Grafik 33: TOKİ Sosyal Konut Maliyetlerinin Asgari Ücret Karşılama Durumu.....	126
Grafik 34: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kira Yardımları	131
Grafik 35: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Faiz Destekleri	132
Grafik 36: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kira Yardımları ve Faiz Desteklerinin Genel Bütçe Cari Transfer Harcamaları İçerisindeki Payı - Binde	133
Grafik 37: TOKİ Sosyal Konut Maliyetlerinin Kira Yardımı Olarak Dağılımı.....	134
Grafik 38: Barınma Yardımlarının Toplam Sosyal Yardımlar (*) İçerisindeki Payı - Binde.....	137
Grafik 39: Barınma Yardımları Bütçesinin Sosyal Yardımlar İçerisindeki Payı - Binde.....	138
Grafik 40: İlk Satışı Yapılmamış Boş Konut Sayısı	140
Grafik 41: Emlak Konut GYO A.Ş. Dönem Karları	143

HARİTA LİSTESİ

Harita 1: Halkı Harcanabilir Gelirinin %40 veya Daha Fazlasını Konut İçin Ayıran Hane Halkının Toplam Nüfusa Oranı (2022)	102
Harita 2: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı-TOKİ Ortak Sosyal Konut Üretimi (2011-2022 Yılları Arası -Toplam).....	139



ÖZET	
Başlık: Sosyal Konut Uygulamaları ve Toki İçin Alternatif Politika Önerisi	
Yazar: Gökhan GÜRER	
Danışman: Prof. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR	
Kabul Tarihi: 24/07/2024	Sayfa Sayısı: xi (ön kısım) + 160 (ana kısım)
Türkiye’de ve Dünya’da farklı biçim ve yöntemlerle ancak benzer amaçlarla uygulanan sosyal konut sistemi, genel anlamda dar gelirli kesimleri ve dezavantajlı grupları kapsamaktadır. Çalışmada sosyal konutların amaçları ve ilkeleri bağlamında Türkiye ve Avrupa Birliği ülkelerinde hangi kriterler çerçevesinde uygulandığını demografik ve ekonomik verilere dayalı değerlendirilmiş olup, karşılaştırmalı analiz yöntemi kullanılarak hazırlanmıştır. Sosyal konutların üretimi, sunumu, yararlanma kriterleri açısından Türkiye’de uygulanacak politikalara katkı sunulması hedeflenmiştir. Özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan sosyal kiralık konut uygulamasının önemine vurgu yapılan çalışmada, sosyal konutların Türkiye için daha verimli ve hedefe yönelik nasıl sağlanabileceğine yönelik argümanlar tartışılmıştır. Bu noktada çalışmada TOKİ’nin mevcut politikalar çerçevesindeki uygulamaları kapsamında sosyal konut politikalarının mevcut resmini çekerek, politika üretiminde yol gösterici bir amaç taşımaktadır. Türkiye’de dar gelirlilerin konut sorununu talep odaklı politikalarla çözülmesinin gerek sosyal devlet anlayışı bağlamında gerekse nicel anlamda etkisinin daha fazla olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu kapsamda mevcut uygulanan kira yardımı ve barınma yardımı desteğine ek ya da alternatif olarak kira desteği ve asgari ücret desteğinin uygulanmasının daha fazla ihtiyaç sahibi yararlanıcıya ulaşılmasında önemli rol oynadığı görülmüştür. Sosyal konutların önemi ve işlevselliğinin artırılmasına yönelik bulgular neticesinde sosyal konutların arz merkezli yapısından daha çok, talep merkezli bir forma sokulması gerekliliğine vurgu yapılmıştır.	
Anahtar Kelimeler: Sosyal Konut, Sosyal Kiralık Konut, Kira Desteği, TOKİ	

ABSTRACT	
Title of Thesis: Social Housing Practices and Alternative Policy Proposal for TOKI	
Author of Thesis: Gökhan GÜRER	
Supervisor: Prof. Dr. Mehmet Emin ALTUNDEMİR	
Accepted Date: 24/07/2024	Number of Pages: xi (pre text) + 160 (main body)
The social housing system, which is implemented in Turkey and the world in different forms and methods but for similar purposes, generally covers low-income groups and disadvantaged groups. In this study, the objectives and principles of social housing in Turkey and the European Union countries are evaluated based on demographic and economic data, and a comparative analysis method is used. It is aimed to contribute to the policies to be implemented in Turkey in terms of production, presentation and utilisation criteria of social housing. The study emphasises the importance of the social rented housing practice in European Union countries and discusses the arguments on how social housing can be provided more efficiently and targeted for Turkey. At this point, the study aims to take a picture of social housing policies within the scope of TOKI's practices within the framework of current policies and to guide policy-making. It has been concluded that solving the housing problem of low-income people in Turkey with demand-oriented policies is more effective both in terms of social state understanding and quantitatively. In this context, it has been observed that the implementation of rent support and minimum wage support in addition to or as an alternative to the current rental assistance and housing assistance support plays an important role in reaching more beneficiaries in need. As a result of the findings on increasing the importance and functionality of social housing, it was emphasised that social housing should be put into a demand-centred form rather than a supply-centred structure.	
Keywords: Social Housing, Social Rental Housing, Rent Support, TOKI	

GİRİŞ

Zaman içinde insanlığın ilerlemesine paralel olarak gelişme gösteren "konut" kavramı, günümüzde, insanların kendilerini dış tehlikelerden ve olumsuz hava koşullarından korunmak için inşa ettikleri yapıdan daha fazlası olarak bir kimlik kazanmıştır.

Konutlar, insanlar için bir tür zihinsel ve fiziksel rehabilitasyon merkezi olarak işlev görmelerinin yanı sıra, sosyalleştikleri, aile ve toplumla bağlarını güçlendirdikleri özel mekânlardır. Böylesine önemli işlevlere sahip olan konutlar, toplumun temel taşı olan bireylerin ve dolayısıyla ailelerin bir arada yaşadığı barınma alanlarıdır. Ayrıca, kendileri için daha sağlıklı bir yaşam ve geleceğin temellerini attıkları çok boyutlu bir sosyo-ekonomik değer olmakla birlikte statü sembolü olarak da görülmektedir. Böylece konutun yatırım aracı olarak, maddi bir değer olarak işlev gördüğü bilinen bir gerçek olmaktadır. 1948 yılında Birleşmiş Milletler'in (BM) İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'yle Konut'un barınma saikiyle temel bir insan hakkı olarak tanımlanması, konutun sosyal devlet çerçevesinde yorumlanmasını gerekli kılmıştır. Bu tanımlamayla ortaya çıkan sosyal konut kavramı, özellikle dar gelirli ve dezavantajlı grupların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kamu tarafından belirlenen önceliklere göre yararlandırılan ve tedarigi sağlanan konutlar olmaktadır. Bu ihtiyaca karşılık oluşturulan tüm yasal ve eylemsel önlemlerin bütünü ise sosyal konut politikalarını meydana getirmektedir. Bu politikalarla devletin öncelikleri ve toplumun beklentileri çerçevesinde mevcut sorunlara çözümler bulunması amaçlanmaktadır. Burada ihtiyaç sahiplerinin beklentilerine ne ölçüde cevap verilebildiği, mevcut durumdaki iyileşme oranı politikaların başarısını göstermektedir. Bunun yanı sıra üretilen çözümün verimli ve etkili olması, finansal açıdan yararlanıcısına ve kamuya fazla yük getirmemesi, sosyal konut politikalarının üretilmesinde bir kriter olarak bakılmaktadır.

Sosyal konut politikası, kamu müdahalelerini zorunlu kılmaktadır. Çünkü; konut, hükümetler tarafından kısmen sosyal bir mal olarak görülmekte olup en azından asgari standartların tüm hane halkları tarafından sağlanması halinde toplumun refahının artacağı fikri temeli üzerinde inşa edilmektedir. Gelir dağılımı, kişi başına düşen milli gelir seviyesi, satın alma gücü endeksi gibi birçok faktör sosyal konutta kamu müdahalesini zorunlu kılmakta iken gerek talep gerekse arz yönüyle politika üretilmesini gerektirmektedir.

Türkiye özelinde özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden bu yana kentleşme oranında dikkat çeken artışlar, neticesinde yaşanan gecekondulaşma, gelir dağılımında yaşanan adaletsiz durum gibi birbirinin nedeni ve sonucu sayılabilecek durumlar sosyal konuta olan talebi ve gerekliliği artırmış olup; hükümetleri yaşanan bu sorunlara yönelik çözümler aramaya itmiştir. Konut kredilerinin yetersizliği, işsizlik, gelir dağılımındaki sorunlar, kişi başına düşen gelir düzeyi konut arzı üzerinde baskı yaratan diğer unsurlar konutta talep odaklı anlayışı ön plana çıkarmaktadır.

Araştırmanın Konusu

Bu çalışma ile sosyal konut uygulamalarının çeşitli ülke örnekleri ve Türkiye özelinde bir fotoğrafı çekilerek mevcut politikalar yansıtılmaktadır. Sosyal konut sisteminden yararlanacak olan dar ve orta gelirli hanelerin makro ekonomik değişkenler açısından irdelenmesi, Avrupa Birliği ve Türkiye perspektifinden ele alınmakta olup son olarak Türkiye için talep odaklı bir politika önerisi sunulmaktadır.

Araştırmanın Amacı

Çalışma Avrupa'da ve çeşitli dünya ülkelerinde uygulanan sosyal konut politikaları incelenerek Türkiye özelinde konut politikalarının gelişimine katkı sunulması hedeflenmektedir. Ayrıca Türkiye'de uygulanan mevcut sosyal konut politikasının dezavantajlı hususları işaretlenerek, alternatif sosyal konut perspektifi çizilmeye çalışılmaktadır. Çalışma ile Türkiye'de dar gelirli hanelerin konuta erişiminde uygulanan kamu politikalarının temel uygulayıcısı konumunda olan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)'nin yeniden kurgulanmasına yön verecek politika değişiklikleri önerilmektedir. Bu alternatif politika önerisi, arz yönlü yaklaşımın ağırlığına son vererek talep odaklı bir bakış kazandırmaktadır.

Araştırmanın Önemi

Konut sorunu hemen hemen tüm ülkelerde karşılaşılan bir problemdir. Gelir dağılımında adaletin ölçüsüne ve kişi başına düşen milli gelire göre konut sorununun boyutu ve çözüm yöntemleri çeşitlenmektedir. Gelir dağılımı daha adil olan ülkelerde konut daha ulaşılabilir kılınmışken, bu erişim için çok çeşitli uygulamalar hayata geçirilmiştir. Bu çalışmada da Türkiye için mevcut politikaya (mülk konut politikası) alternatif öneri

sunarak, daha fazla dar gelirli hanenin konuta erişiminin nasıl sağlanacağına dair bir yol gösterilmektedir. Bu öneri kapsamında mevcut uygulamaların kapasitesinin artırılması ve finansmanı boyutu ele alınmaktadır. Türkiye’de uygulanan mevcut talep eksenli politikaların geliştirilerek TOKİ’nin fon mekanizması göreviyle faaliyetlerini sürdürmesinin önemine vurgu yapılmıştır.

Araştırmanın Yöntemi

Çalışmanın konusu, Türkiye ve Avrupa Birliği ülkeleri üzerine odaklanmakla birlikte sosyal konut politikaları bağlamında karşılaştırma yapılmaktadır. Türkiye’de sosyal konut bağlamında arz odaklı yaklaşımın sonuçları aktarılmakta, kısmen uygulanan talep odaklı politikaların çeşitlendirilmesi ve artırılması üzerine verilerle temellendirilen bir öneri verilmektedir.

Literatür

Sosyal konutları finansmanı boyutuyla, konut politikaları çerçevesinde uygulama ve tahsisi boyutuyla sosyo-ekonomik yönden inceleyen akademik çalışmalar yapılmış olup bunlar gerek makale gerekse doktora ve yüksek lisans tezi olarak çalışılmıştır.

(Khurami & Özgül Burcu Özdemir Sarı, 2020), çalışmalarında konut piyasasındaki atıl halde duran boş konut stoğuna dikkat çekmişlerdir. Makalede, bilimsel araştırma projesi kapsamında Ankara ilinin iki mahallesinde yapılan gözlemlere dayalı alınan veriler kullanılmıştır. Toplam konut stoğu içerisindeki boş/atıl konutların bölgelerinde çeşitli sorunlara yol açtıklarının tespit edildiği çalışmada, bu konutların sosyal konut olarak kiralanmasında devletin düzenleyici rol üstlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

(Akalın, 2017), yapmış olduğu çalışmada konut sorununa mülk konut odaklı bir çözüm önerisi sunmaktadır. Artımlı Konut Modeli ismi verilen bu öneride, kentlerde özellikle gecekonduarda yaşayan yoksul kesim için kaba inşaatı tamamlanmış natamam konutları kendi imkanları ölçüsünde tamamlama fikri üzerine kurmaktadır. Bu sayede yasal olmayan gecekonduarı bir ölçüde meşrulaştırma ve yaşayanları belli bir altyapı standardına kavuşturma amaçlanmıştır. Sırasıyla arsa oluşturma, konut üretimi ve konut gelişiminin sağlanması, modelin aşamalarını oluşturmaktadır. Bu konutlar için gereken teknik ve kredi desteğinin kamu tarafından sağlanıyor olması olumlanabilecek bir durumken, sonuçlarının uzun vadede ortaya çıkması bir handikapı oluşturmaktadır. Uzun

vadeli düşük faizli mikro kredilerin kullandırılması ve halkın emeğinin işgücü olarak yansması modelin hane halkları tarafından benimsenmesi açısından önem arz etmektedir. Modelin bazı ülke uygulama örneklerinin yer aldığı çalışma, yoksul/dar gelirli kesimi, konut edindirme amacını taşımaktadır.

(Akalin, 2018)'de Türkiye'de uygulanan sosyal konut politikasının eksikliklerine yer vererek kiralık sosyal konut uygulamasının diğer ülke örnekleriyle, ülkemizdeki uygulanabilirliğini tartışmaya açmaktadır. Mevcut sosyal konut politikamızda hedef kitlenin seçimindeki yanlışlıklar, dar gelirlielerin bu konutlardan tam olarak yararlanamıyor olması ve tek seferlik sadece konut sahiplerinin refah durumunda iyileşme sağlıyor olması uygulamanın dezavantajlı özellikleri arasında sayılmıştır. Çalışmada önerilen kiralık sosyal konut modeli için, kanuni düzenlemelerde ve uygulamada atılacak adımlar sıralanmıştır.

(Solak, 2015)'de TOKİ'nin mevcut konut üretim politikasının kusurlu yanlarını ele almakta ve yeni bir model önerisi sunmaktadır. TOKİ'nin doğrudan kamu müdahalesiyle gerçekleşen faaliyetleri, konut piyasasının işleyişinde bozucu etki yaratarak gerek vergi muafiyetleri gerekse bir takım bürokratik işlemlerden muaf tutulması sebebiyle bu durumun haksız rekabete yol açarak özel teşebbüsü dışlayıcı etki doğuracağını ve uzun dönemde sosyal refahı azaltıcı etki yaratacağını ifade etmektedir. Avrupa örneklerinde olduğu gibi konut temininde arz yönlü yaklaşımdan, talep yönlü yaklaşıma geçilmesinin önemine dikkat çeken yazar, TOKİ'nin daha çok arsa üretimine ağırlık vermesi gerektiğine değinmiştir.

(Bayraktar & Bakır, 2019) çalışmalarında, dar gelirli kesim için konut arzına dair geliştirilen “ulaşılabilir konut” kavramına değinilmektedir. Farklı gelir gruplarının konuta erişiminde fırsat eşitliğinin sağlanması ve farklı gereksinimleri karşılayacak çeşitlikte konut arzının temini, konut politikasının genel odak noktasıdır. Bu noktada ödeme koşullarının ayarlanması, konutta hedef kitlenin seçimi, satış veya kira usulü gibi çeşitli parametreler ulaşılabilir konutun kıstaslarını oluşturmaktadır. Burada en önemli husus farklı gelir grubundaki kesimlere ödenebilecek bedelden konut sunumu olmaktadır. Dolayısıyla ulaşılabilir konut/karşılanabilir konut kavramının sosyal konut uygulamasının kapsamından daha geniş bir muhteviyat taşıdığı ifade edilmektedir. Kavram, hem düşük gelir hem de orta gelir grubundakilerin gelirine uygun konuta erişimini göstermektedir. Ülkemizde 1950 sonrasında, kooperatifler eliyle uygulanan

konut üretimi, teşvik ve kredilerden alt gelirli kesimin yararlanamaması nedeniyle dar gelirden çok, orta sınıfa hitap etmiş olup, dar gelirli konuta erişiminde yeterli faydayı sağlayamamıştır. Toplu Konut Fonu'nun kaldırılmasıyla TOKİ, doğrudan konut satışı yoluyla gelirlerini elde etmiş, bu durum alt gelirli kesim için üretilen konutların maliyetinin üzerinde satılması sonucunu ortaya çıkarmıştır. 2003 yılından bu yana dar gelirli için TOKİ vasıtasıyla üretilen konutları edinimde, bu kesimin aylık gelirinin %30'dan fazlasını ayırması, ulaşılabilir konut olmasını zorlaştırmaktadır. Konuta erişimde dar gelirli için yerel ölçekte, ihtiyaç ve ekonomik koşullara uygun olarak destek, teşvik ve hibe düzenlemelerinin yapılması gerekmektedir.

(Ayan, 2011) Konut finansman sistemi üzerine yapmış olduğu çalışmada, Türkiye özelinde TOKİ'nin sürdürülebilir finansman sistemi üzerine öneriler sunarken mevcut finansman sisteminin eksik ve hatalı yönlerini ele almıştır. TOKİ'nin kamu bütçesi dışında konut satışlarından elde ettiği kaynağın sınırlı olması ve yüklenici firmaların ödemelerinin satış başlamadan yapıyor olması zaman bakımından gelir-gider dengesizliği yaratmaktadır. Bu yüzden ki TOKİ'nin, konut satışlarından elde edeceği kaynaklara dayalı olarak orta ve uzun vadeli menkul kıymet ihraç etmesi ve söz konusu kıymetlerin tıpkı konut satışlarındakine benzer bir şekilde değişken faizli olarak sunulması, kurumun finansman yapısını güçlendirecektir. Çıkarılacak menkul kıymetler için; iyi işleyen ikincil piyasanın varlığı, menkul kıymetlerin sigorta edilmesi ve konut kalite düzeyi gibi değişkenler önem arz etmektedir. Sistemin sağlıklı işleyebilmesi, uygulanan kamu politikalarının doğru finansal araçları kullanarak arzu edilen hedeflere ulaşma iradesiyle mümkün olacaktır.

Yıllar itibarıyla sosyal konutları sosyo-ekonomik yönüyle ele alan Türkiye'de üniversiteler bünyesinde yapılmış olan gerek yüksek lisans gerekse doktora tez çalışmaları tabloda yer almıştır.

Yıl	Yazar	Tez Adı	Tez Türü	Alanı
1986	M. Kemal BİÇERLİ	Türkiye'de Konut Sorunu ve Bu Sorunun Çözümüne Yönelik Politikalar	Yüksek Lisans	Ekonomi, Sosyoloji
1987	İsmail ÖZELGE	Gecekonduların Konut Politikalarındaki Yeri	Yüksek Lisans	Ekonomi
1989	Mehmet Hanifi ASLAN	Alternatif Konut Finansman Sistemleri ve Türkiye'de Konut Finansmanı 'Toplu Konut Finansman Sistemi Üzerine Bir Deneme'	Doktora	Ekonomi

1989	Z. Hülya BAŞTÜZEL	Türkiye’de Konut Politikası Finansman Tedariki ve Kullanma Metodolojisi Üzerine Optimal Bir Yaklaşım	Yüksek Lisans	Ekonomi
1992	Sevgi TEMEL	Türkiye’de Sosyal Konut ve Sosyal Konut Politikası	Yüksek Lisans	Ekonomi
1993	Şükran AKGÜL	Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonunun Gelir Dağılımı ve Gelirin Yeniden Dağılımı Üzerine Etkileri	Doktora	Ekonomi
1994	Osman TUTAL	Dar Gelirlilere Yönelik Uygulanan Konut Politikaları ve Bir Model Önerisi Kendi Evini Yapana Yardım Yöntemi	Yüksek Lisans	Mimarlık, Şehircilik ve Bölge Planlama
1994	Harun BAHÇIVAN	Türkiye’de Dar Gelirlilerin Konut Sorunu ve Toplu Konut Uygulamaları	Yüksek Lisans	Sosyoloji
1994	Ahmet Kaya ADATEPE	Konut Sektörünün Finansmanı ve Sektöre Katkıda Bulunan Kamu Kuruluşları	Yüksek Lisans	Ekonomi
1994	Ali ÇİFTÇİ	1980 Sonrası Dönemde Toplu Konut Sektörünün Ekonomik Analizi	Yüksek Lisans	Ekonomi
1996	Mustafa Hakkı ERTAN	Sosyo-Ekonomik Açından Konut Problemi ve Çözüm Önerileri	Doktora	Ekonomi
2000	Atila YILDIRIM	Türkiye’de Konut Politikaları ve Uygulamaları (1923-2000)	Yüksek Lisans	Ekonomi
2001	Ertan YAVUZ	Türkiye’de Toplu Konut Politikaları ve Uygulamaları	Yüksek Lisans	Ekonomi
2006	Helin Özge BURKAY	Kentsel Dönüşümün Sosyal Politikası: Türkiye’de 1980’lerden Günümüze Sosyal Konut Politikaları	Yüksek Lisans	Siyasal Bilimler, Tarih
2008	Bilge L. ÖZTÜRK	Türkiye’de Konut Sorunu ve Konut Finansman Sistemi (Mortgage)	Yüksek Lisans	Ekonomi, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
2011	Yüksel OKŞAK	Türkiye’de Konut Sektörünün Yapısı ve Gelişimini Etkileyen Faktörler TOKİ Uygulamaları Örneği	Yüksek Lisans	Ekonomi
2014	Mustafa KOÇANCI	Türkiye’de Sosyal Konut Politikaları ile Yoksulluğun Yönetimi	Doktora	Sosyoloji
2014	Hakan OLGUN	Türkiye’de Sosyal Konut Politikası: Seçilmiş Avrupa Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Bir Analiz	Doktora	Kamu Yönetimi
2014	Yener COŞKUN	Türkiye’deki Kurumsal Konut Finansman Sisteminin Analizi	Doktora	Ekonomi

2015	Rahman AKIN	Türkiye' De Sosyal Politika ve Sosyal Konut Politikası	Yüksek Lisans	Kamu Yönetimi, Siyasal Bilimler, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
2017	İlhami KATIRCIOĞLU	Küresel Finans Krizi ve Türkiye'deki Konut Sektörüne Etkileri	Yüksek Lisans	Ekonomi
2019	İbrahim UĞRAŞ	Türkiye'de Sosyal Konut İhtiyacının Giderilmesinde TOKİ'nin Rolü: Şanlıurfa Örneği	Yüksek Lisans	Kamu Yönetimi, Sosyoloji
2020	Elifnaz GÜLCAN	Alt Gelir Grubunun Konut İhtiyacına Çözüm Olarak Sosyal Konut: Toplu Konut İdaresinin (TOKİ) Dar-Orta Gelir Grubu İçin Konut Uygulamalarının Değerlendirilmesi	Yüksek Lisans	Kamu Yönetimi, Şehircilik ve Bölge Planlama
2021	Ali YILDIRIM	TOKİ Konut Üretimi ve Toplumsal Refah İlişkisi: Akdeniz Bölgesi Örneği	Yüksek Lisans	Ekonomi
2022	Mustafa DEMİRBAŞ	Gelişmekte Olan Ülkelerde Sosyal Konut Uygulamaları Açısından Devletin Rolü; Kuzey Ankara TOKİ Örneği	Yüksek Lisans	Kamu Yönetimi, Siyasal Bilimler
2022	Mohamed ABBAS	Sosyal Konut Politikaları ve Uygulamaları: Mısır ve Türkiye Örnekleri	Yüksek Lisans	İşletme
2023	Yunus Emre KAPUSUZ	Konuta Erişilebilirlik, Konut Talebi ve Talebi Etkileyen Faktörlerin Analizi: Ankara İli Örneği	Doktora	Ekonomi

Tablo 1: Sosyal Konutları Sosyo-Ekonomik Yönden İnceleyen Tez Çalışmaları

Kaynak: YÖK Tez Merkezi (URL 1 - E.T. 04/04/2023) kaynağı kullanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Alan ile ilgili yapılan tez çalışmalarına bakıldığında sosyal konutun mimari, şehir planlama gibi teknik ve mühendislik kısmıyla ilgili yönlerinin çalışıldığı çalışmaların ağırlığı görülmektedir. Bunun yanında sosyal konutların sosyoloji ve kamu yönetimi gibi sosyal ve yönetsel yönlerini ele alan tezlerin yoğunluğu da ikinci sırada yer almaktadır. Sosyal konutların ekonomik yönlerini inceleyen tezlerin ağırlığının son sırada kaldığı ve bu alanda yapılacak çalışmalara ihtiyaç duyulabileceği görülmektedir. Tablo 1’de daha çok bu ekonomi alanında yapılmış çalışmalara yer verilerek ilgili alanın bir fotoğrafı çekilmek istenmiştir.

1. BÖLÜM: KONUT KAVRAMI VE SOSYAL KONUTUN TARİHSEL ARKA PLANI

1.1. Konut Kavramı

Konut kavramı, birçok araştırmacı ve kurum tarafından çeşitli yönleriyle tanımlama çabası içerisinde olunmuştur. Bu yaklaşımlardan bazıları daha somut olgulardan hareket ederken, bazıları ise insanın ve dolayısıyla toplumun genel yapısını şekillendiren çeşitli soyut hususları esas almıştır. Türk Dil Kurumu'na (TDK) göre konut “insanların içinde yaşadıkları ev, apartman vb. yer, mesken” olarak tanımlamaktadır. Birleşmiş Milletler ise konutu “yaşama çevresi ve ortamı, küçük ve büyük yerleşme toplulukları (mahalleler) veya insanların barınma için kullandıkları fiziki yapı ve bu yapının bulunduğu çevre, aynı zamanda kişilerin ve ailelerin sağlıkları ve toplumsal refahları için gerekli tüm altyapılar, tesisler ve araçlardır” şeklinde tanımladığını ifade etmiştir. (Yılmaz, 1995, s.476)

Kentbilim Terimleri Sözlüğü'nde (Keleş, 1980, s.79) konutu “bir ya da birkaç ev halkının yaşaması için yapılmış, insan yaşamasının gerekli kıldığı uyuma, yemek pişirme, soğuktan ve sıcaktan korunma, yıkanma ve tuvalet gibi temel gereksinme konularında kolaylıkları bulunan barınak” olarak tanımlamıştır.

Konut kavramı, yukarıda ifade edildiği fiziksel (yaşamsal) anlamlarının yanında ekonomik, sosyal ve çevresel etkiler ile yeni anlamlar kazanmaktadır. Konutun, yuvaya yani “ev”e dönüşü bu etkiler sayesinde olmaktadır. Sosyo-demografik, kültürel, psikolojik unsurların konutun karakteristik özelliklerinin şekillenmesinde ve ev/yuva haline dönüşmesinde önemli bir role sahip oldukları yadsınamaz bir gerçektir. (Lawrence, 1987, s.155) Buradan hareketle bir konutun, ev/yuva halini alması psikolojik ve kültürel değerlerle açıklanabilir. Dolayısıyla konut, fiziki-somut bir yapıyı ifade ederken; ev/yuva ise zihinsel-soyut bir kavramı ifade eder.

Konut, aynı zamanda toplumsal refahın sağlanmasında önemli bir araçtır. Bu sebeple günümüzde barınma, bir hak olarak ele alınmaktadır. 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, herkesin barınma hakkının olduğunu belirtmiş ve bu hakkın yerine getirilmesinde devletler başat aktör olarak görevlendirilmiştir. Bu konudaki en kapsamlı çalışma ise Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı (BM-Habitat)'dır. Program, konut hakkını ve bu hakkın yerine getirilmesindeki sorunları küresel bir bakış açısıyla ele almış ve sorunların sosyal, siyasal, ekonomik ve hukuksal düzlemde giderilmesi için

devletlere çözüm önerileri sunmuştur. Bu kapsamda Birleşmiş Milletler, önderliğinde yirmi yıllık aralar ile üç önemli konferans gerçekleştirmiştir. Konferanslarda çözüm önerileri dönemin ihtiyaçlarına göre yeniden şekillendirilmiştir.

İlk konferans olan Habitat I, 1976 yılında Kanada'nın Vancouver kentinde, Habitat II, 1996 yılında Türkiye'nin İstanbul kentinde, Habitat III ise 2016 yılında Ekvator'un Kito kentinde gerçekleştirilmiştir. Üç konferansın da ortak konusu, konferansa katılan devletlerin kapasitelerine göre 'ortak ancak farklılaşmış' sorumlulukları ile yerine getirmeyi taahhüt ettikleri 'herkes için yeterli konut' ve 'sürdürülebilir insan yerleşimleri'dir. Habitat II, bu bağlamda çözüm önerilerini; sağlıklı, güvenli ve temel hizmetlerin sağlandığı, erişilebilir konut üretimini teşvik etmek, insanların konut edinmesini sağlamak ve teşvik etmek, kamu, yerel ve özel otoritelerin iş birliği ile ödenebilir konut arzını genişletmek, sosyal konut ve kooperatif konut arzını genişletmek ve mevcut konut stokunu iyileştirmek olarak özetlemiştir (Habitat II, 1996). Habitat III ise eski çözüm önerilerine ilaveten ortaya çıkan yeni sorunları tespit etmiş ve bu sorunlara çözüm önerileri getirmiştir.

1.2. Konut Sorunu

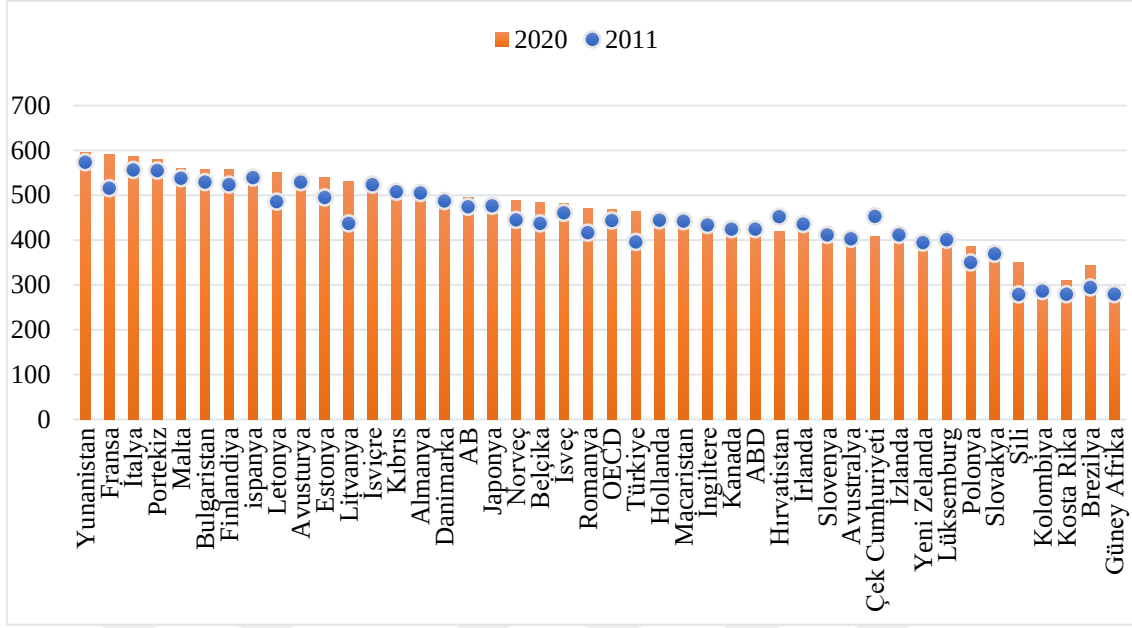
Günümüzde konut sorununun sadece barınma sorunu olarak ifade edilmemekte aynı zamanda, gecekondü bölgelerinde yaşayanların entegrasyonu, imar ve kentsel dönüşüm kaynaklı kamusal rantın hazineye aktarılması, arsa spekülasyonlarının önüne geçilmesi, imara aykırı yapılaşmanın önlenmesi, kültürel ve tarihi değerlerin korunmasına yönelik politikalar gibi amaçları da esas alan bir yapıya bürünmüştür.

Ülkeler de gelir dağılımındaki adaletsizlik, konut sorununun artmasında önemli bir rol oynar. Bu adaletsizliğin temel nedenleri arasında sosyal devletin tasfiyesi, özel mülkiyetin çoğalması ve kaynak dağılımındaki tercihler gibi faktörler yer almaktadır. Konut ihtiyacı, bireylerin demografik özelliklerinden ve sınıf farklarından bağımsız olarak herkes için geçerlidir. Asgari düzeyde barınma ihtiyaçlarını karşılamak için gerekli konut sayısı ve kalitesi ile mevcut konut sayısı ve kalitesi arasındaki fark olan konut ihtiyacı belirleyici bir faktördür. Konut ihtiyacı, sadece sayısal bir ifade değil aynı zamanda çevresiyle birlikte sağlıklı koşulları taşıması gereken yapıları ifade eder. Ayrıca, konut ihtiyacını "açık" ve "gizli" olarak iki şekilde tanımlamak mümkündür. Açık konut ihtiyacı, sadece sayısal oranlardan bahsederken gizli konut ihtiyacı, yapıların niteliklerini

de hesaba katarak oluşturulur. Konut talebi ise konut ihtiyacından farklılık gösterir. Kişilerin konutun fiyatını ödeyebilme gücüne sahip olması ve bunu istemesi talebin oluşmasında gerekmektedir. Bu noktada konut ihtiyacının çözümü için geniş çaplı araştırmaların yapılması ve konut ihtiyacı ile talebinin farklılıkları göz önünde bulundurulması gereklidir (TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası, 2008, s.2–3).

Türkiye’de çok yönlü olan konut sorunun tam anlamıyla analiz edilebilmesi için özellikle II. Dünya Savaşı’ndan sonra gerçekleşen kırdan kente göç olgusuna ve bu doğrultuda ortaya çıkan plansız ve çarpık kentleşme sürecine bakılması gerekmektedir. Merkezi ve yerel yönetimler kırdan kente göç eden fertlerin konut ihtiyaçlarını karşılayamamışlar; bundan da öte onlara uygun fiyata sahip altyapısı düzgün arsa üretim alternatiflerini de sunamamışlardır. Bu nedenle kente göç edenler, başta kaçak yapılar olan gecekondu inşaat etmeye başlamışlar ve konut ihtiyaçlarını kendi yöntemleriyle çözmeye çalışmışlardır. Bu durum, hem kentlerde düzensiz ve çarpık kentleşmenin temellerini atmış, konut, çevre ve yaşam kalitesini düşürmüş hem de yerel yönetimleri bu konuda tedbir almaya sevk etmiştir (Kara, 2012, s.72).

Konut sorununun daha iyi anlaşılabilmesi için belli başlı göstergelere bakılması sorunun nedenlerinin görülmesini kolaylaştıracaktır. OECD ülkeleri arasında bin kişi başına düşen konut sayısı ortalama 468 civarındadır ve 2020’de AB ortalaması olan 495’in altında kalmıştır. Grafikte ülkeler arasında önemli farklılıkların varlığı görülmekte olup nüfusa göre konut sayısı en yüksek Yunanistan, Fransa, İtalya, Portekiz, Bulgaristan, Finlandiya, İspanya ve Letonya (bin kişi başına 550’den fazla konut) olurken; buna karşılık, bildirilen konut sayısı en düşük Güney Afrika (283), Kolombiya (294), Kore (310) ve Kosta Rika’da (310)’dır. Bin kişi başına düşen konut sayısı 2011 ile 2020 arasında altı ülke dışında tüm ülkelerde artmıştır: Hırvatistan, İrlanda, Çek Cumhuriyeti, İzlanda, Yeni Zelanda ve Lüksemburg. Şili, Litvanya ve Türkiye, bu dönemde bin kişi başına düşen konut sayısında büyük artışlar yaşanmıştır.



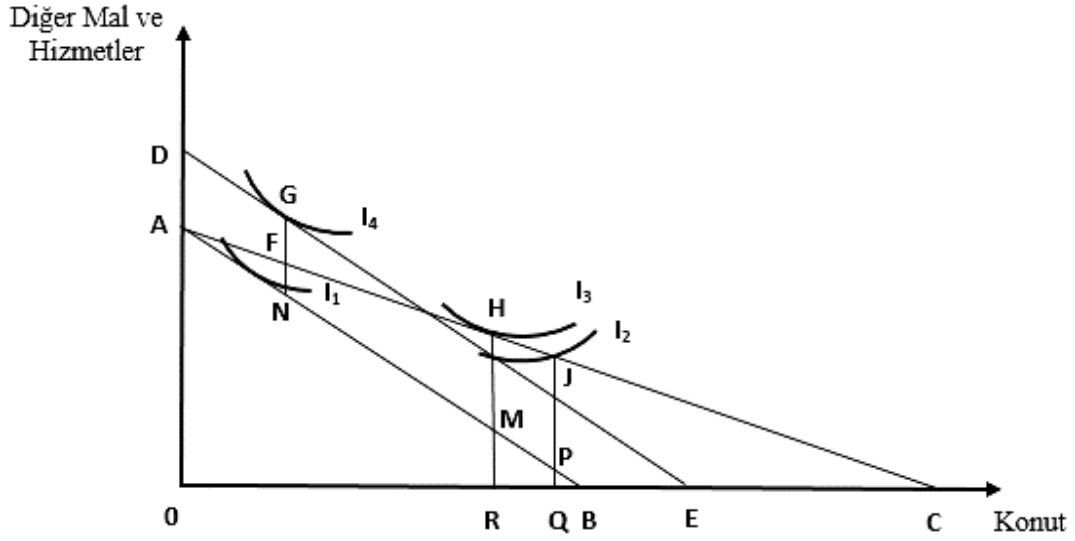
Grafik 1: OECD Ülkelerinde Bin Kişi Başına Toplam Konut Sayısı, (2011-2020)

Kaynak: (OECD, 2022, s.2)

1.2.1. Alt Gelir Grubunun Konut Sorunu

Konut sorunu kavramı daha çok alt gelir düzeyindeki haneleri kapsamakta ve ortaya çıkan çözümler de bu kesim üzerinde yoğunlaşmaktadır. Alt gelir grubu konut sorununun çözümü için Dünya genelinde gelir artışları, konut üretiminin kamu tarafından yapılması ve kira yardımları yöntemleri uygulanmaktadır. Bu yöntemler fayda düzeylerine göre sıralandığında gelir artışı yöntemi ilk sırada yer almaktadır.

Şekil 1'de hane halkının gelirinin konut ve diğer mallar arasındaki optimal dağılımı gösterilmiştir. AB bütçe doğrusu hane halkının belirli miktardaki gelirinin konut harcamaları ile diğer mallar için yapılan harcamaları arasındaki dağılımını vermektedir. Şekil 1'de en yüksek fayda düzeyi I_1 farksızlık eğrisinin AB bütçe doğrusuna teğet olduğu F noktasında sağlamaktadır. Hane halkının gelirinin artması halinde bütçe doğrusu yukarı doğru kayarak DE konumuna gelecektir. Kira yardımları durumunda ise sadece konutun fiyatı ucuzlayacağından, bütçe doğrusu A noktası sabit kalarak AC biçimini alacaktır. Eğer konutlar minimum standart düzeyinde kamu tarafından temin edilecek olursa, konut ve diğer mallar arasındaki dağılım AC üzerindeki J noktasında belirlenecektir.



Şekil 1: Hane Halkı Gelirinin Optimal Dağılımı

Kaynak: (Ertürk & Sam, 2019, s.209)

Şekilden de görülebileceği gibi üç yöntemde hane halkının fayda düzeyini, önceki duruma göre yükseltmektedir: G, H ve J durumlarındaki fayda düzeyleri F durumundakinden daha iyidir. Teknik olarak I_2 , I_3 , I_4 eş fayda eğrileri I_1 eş fayda eğrisinden daha yüksekte olduklarından daha fazla faydaları ifade etmektedir. Ancak her bir yöntemin sağladığı fayda farklı farklıdır. Kamu konutu yöntemi hane halkını 0Q birim konut tüketimine zorlamaktadır. Kira yardımı yöntemi hane halkını H noktasına göre bir seçime yöneltmektedir. Bu durumda $I_3 > I_2$ olduğundan kira yardımı yöntemi, kamu konutu yöntemine oranla daha iyidir. Ancak hane halkı açısından en iyi yöntem ona özgür bir seçim olanağı tanıyan gelir artışı sağlama yöntemidir.

1.2.1.1. Kira Denetimi

Kiralık konut talebi çok esnek olup bunun birçok nedeni vardır. Bir bölgedeki kiralık konutun nispi fiyatı arttıkça aşağıdakilerden biri meydana gelecektir:

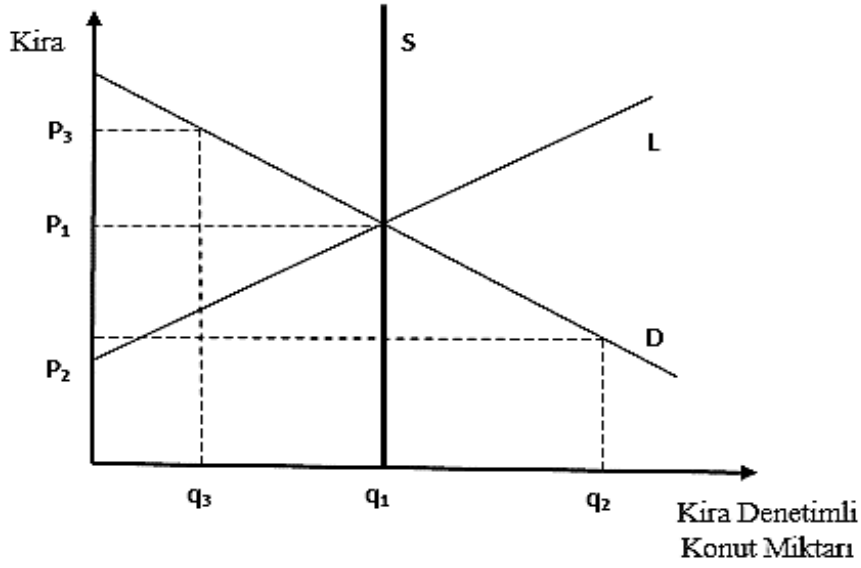
- Bireyler ya da hane halklarının bazıları konutu kiralamaktansa satın almayı tercih edecektir.
- Bireyler ya da hane halklarının bazıları kiralık konutun daha ekonomik ya da düşük olduğu yere taşınacaktır.
- Bireyler ya da hane halklarının bazıları daha küçük ve ucuz konutları kiralayarak tükettikleri konut miktarından tasarruf edeceklerdir. Hatta bazıları, konutlarının bir ya da iki odasını başkalarına kiralayabileceklerdir.

▪ Bireyler ya da hane halklarının bazıları evlenebilecek, bazıları da evlenemeyecektir. Örneğin ailesinin yanından daha rahat ayrılarak bağımsız yaşamayı tercih eden insanlar, ailelerinin yanlarından önceden olduğu gibi kolay gidemeyeceklerdir.

Yukarıdaki davranış biçimleri kiralık konutun yüksek talep esnekliğine katkıda bulunacaktır. Kiralardaki artış, talep edilen miktarı büyük ölçüde düşürecektir. Kira kontrolü ya da denetimi böyle bir artış olmasını önleyen, devletin aldığı yasal ve yargısal tedbirlerle kiraların belirli sınırlar içinde tutulması ya da dondurulmasını ifade etmektedir. (Uğurlar & Ecerel, 2017, s.61)

Kira denetimleri daha çok alt gelir grubundaki kiracıları koruyarak gelir ve servet dağılımında, bu grubun aldığı payın artırılması amaç edinmektedir. Ayrıca bu durum, alt gelir grubu için kamunun kaynak transferine olumlu katkı sağlarken, fiyatlar genel düzeyi üzerindeki yükseltici etkisini sınırlandırılabilir. Kira denetimlerinin toplumsal faydalarının gerçekliğinde bireysel anlamda bazı dezavantajlar yarattığı da bir realitedir. Şöyle ki; devletin kira denetimleriyle piyasaya müdahale etmesi, sosyo-ekonomik dengeler açısından kamunun ekonomideki haklı varlığı düşünüldüğünde, mülk sahiplerinin karar ve tercihlerini etkileyen bir durumu ortaya çıkartmaktadır. Konutun bir yatırım aracı olmaktan çıkmasına ve konut arzını artırıcı yönde bir etkisi olmamaktadır. Kiraların dondurulması nedeniyle konut sahiplerinin kiralık konutlarının bakım-onarımını yapmama veya daha az sıklıkla yapma gibi davranışlara itebileceği söylenebilir.

Şekil 2’de kira denetiminin konut kiralaları üzerindeki etkileri gösterilmiş olup, D eğrisi, kira denetimli konutlara olan talep eğrisini göstermektedir. S eğrisi kısa dönem, L eğrisi ise uzun dönem arz eğrilerini göstermektedir. Piyasa dengesi OP_1 kira düzeyinde $0q_1$ konutun kiralanması biçiminde kurulmuştur. Kamu otoritesinin dar gelirliye yarar sağlamak üzere konut kiralalarını OP_2 düzeyinde sınırladığını düşünelim. Bu durumda talep edilen konut miktarı $0q_1$ ’den $0q_2$ ’ye yükselecektir. Böylece $(0q_2-0q_1)$ kadar aşırı talep nedeniyle, denetimli konut açığı ortaya çıkaracaktır. Sonuçta kira denetiminden sadece kira denetimli konutları kiralayabilenler ($0q_3$ kadar konut kiracısı) yarar sağlarken, diğerleri piyasa koşullarında kiralık konut bulabilecektir.



Şekil 2: Kira Denetiminin Etkileri

Kaynak: (Ertürk & Sam, 2019, s.211)

Uzun dönemde ise kira denetimleri daha olumsuz bir durum yaratabilir. Üst sınır konulan kira geliri elde eden mülk sahipleri, konutlarını kiraya vermekten vazgeçebilirler veya onlar için bakım-onarım işlerini yapmayabilirler. Böylece kira denetimli konut arzı, $0q_1$ 'den $0q_3$ 'e azalabilir. Bu durumda kiracılar kısa dönem denge kirası $0P_1$ 'den bile daha yüksek olan $0P_3$ kirasını ödemeye razı olabilirler. $0P_3$ kira düzeyi ile denetimli kira düzeyi $0P_1$ arasındaki fark, diğer kiracıların, “hava parası” gibi farklı adlar altındaki mülk sahiplerine yapılan ödemeleriyle, daha çok açılabilir. (Ertürk & Sam, 2019, s.210–211)

1.3. Devletin Konut Sektöründeki Varlığı

Günden güne artan nüfus, azalan kentsel araziler ve kıt kaynaklar kamu tarafından uygulanan konut politikasının önemini artırmaktadır. Konut üretiminin tamamen piyasaya bırakılmasının, alt ve orta gelirli hane halklarına getireceği, niteliksiz konutlar için yüksek kira ve satış bedelleri ödetmesi anlamına geleceği açıktır. Bu durumun önüne geçmek devletin, sosyal politika üreticisi olma özelliği ile dar gelirli ve dezavantajlı grupları korumak ve daha yaşanabilir konutlara erişimlerini artırmak için konut piyasasına müdahale etmesi gerekmektedir. (Akalin, 2018, s.1383)

Dünya genelinde konut sektörü ile ilgili genel eğilim devletin piyasa içindeki müdahalesinin ve bunun sonucu olarak sosyal konut üretiminin sınırlandırılmasıdır. Bunun temel sebebi konut ihtiyacının piyasa mekanizması içerisinde giderilebileceği

düşüncesidir. Dünyada 100 milyon insanın konut yoksunluğu çektiği ve 1,2 milyar insanın standartları sağlayan bir konuttan yoksun olduğu göz önüne alınırsa piyasanın özellikle düşük gelirli grupların konut ediniminde yetersiz kaldığı söylenebilir. Ancak konut yoksunluğundaki artışa rağmen ülkelerin konut piyasasını destekleme eğilimleri devam etmektedir. (Altunok & Uğurlu, 2021, s.4)

Devletin ekonomide etkisinin ya da varlığının hissedilir bir şekilde görüldüğü ikinci dünya savaşından sonra ortaya çıkan Keynesyen iktisat modeli, devletin ekonomiye aktif müdahalesini gerekli kılmıştır. Bu müdahalelerden biri olan ve daha çok barınma ihtiyacını giderecek konut sektöründe yapılan düzenlemeler kamunun müdahale alanlarından birini oluşturmaktadır. Gerek arzı destekleyen sübvansiyonlarla gerekse doğrudan konut üretimini gerçekleştirerek bu alandaki piyasa noksanlığının giderilmesi ve sosyal devlet olma refleksinin bir gereği olarak ihtiyacı giderme görevi şeklinde görülebilir. Devletin konut sektörü bağlamında ekonomiye aktif müdahalesiyle vatandaşlarına insan olmanın bir gereği olarak barınma hakkını (konut hakkı) sağlamakta hem de yaşam standartlarının yükseltilmesi amacıyla refahın artırılarak gelir dağılımında adaleti sağlama gayesi taşımaktadır. Ayrıca toplumdaki sosyo-kültürel ayrışmanın önlenerek sosyal eşitliğin sağlanmasına katkı sunacaktır.

Kamu ekonomisinin geleneksel değerlendirmeleri açısından bakıldığında konut, piyasanın etkin bir şekilde çalışacağı umulan “özel mal” ile piyasanın etkinlik sağlayamadığı “kamusal mal” arasında bir yerde bulunmaktadır. Bu bağlamda konut; tüketiminde rekabet ve dışlama mümkün olabildiği ve konut tüketiminin yarattığı faydanın önemli bir bölümü konutu kullanana ait olduğu için açıkça özel maldır. Yarattığı faydalara ilişkin algılar bireyler arasında değiştiği gibi bireylerin konut tercihlerinde çokça bir çeşitlilik de söz konusudur (Scanlon & Whitehead, 2007, s.11).

Devlet müdahalesinin de gerekçelerinden olan piyasa aksaklıkları temelde dışsallıklarla ilgili olarak açıklanmaktadır. Konut piyasasında dışsallıklar birkaç değişik biçimde ortaya çıkabilir. İlk dışsallık biçimi, konut piyasasında emlak değerleri açısından karşılıklı-bağımlılığın bulunduğu durumlarla ilgilidir. Bir birey, kendi mülkünü iyileştirip bir anlamda yatırımının değerini artırırken eş anlı olarak komşularının emlakının değerlerinde de artışa neden olur. Böylece dışsallıklarla ilgili klasik argüman çerçevesinde sadece kendisine yayılan faydaları dikkate alacak ve muhtemelen sosyal etkinlik miktarından daha az yatırımda bulunacaktır. Ancak bu tip dışsallıkların

yaygınlığına ilişkin ampirik kanıt zayıftır (Rosen, 1985, s.378). Yine de devlet tarafından konut sunulması bu tip dışsallıkların içselleştirilmesi için tutarlı bir yol olarak görülebilmektedir. Bireylerin komşuluk ya da semt yönetimine yatırım yapma yönünde teşvikleri azdır. Bu açıdan hem arazi hem semt yönetimi ve planlaması için bireyler dışında bir otoritenin varlığı gerekebilir.

Konut piyasasında devlet müdahalesine dışsallıkların daha doğrudan ilişkisi, bireylerin sağlıklı bir şekilde barınma ihtiyaçlarını karşılayacak konutların bulunmamasının ya da yetersizliğinin, hastalıkların oluşumunu ve yayılımını körüklemesi ile ilgilidir. Söz konusu standartları karşılayacak yeterlilikte bir konut, tamamen özel piyasada üretilmesi durumunda, herkesin üstlenebileceği bir maliyete arz edilemez. Devlet düzenleyici mekanizmalarla konutun yapılacağı bölgeyi, konut yoğunluğunu, tasarımını, kullanılacak inşaat malzemelerini belirleyebilir. Diğer yandan söz konusu politikaları uygulamakla ve uygun maliyetle bu standartta konut sunmakla ilgili güçlükler devletin bizzat üretici olarak konut piyasasına müdahalesinin de gerekçelerinden olmuştur (Taşar & Çevik, 2009, s.135–136). Bu standartlarda konutların yeterli olmaması dolayısıyla ortaya çıkan “gecekondu” bölgelerinin yarattığı sosyal maliyet de bu tip dışsallıklar çerçevesinde değerlendirilebilir.

Konut piyasasında yaygın bir diğer sorun, konut sisteminde piyasa mekanizmasının, fiyat ayarlamalarını zamanında ve hızlı bir şekilde yapmakta başarısız olmasıdır. Piyasa sistemi fiyat ayarlamalarını miktar ayarlamalarından daha hızlı bir şekilde gerçekleştirmektedir. Özellikle arzda azalma, talepte artış olduğu dönemlerde (göç artışı gibi) piyasa, kaynakların etkin kullanımını etkileyecek şekilde dağılım açısından ters sonuçlar yaratacaktır. Bu tip piyasa sapmaları iki şekilde ortaya çıkabilir. İlk olarak konut yatırımları uzun vadeyle ilgili olduklarından aşırı derecede düşük bir sermaye hâsılası sağlarlar. Yatırımları yönlendiren uzun vadeli beklentiler olduğundan yatırımlar talep şoklarına derhal yanıt veremez. İkinci olarak, mevcut konut stokunun kullanımının talep şoklarına ayarlanmasında esneklik de çoğunlukla inelastiktir. Bu nedenlerle hem uzun dönemli beklentileri teşvik etmek hem de konut şoklarında piyasa esnekliğini artırmakta kamu politikalarına gerek duyulacağı ileri sürülmektedir.

Konut sektörüne devlet müdahalesinin en önemli gerekçelerinden biri konutun “merit mal” (erdemli mal) olarak görülmesidir yani konutun topluma olan değeri, toplumun bireysel üyelerine olan değerinden daha yüksektir (King, 2006, s.36) Bu sadece

dışsallıklar ve kaynak dağılımı sorunlarından kaynaklanmaz, faydaların karşılıklı bağımlılığı ve devletin paternalistik görüşü ile açıklanmaktadır. (Taşar & Çevik, 2009, s.137–138).

Devlet, sosyo-ekonomik yapıda belli amaçları gerçekleştirmek için çeşitli araçları kullanmaktadır. Devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi maliye ve para politikası araçları ile olmaktadır. Maliye politikası araçları kamu harcamaları, vergiler, sübvansiyonlar ile teşvikler ve borçlanma olarak sıralanırken Merkez Bankası tarafından kullanılan para politikası araçları ise faiz politikası, açık piyasa işlemleri, reeskont işlemleri, zorunlu karşılık oranları, kredi tavanı, para basma ve kur politikası olarak sıralanmaktadır (Yalta, 2020, s.89). Devletin konut politikasını oluştururken kullandığı araçlar da yukarıda sayılan ekonomiye müdahale araçlarından farksızdır. Konut sektörüne yaptığı müdahaleleri maliye politikası araçları açısından Tablo 2’de gösterilmektedir. Buna göre devlet konut sahipliğini artırmak için konut kredi faiz oranlarında indirim, tasarrufları artırma amacıyla devlet destekli konut hesabı modeli gibi çeşitli düzenlemeler yapılmakta iken kiracılar için ise ödenen kiralardan vergiden düşülmesi, kira artış oranının üst limitinin belirlenmesi gibi birtakım uygulamalar yapılmaktadır.

Müdahale Araçları		Müdahale Amaçları		
	Müdahale Tipi	Kaliteli Konut Arzı Üzerine Etkisi	Fiyatlar Üzerine Etkisi	Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi
Vergiler	Emlak Vergisi	Mevcut değil	Olumsuz	Olumsuz
	Vergi Ayrıcalıkları	Olumlu	Olumlu	Mevcut değil
	Faiz İndirimleri	Olumlu	Olumlu	Olumlu
Sübvansiyonlar	Faiz Sübvansiyonları	Olumlu	Olumlu	Mevcut değil
	Konut Yardımları	Mevcut değil	Olumlu	Olumlu
	Yatırım Sübvansiyonları	Olumlu	Olumlu	Mevcut değil
	Kredi Garantileri	Olumlu	Olumlu	Mevcut değil
Düzenlemeler	Kira Kontrolleri	Olumsuz	Olumlu	Olumlu
	İnşaat Düzenlemeleri	Olumsuz	Mevcut değil	Mevcut değil

Tablo 2: Devletin Konut Sektörüne Müdahale Araç ve Amaçları

Kaynak: (Pınar, 2019, s.15)

Devlet müdahalesinin araç ve biçimlerinin etkisi açısından vergi indirim, muafiyet ve istisnalar şeklindeki kamu harcamaları özellikle fiyatlar ve gelir dağılımı üzerinde pozitif etki oluşturmaktadır. Sübvansiyonlar ise fiyatlar üzerinde ve konut arzı üzerinde etki oluşturmaktadır. Gelir dağılımı ve fiyatlara olumlu tesir eden etken ise kira kontrolleri şeklinde yapılan düzenlemelerdir. Dünya’da 1960’lı yıllarla başlayan maliyet artışlarıyla birlikte 1970’lerde devlet, orta ve dar gelirliilerin konut sorunlarına 2 türlü yaklaşım geliştirmiştir. Bunlardan ilki sosyal konut uygulaması diğeri ise dar gelirliiler için çeşitli finansman destekleridir Bazı ülkeler dar gelirliiler için doğrudan konut üretimi yaparak bu gelir grubunu konut sahibi yapmayı amaçlamışken bazı ülkeler ise daha çok konut edindirmeyi teşvik edecek, kolaylaştıracak politikalara başvurmuştur.

		Uygulama Araçları	
		Üretici Desteği (Arz)	Tüketici Desteği (Talep)
Uygulama Biçimi	Dolaysız	Kamu üretimi, Sübvansiyonlar, Girdi destekleri	Konut edindirme, Kira yardımları, Sosyal konut sunumu, Gelir destekleri
	Dolaylı	Vergisel teşvikler, Kredi destekleri, Düzenlemeler	Vergi indirimleri, Kredi destekleri, Kira kontrolleri

Tablo 3: Devletin Konut Üretim Biçimleri ve Araçları

Kaynak: (Taşar & Çevik, 2009, s.140)

Avrupa ülkelerinde konut üretimi daha çok talep odaklı olup dolaylı olarak uygulanmakta iken, Türkiye’de ise konut üretim süreci dolaysız olarak, arz odaklı gerçekleşmektedir. Kişiyi, yaptığı iş nedeniyle verilen ve iş süresinin bitiminde alınan konutlar (lojmanlar) da sosyal konut olarak sınıflandırılmaktadır. (Koçancı, 2019, s.108)

Amaç, dar gelirli kesimin belli kıstaslara göre bu konutlarda ikameti sağlanarak harcanabilir gelirlerinin artırılarak, refah düzeylerinin yükseltilmesi olmalıdır. Bunun için sosyal konutların devingen, sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması hayati öneme sahip olacaktır. Özellikle bu konutlarda yaşayan dar gelirliilerin harcanabilir gelirini artırıcı düzenlemeler kamu tarafından sağlanması, sosyal konutların dar gelirliye olan işlevini yerine getirmesini sağlayacaktır. Burada yaşayanların sigorta prim ödemelerinin belli bir süre devlet tarafından karşılanması, hem dar gelirlinin iş güvencesini artırırken hem de işveren kesimin iş gücü temininde oluşabilecek sıkıntılar giderilmiş olacaktır.

Lojmanlar, kamuda çalışan kesimin barınma ihtiyacını gidermek ve barınma giderlerini azaltarak refah düzeylerini artırma maksadı taşımaktadır. Bu yüzden lojmanlar için tam anlamıyla kiralık sosyal konuttur diyebilmek mümkün değildir.

1.4. Sosyal Konut Kavramı

Sosyal konutlar, ülkelerin mevzuatlarına ve uygulamalarına göre farklı şekillerde tanımlanabilmektedir. Bir konutun sosyal konut olarak kabul edilip edilmeyeceği; yerel idarelere, kârsız organizasyonlara ya da devlete ait olup olmamasına göre belirlenebilir. Ayrıca, konutları kimin yaptığına, kiralara piyasa düzeylerinin altında olup olmadığına, kira yardımlarına, sübvansiyonlara ve merkezi/yerel yönetimlerin konut sağlama amacına bakılarak da sosyal konutlar tanımlanabilir. (Scanlon & Whitehead, 2007, s.8)

Bir konutun sosyal konut olarak nitelendirilip nitelendirilmeyeceğine; konutun aitlik (mülkiyet) durumuna (devlet, konut birlikleri, kooperatifler, yerel yönetimler) kim tarafından yapıldığına ve belki de en önemlisi konutun sağlanma amacına bakılarak değerlendirilir. Genel anlamda sosyal konutlarda kamu kaynaklarının kullanılması, düşük kar ya da sıfır kar modelinin varlığı ve sunumunda siyasi karar mekanizmasının etkinliği göze çarpmaktadır (Akalin, 2017, s.1384).

Sosyal konutlar; kamu fonlarının aktif olarak kullanıldığı, fiyatların ya da kiralara belirlenmesinde kar motifinin baskın olmadığı; miktarının kalitesinin ve sunum biçiminin belirlenmesinde siyasi karar mekanizmalarının önemli etkiye sahip olduğu konutlar olarak tanımlanabilir.

Sosyal konut; gelirleri insanca yaşanabilir bir konutta barınmaya yetmeyen, ekonomik açıdan yoksun hane halklarının barınma gereksinimlerinin, kiralık ya da mülk konutlarla karşılamasıdır. Bir başka ifade ile sosyal konut, yoksul veya dar gelirli ailelerin barınma gereksinimlerini karşılayabilecek biçimde standartlaştırılmış, en az boyut ve nitelikte, sağlığa elverişli, ucuz halk konutlarıdır. (Akalin, 2017, s.1384)

Sosyal konutun barınma sorunsalına salt fiziksel bir çözüm olmanın yanı sıra sosyal barışı sağlamak ve gelir dağılımı adaletsizliğini gidermek gibi sosyo-ekonomik etkileri de söz konusudur. Bu bakımdan sosyal konutlara; devletin yoksul halkı koruyup gözetmek görevini konut piyasası üzerinden yerine getirebildiği bir araçtır da denilebilir.

Birleşmiş Milletler'in Habitat programında da konut sorununun çözülmesi için sosyal konut üretimi oldukça önemli bir yer tuttuğu söylenebilir. Habitat II, bu kapsamda

özellikle gelişmekte olan ülkelerde düşük gelirli grupların konut sorununun çözülmesi için sosyal konut programlarının geliştirilmesinin aciliyetine değinmiştir.

Günümüzdeki anlamıyla sosyal konut uygulamalarının kökeni, Avrupa'da 18. ve 19. yüzyıllarda yeni buluşların üretimi makineleştirmesi ve bu gelişmelerin de Avrupa'daki sermaye birikimini artırarak yeni iş alanlarını doğurmasıyla işçi sınıfını oluşturması neticesinde öncelikle Almanya, İngiltere, Fransa ve Belçika gibi Avrupa ülkelerine dayanmaktadır. (Koç & Kejanlı, 2020, s.1476)

Sosyal konut kavramı yıldan yıla, ülkeden ülkeye farklı anlamlar kazanarak çok farklı uygulamalarla hayat bulmuştur. Dolayısıyla sosyal konutun tanımının yapılabilmesi için bu konutların çeşitli özelliklerine ve gereklilik unsurlarına bakılması ayrıca konutlara yüklenen misyon çerçevesinde değerlendirmeyi gerektirmektedir. Netice itibariyle bu çerçeveyi ülkelerin sahip oldukları tarihsel geçmiş, ekonomik, politik ve kültürel koşullar oluşturmaktadır. Bu şartlar aslında ülkelerin konut sistemini şekillendiren ve dolayısıyla bir konut politikasını ortaya çıkaran unsurlardır.

Konut sağlama amacı, mülkiyet durumu, üreticisi (merkezi yönetim, yerel yönetimler, konut birlikleri, kooperatifler vb.), uygulanan kira politikası, fon ve sübvansiyon akımı gibi birçok unsur sosyal konutların özelliklerini meydana getirmekte ve diğer konut türlerinden ayırtmaktadır. (Taşar & Çevik, 2009, s.142)

Ayrıca, sosyal konutlar toplumda fırsat eşitliği sağlamayı amaç edinerek toplumun sosyal anlamda sürdürülebilirliğini sağlama gayesi taşıdığı ifade edilebilir. Dünya'da sosyal konut politikaları hedef kitle seçimi özelinde ayrıştırılacak olur ise, dar gelirli kesime yönelik uygulanan politikalar ve daha geniş kitleyi (engelliler, terör mağdurları vb.) içine alacak şekilde konut üretimini amaçlayan politikalar olarak sınıflandırılabilir. Dar gelirli kesim için oluşturulan konut modeli, toplumda ödeme gücünün daha kısıtlı olduğu bireyleri kapsadığından model; kar hedefinden çok sosyal devlet politikası bağlamında değerlendirilerek gelir adaletinin tesis edilmesi gayesi taşımaktadır. Konutlardan yararlananların cüzi ödemelerle bu konutlardan faydalanmaları, üretici için karlılığı düşük veya olmayan bir durum oluşturduğundan özel sektör için yatırım yapılabilir bir alan olmaktan çıkartmaktadır. Dolayısıyla düşük gelir grubu için üretilecek konutların arzında rekabet ortamı oluşmamaktadır. Sosyal adaletin sağlanması, sosyal dışlanmanın önlenmesi vb. saiklerle üretilen bu konutlar kamu şemsiyesi altında bazı vergisel ve mali avantajlar sağlanarak piyasa etkilerinden korunması amaçlanmıştır. Daha bütüncül/geniş

hedef kitleye sosyal konut üretimi yapan devletlere bakıldığında, buralarda özel sektöründe üretim aşamasında yer alması devletin daha düzenleyici ve denetleyici konumda rol almasını sağlamakta olup, kira kontrolleri, teşvik düzenlemeleri, tavan fiyat uygulamaları gibi araçları kullanmasına imkân vermektedir.

	Düalist Yaklaşım	Ünitarist (Bütünlükçü) Yaklaşım
Hedef Kitle	Düşük gelir diliminde bulunanlar	Düalist yaklaşıma göre daha geniş kitle
Uygulamalarda Kamunun Ağırlığı	Fazla	Az
Rekabet	Yok	Var
Kamunun Etkisi	Sosyal (kiralık) konutlar devlet şemsiyesi altında piyasa etkilerinden korunur	• Teşvikler • Kira yardımları • Kira düzenlemeleri ile düzenleyici roldedir.
Uygulayan Ülkeler	Avusturya, Belçika, İngiltere, Fransa	Hollanda, Almanya, Danimarka

Tablo 4: Sosyal Konut Uygulamalarında Benimsenen Yaklaşımlar

Kaynak: Taşar ve Çevik: 2009, s143'ten uyarlanmıştır.

Sosyal konut sistemlerinde hedef kitlenin, kamu kesimi ağırlığının ve rekabetçi yapısının varlığına göre sosyal konutların bütüncül ya da daha dar bir kesime yönelik olduğu kategorize edilebilmektedir. Düalist sistemlerde sosyal konutlar, daha çok düşük gelir grubunu hedef almaktadır ve daha kamu baskın politikalar ve finansman görülmektedir. Ancak ünitarist politikalar uygulanan sistemlerde, konutlardan yararlanan kitlenin daha geniş olduğu kamu+özel konut arzı sağlandığı ve piyasada rekabetin olduğu bir durum mevcuttur. Türkiye sosyal konut arzında TOKİ vasıtasıyla, düalist bir politika benimsemekteyken, Hollanda, Almanya ve Danimarka gibi bazı Avrupa ülkeleri ünitarist politikaları benimsemişlerdir.

Türkiye’de “sosyal konut” ifadesiyle kullanılan alt ve orta gelirli kesimler için üretilen konutlar, daha sonra yürürlükten kaldırılan 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu’nda; toplumun yaşam şartlarına, gelenek ve göreneklerine, sosyal yapısına uygun olarak maliyeti düşük tutulan ve brüt inşaat alanı 100 metrekareyi geçmeyen konutlar olarak ifade edilmiştir.

1.4.1. Sosyal Konut Üretiminde Devletin Yeri

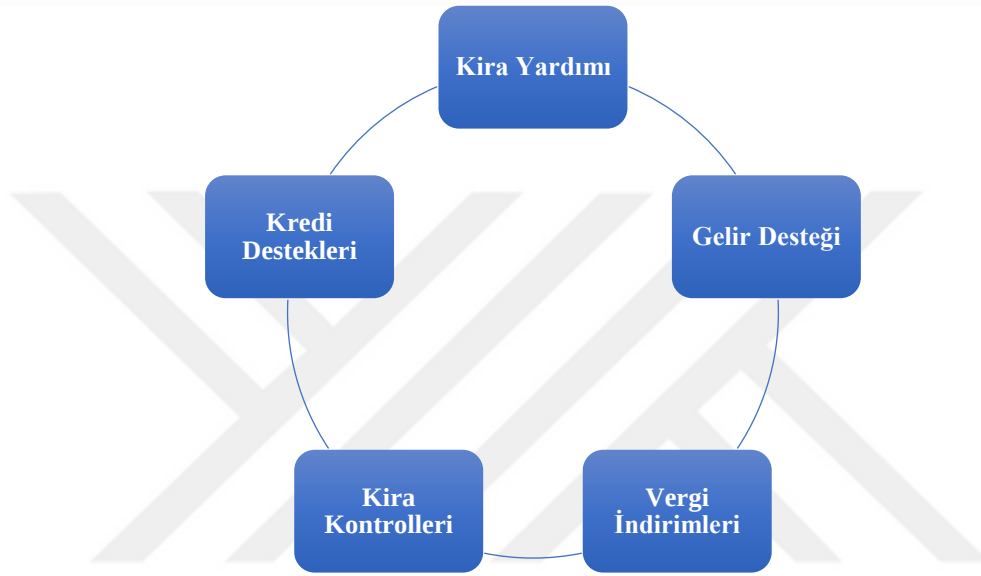
Dünya’da uygulanan sosyal konut politikalarına bakıldığında mülkiyet devri şeklinde konut sağlanabildiği gibi doğrudan veya dolaylı (aracı şirketler, konut birlikleri vb.) kiralama yoluyla da konut edindirilebilmektedir. Kamunun konut alanını da doğrudan veya dolaylı olarak faaliyette bulunması piyasa başarısızlıklarının tezahürü olarak değerlendirilebilir. Konutun erdemli mal olma niteliği ve gelir dağılımı adaleti için uygulanan politikaları da müdahale gerekçeleri arasında gösterilebilir (Bektaş, 2017, s.23).

Sosyal konutta kar düzeyinin oldukça sınırlı olmasını, yatırım veya tüketim davranışlarındaki değişikliklerin maliyet unsuru olarak konut yararlanıcısına yansıtılamamasına ve bunun arz tarafından kolay absorbe edilememesine bağlamak mümkündür. Dar gelirli gruplara bu maliyet artışlarının büyük bir kısmının yansıtılamaması üreticinin düşük kar, yüksek sosyal fayda gayesi taşımasıyla açıklanabilmektedir. Bu durum lüks konut sektöründe daha farklı cereyan etmekte olup üreticinin, talepteki daralmaya yönelik olarak fiyatları düşürebilmesi, kar oranlarının bu alanda daha yüksek olmasıyla açıklanabilir.

Sosyal konut üretimi sıfırdan yapılabileceği gibi kentsel dönüşüm/yenileme gibi mevcut yapıların ve alanın rekreasyonu biçiminde de yapılabilir. Özellikle sanayileşmenin yaygınlaşması ve bunun sonucunda kırdan kente göçün hızlanmasıyla kentlerde bulunan bu dar gelirli kesimin yaşadığı gecekondu, sosyal konut programı kapsamında dönüştürülmektedirler. Gerek altyapısı gerekse yaşam alanlarının iyileştirilmesiyle bu bölgenin sosyo-ekonomisine katkı sağlanması ve sosyo-kültürel yapının bozulmaması hedeflenmektedir. Görüldüğü üzere bu dönüşüm, sosyal konutları sadece bir inşaat faaliyeti olmaktan çıkartarak diğer dışsal faydalarıyla bir bütün düşünülmesini gerekli kılmaktadır. Özellikle bu alandaki olumsuz dışsallıkların, piyasa koşullarında özel kesim tarafından gerçekleştirilmesi, birinci önceliğinin kâr amacı olduğu düşünüldüğünde pek mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla sosyal konut üretiminde ve sürdürülebilirliğinde gerek arz gerekse düzenleyici ve denetleyici rolde kamunun varlığı önem taşımaktadır.

Gelir dağılımı adaleti de sosyal konut talebinde ve arzında belirleyici bir unsur olmaktadır. Adaletsizliğin artması dar gelirli grubun konuta erişimini kısıtlayarak, arzın sağlanmasında kamunun sosyal konutu daha fazla sübvansetmesine ve dolayısıyla

piyasa koşullarında üretim düzeyini azaltma noktasına getirecektir. Bu noktada devlet, gelir dağılımındaki çarpıklığı gidermek amacıyla sosyal konut üretimine yönelebilecektir. Ülkemizde uygulanan sosyal konut uygulaması, Avrupa modelindeki gibi diğer konutlarla aynı toplu konut alanında toplumsal kaynaşmayı önceliklendirmeden ziyade; sosyal konutları ayrı bir yerleşim birimi olarak tasarlayan ve sosyal dışlanma tehlikesini ortaya çıkaran ABD'deki sosyal konut uygulamaları ile benzerlik göstermektedir. (Kunduracı, 2013, s.73)



Şekil 3: Devletin Yoksul ve Dar Gelirli Vatandaşlar için Kullandığı Konuta Erişilebilirliği Artıracak Araçlar

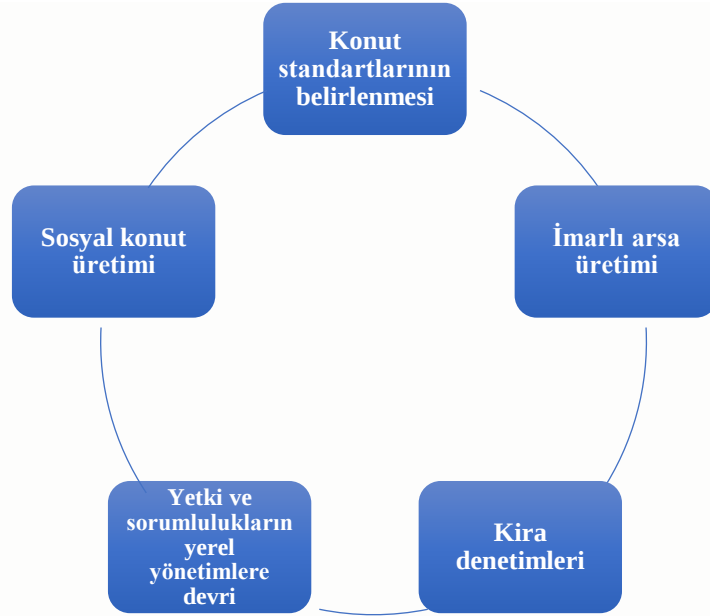
Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Sosyal konut için mali mekanizmalar, arz yönlü ve talep yönlü sübvansiyonlar olarak ikiye ayrılabilir. Arz yönlü sübvansiyonlar yeni binanın inşaat maliyetini düşürmeyi amaçlarken, talep yönlü sübvansiyonlar kiracıların kiralarnı ödemelerine yardımcı olmayı amaçlamaktadır (United Nations, 2015, s.65).

Tıpkı vergilerin gelir ve ikame etkilerinin olması gibi sosyal konut uygulamaları da tüketiciler için ikame ve gelir etkileri doğurabilmektedir. Kişilerin rahatlığa alışıp çalışmamayı veya daha az çalışmayı tercih edeceği bir düzenlemeden çok, insanları daha çok çalışmaya teşvik edecek düzenlemeler yapılmalıdır. Bu özendirmeler daha çok sosyal kiralık konut uygulamalarıyla sosyal konut politikasında kendisine yer bulmaktadır.

Sosyal konutun arzı, sosyal devlet anlayışı gereği başta barınma ihtiyacını giderme, gelir adaletini sağlama ve sosyal barışı temin etme gibi hem fiziksel hem de sosyo-ekonomik yararlarından dolayı büyük ölçüde merkezi hükümet yönetim tarafından yapılmaktadır.

Merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimler ile çeşitli dönemlerde vergi teşvikleri ve kredi kolaylıkları sağlanan kooperatifler aracılığıyla da sosyal konut üretimi gerçekleştirilmektedir (Akalin, 2017, s.1384).



Şekil 4: Sosyal Konutta Arz Yönlü Konut Politikalar

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Ülkemizde uygulanmakta olan sosyal konut politikasının ana omurgasını oluşturan arz yönlü konut politikasıyla özellikle 2003 yılından sonra hızlı bir konut üretim süreci, konutlarda standartların belirlenmesi, arsa üretimi, kira denetimleri ve bazı yetki ve sorumlulukların belediyelere devri gibi uygulamalarla somutlaşmıştır.

1.4.2. Kiralık Konut Olarak Sosyal Konut

Sosyal kiralık konutu, öncelikle ev sahibine kar sağlamak amacıyla değil, konut ihtiyacının karşılanması temelinde işletilen kiralık konut olarak tanımlanabilir. Sosyal kiralık konutun rolü tartışmalı olsa da amaçları noktasında ortak kabul görmüş bir uygulamadır. Daha çok ihtiyaç sahibi dar gelirli hanelere uygun fiyatlı ve güvenli kaliteli konut sağlaması gerektiği fikrinden türetilen kiralık sosyal konut sisteminin, amacına uygun olarak iyi işletilebilmesi için bazı temel kriterlerin varlığı kabul görmüştür. (Oxley, 2009, s.5)

Birinci kriter, sosyal kiralama sektörlerinin konut ihtiyacını karşılama anlayışına göre ve kâr amacı gütmeyen ilkeler temelinde işletilmesidir. Böyle bir konut ihtiyacı/kar amacı

gütmeyen değerler sistemi, ideal-tipik olarak sosyal kiralık konutları özel, kâr odaklı düzenlemelerden ayıran bir durumdur.

İkinci kriter ise sosyal kiralık konutların alan, ekipman ve yerel çevre açısından iyi kalitede olması ve “olumsuz dışsallıklar üretmemesi”dir. Başarılı olmak için, sosyal kiralık konutların, özel piyasada sunulandan daha fazla olmasa da yüksek standartlara sahip olması gerektiğidir.

Üçüncü kriter, konutlardan yararlananların keyfi olarak tahliye edilmekten ve aynı zamanda pratikte evlerini terk etmelerini gerektirecek kira artışlarından korundukları anlamına gelen bir kullanım güvencesine sahip olmalarıdır. (Blackwell & Bengtsson, 2021, s.3)

Sosyal kiralık konut, genellikle işlemlerin mevzuata dayalı olması ve yetkililer tarafından denetlenmesi ile karakterize edilir. Sosyal kiralık konutlar, aynı zamanda, sakinlerinin, sıradan özel kiralık konutlardaki sakinlere göre tahliyeye karşı genellikle daha iyi korumaya sahip olmaları yönüyle de önem kazanmışlardır.

Dünya’da sosyal konutun ortak bir tanımını yapmak zor olabilmektedir. Birçok ülkede, kamu destekli kiralık konutların her şeyden önce düşük gelirli ve genellikle dezavantajlı haneleri hedef aldığı anlaşılmaktadır. Bu yorum genellikle “yalnızca en düşük gelirli haneler (işsizler, etnik azınlıklar, engelliler) için belirlenmiş kiralık konut sektörünün dikkate alındığı dar tanıma” yaklaşmaktadır.

Sosyal konutun oldukça dar kapsamlı bu tanımı, bu ülkelerin bir çoğundaki genel durum (kötü ekonomik koşullar ve yaygın sosyal konut sorunları, özellikle evsizlik) nedeniyle hükümetleri yalnızca en muhtaç hanelere yardım etmeye zorlayan anlaşılabilir bir durumdur. Sosyal konut tanımına ilişkin kavramlar bazı durumlarda oldukça kafa karıştırıcı olabilmektedir. Bir yanda sosyal konutun çeşitli kanun ve programlarda tanımlandığı ancak uygulanmadığı ülkeler bulunmakta öte yandan, konut stokunun bir kısmının sosyal konut olarak etiketlenebildiği, ancak politika belgelerinde veya mevzuatta “sosyal konut” teriminin kullanılmadığı ülkeler bulunmaktadır. (Çek Cumhuriyeti ve Slovakya’da durum böyledir.)

Sosyal kiralık konutlarda genellikle en muhtaç nüfus gruplarına konut tahsisi diğer konut türlerine göre daha önemli bir hedeftir. Bu, merkezi ve yerel yönetim tarafından belirlenen, gelir tavanlarına ve/veya konut ihtiyaçlarını etkileyen çeşitli faktörlerin

vurgulanmasında açık veya örtülü bir puan sistemine dayanabilen seçim kriterleri kullanılarak yapılabilmektedir.

Avusturya, Danimarka ve Fransa gibi bazı ülkelerde, yerel makamlar, konutların kendileri belediyeye ait olmasa bile, sosyal kriterler temelinde belirli sosyal konut birimleri için sakinleri seçebilmektedirler. Bu tür genel konut seçim kriterlerine ek olarak, sosyal kiralık konut sahiplerinin öğrenciler, yaşlılar veya engelliler gibi belirli özel gruplara konut sağlama konusunda uzmanlaştığı sistemler de bulunmaktadır. Birçok ülkede, sosyal kiralık konutlara hükümetlerin verdiği desteklerin, bazıları yukarıda ayrıntılı olarak açıklanan konut politikası amaçlarına hizmet ettiği garanti edebilmesi için kısıtlamalara tabi tutulmuştur. En yaygın mülkiyet düzenlemeleri, binaların yerel makamlara veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlara ait olduğu sistemlerdir. Belediyeye ait bir bina, doğrudan yerel bir otoriteye ait olabilir veya daha yaygın olarak belediyenin bir şirketine ait olabilir.

Gerek tarihsel arka planının oluşturduğu gerekse günümüzde yaygın olarak Avrupa ülkelerinde uygulanan sosyal kiralık konut uygulamasının kamu tarafında bir takım mali araçlarla desteklendiği görülmektedir. Avrupa ülkelerindeki sosyal kiralık konutların göze çarpan özellikleri; sosyal kiralık konut şirketlerine yönelik kamu sektörü desteği, devlet tarafından verilen krediler, faiz sübvansiyonları, hibeler, garantiler veya vergi indirimleri şeklinde olabilmektedir. Destek bazı durumlarda yerel yetkililer tarafından verilebilirken farklı destek türleri ile birleştirilebilmektedir. Örneğin, bir piyasa kredisi bir devlet garantisi alabilirken, faiz sübvansiyonları faiz ödemelerini azaltmak için kullanılabilir. Hem yeni inşaatlara hem de mevcut binalardaki büyük onarımlara üretim desteği verilebilir. (United Nations, 2006, s.11)

Üretim desteği, konut üretimini artırmaya ve konut kalitesini iyileştirmeye, yenilemeyi teşvik etmeye ve sermaye maliyetlerini düşürmeye yardımcı olmaktadır. Üretim desteğinin bir parçası olarak, birçok ülke kiraları düzenler ve kiracıların daha düşük sermaye maliyetlerinden faydalanması için bunları piyasa seviyelerinin altında tutar. Maliyet fiyatlandırması yaygın olarak kullanılan bir modeldir. İçinde sermaye harcamaları ve işletme, bakım ve onarım masrafları ve genellikle ısıtma gibi mal sahibi tarafından ödenen tüm işletme giderleri kiraya dahildir. Bu, ihtiyaç duyulan tüm nakit akışının kiracılar tarafından veya istisnai durumlarda kısmen kamu tarafından ödenmesi nedeniyle, mal sahibinin bir sosyal kiralık konut şirketi yönetmesini kolaylaştırır.

Dünya’da sosyal konutlar için çok çeşitli finansal çözümlerin uygulandığı bilinmektedir. Bunlar, merkezi bir bütçeden (ulusal bütçe) aktarılan ödenekten özel kuruluşlardan sağlanan finansal çözümlere kadar uzanır. Sosyal konut gibi bir aracı finanse etmeyi düşünürken, bir finansman karışımı da mümkündür. Sübvansiyonlar, vergi indirimi yoluyla veya ulusal/yerel bir bütçeden doğrudan destek yoluyla verilebilir. Sübvansiyonlar, tek seferlik bir anlaşma olarak veya uzun yıllar boyunca vergi indirimi yoluyla verilebilir. Özetle, sosyal konut gibi uzun vadeli bir yatırım, sübvansiyonlar, krediler, tahviller ve özel fonlardan oluşabilen bir fon karışımı ile finanse edilmektedir. (Aduwo vd., 2022, s.5)

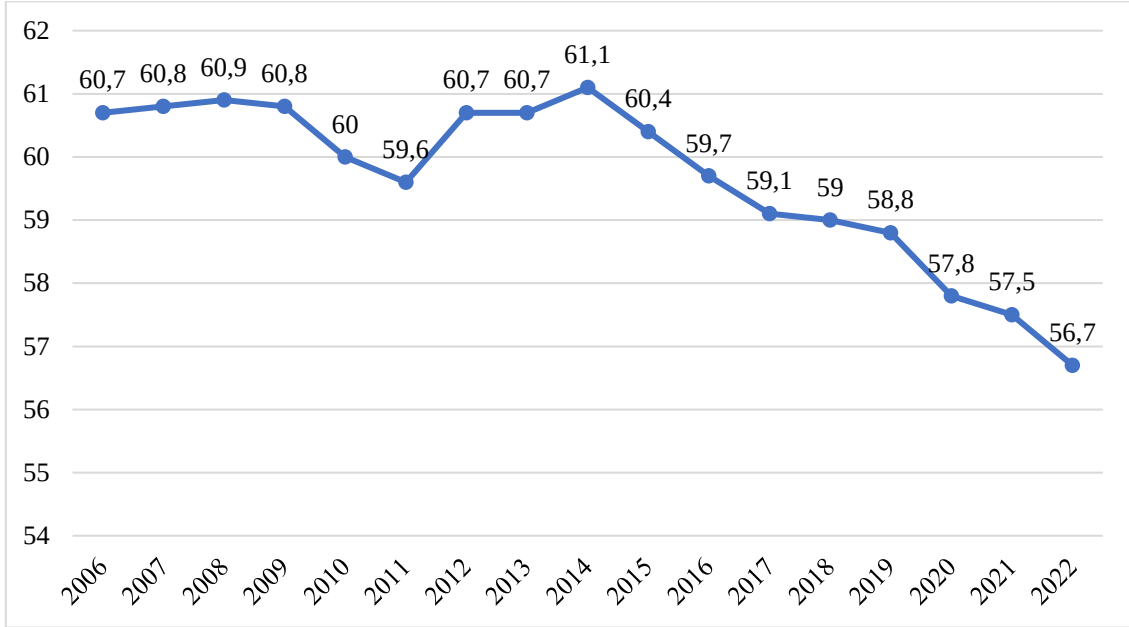
Sosyal kiralık konutlar, bu konutlarda oturanların kamuya hesap verebilir bir ev sahibine kira ödediği kiralık konutlar olabilir veya memurların, öğretmenlerin, hemşirelerin ve diğerlerinin kooperatif aracılığıyla ev sahibi olmalarına izin veren kooperatif mülkiyetindeki konutlar da olabilir. Aynı zamanda, konut hedef grubunun üyelerinin ipotekli veya ipoteksiz sübvansiyonlu bir oranda konut satın alabildiği sahibi tarafından kullanılan konutlar da olabilir. Genel olarak, Danimarka, Avusturya ve Hollanda gibi sosyal konut stokunun orta veya yüksek yüzdesine sahip ülkeler, kamu tarafından daha az desteklenen sosyal konut sektörünün çok az olduğu veya hiç olmadığı ülkelere göre daha yüksek kiralık sosyal konut düzeyine sahip olma eğilimindedirler.

İspanya ve İrlanda gibi daha az sosyal konut stokuna sahip ülkelere, sübvansiyonlu kiralık konuttan ziyade sahibi tarafından kullanılan konutların finansmanını vurgulamıştır. Örneğin, İspanya %2, İrlanda %9 sosyal konut stoğuna sahiplerken, İspanya’da %85 ve İrlanda’da %70 konut sahiplik oranı mevcuttur. Başka bir örnekte, konut çözümlerinin düşük maliyetli ev sahibi olmayı teşvik etmesi nedeniyle sosyal kiralık konutları olmayan Şili, Türkiye ve Meksika’da gözlemlenmektedir. Türkiye’de TOKİ Başkanlığı tarafından düşük gelirli hanelere daha düşük fiyattan konut satışı olarak adlandırılacak sosyal konutları karakterize etmektedir.

1.4.3. Mülk Konut Olarak Sosyal Konut

Ülkemizde de uygulanan bu sistem sosyal konutun doğrudan konuttan yararlanmaya hak kazanan vatandaşların mülkiyetine aktarma yoluyla sağlanan bir sistemdir. Ülkemizde 2006-2022 yılları arasında ev sahipliği oranları verilerine bakıldığında özellikle 2014 yılından itibaren bir azalış kaydettiği söylenebilir. Burada dövize endeksli artan

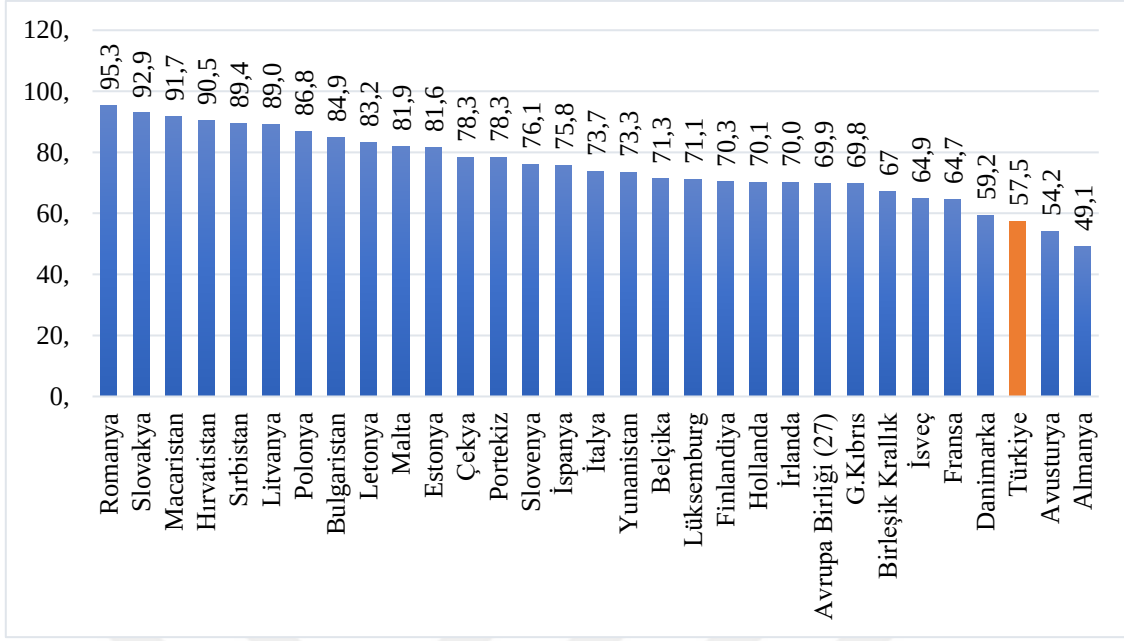
maliyetler, dünyada yaşanan ekonomik konjonktürün etkisi gibi temel birkaç sebep neden olmuştur.



Grafik 2: Türkiye’de Yıllara Göre Ev Sahipliği Oranı (2006-2022)

Kaynak: TÜİK ve Eurostat, Konut Sahipliği Oranları

Avrupa’da konut sahipliği oranlarına bakıldığında 2021 yılında en fazla konut sahipliği oranının %95,3 ile Romanya’ya ait olduğu görülmektedir. AB ortalamasının %69,9 oranında olduğu 2021 yılında, Türkiye’de ise bu oran %57,5 dolayındadır. Konut sahipliği oranının daha çok eski doğu bloku ülkeleri ve Yugoslavya coğrafyasındaki ülkelere yüksek çıkması, bu durumun siyasi ve kültürel tercihlerin sonucu olduğunu göstermektedir.



Grafik 3: AB ve Türkiye Konut Sahipliği Oranları - % (2021)

Kaynak: (Eurostat, 2023b), (OECD Affordable Housing Database, 2020b)

1.5. Sosyal Konut Tarihçesi

Sosyal konut kavramı ve uygulamaları, genellikle 19. yüzyılın sonlarına ve 20. yüzyılın başlarına dayanmaktadır. Kronolojik olarak sosyal konutların gelişimini gruplandırmak gerekirse;

19. Yüzyılın Sonları: Endüstri Devrimi'nin etkisiyle büyük şehirlerdeki işçi sınıfının konut sorunları önemli bir boyut kazanmıştır. Kalitesiz ve sağlıksız koşullarda yaşamak zorunda kalan işçilerin konut ihtiyaçlarına yönelik ilk sosyal konut projeleri bu dönemde ortaya çıkmıştır.

1900'ler: 20. yüzyılın başlarında, çeşitli Avrupa ülkelerinde ve Amerika Birleşik Devletleri'nde sosyal konut politikaları geliştirilmiştir. Özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrasında konut sorunlarının artmasıyla birlikte, devletler sosyal konut inşaatlarına ve kira yardımlarına yönelik politikalar uygulamaya başlamışlardır.

İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönem: İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, birçok Avrupa ülkesinde sosyal konut politikaları daha da genişletilmiş ve hükümetler büyük ölçekli konut projeleri başlatmıştır. Bu dönemde, sosyal konutlar genellikle devlet tarafından finanse edilmiş ve düşük gelirli ailelere yönelik olarak inşa edilmiştir.

1970'ler ve Sonrası: 1970'lerden itibaren, bazı ülkelerde sosyal konut politikalarında değişiklikler yaşanmış ve özel sektörün daha fazla rol alması teşvik edilmiştir. Özellikle neoliberal politikaların etkisiyle, bazı ülkelerde devletin sosyal konut inşaatlarına olan ilgisi azalmış ve özel sektörün konut piyasasında daha aktif olması teşvik edilmiştir. Bugün, farklı ülkelerde sosyal konut politikaları ve uygulamaları çeşitlilik göstermektedir. Bazı ülkeler hala devlet destekli sosyal konut projelerini sürdürürken, bazıları ise özel sektör odaklı yaklaşımları benimsemekte ve kira yardımları gibi politikalara ağırlık vermektedir.

1.5.1. Avrupa'da Sosyal Konutun Tarihçesi

Sosyal konut, özellikle 2. Dünya Savaşından sonra oluşan kötü koşulların ülke vatandaşları üzerindeki olumsuz etkilerini en aza indirmek için kullanılan yaygın bir sosyal politika aracı olmuştur. Savaşın birçok Avrupa ülkesinde oluşturduğu yıkıcı etkiler evsizlerin sayısını büyük oranda artırmış, bu artış refah devleti politikalarını etkin olarak kullanmak ve vatandaşını yoksulluk ve sosyal dışlanmışlık gibi olumsuz sosyal ve ekonomik durumların dışında tutarak sağlıklı bir toplum oluşturmak isteyen ülke yönetimlerini konut üretim hamlesini başlatmaya zorlamıştır.

18.yüzyılın son çeyreğinde sosyal konutlar hızla üretilmeye başlanmış, başını Belçika, İngiltere ve Hollanda'nın çektiği ülkeler sosyal konutlarla ilgili yasal düzenlemeler yapmaya başlamıştır. Sosyal konut alanında ilk yasal düzenlemenin 1889'da Belçika'da yapılması, bir yıl sonra (1890) İngiltere'nin bu alandaki ilk yasal düzenlemesini yapması ve bilinen ilk kapsamlı sosyal konut uygulamalarına da aynı yıl başlanması Avrupa için sosyal konut politikalarına ilk adım olarak değerlendirilebilir. Bu ülkeleri 1894'te Fransa'nın, 1901'de Hollanda'nın izlemesi (Reinprecht vd., 2008, s.33-35) sosyal konut alanındaki ilk girişimlerdir (Sahillioğlu, 2015, s.51).

1980'li yıllara, Avrupa'nın refah seviyesini artırmaya başladığı ve neo-liberal politikaların etkisine girdiği döneme kadar sosyal konut üretimi yoğun bir şekilde devam etmiş, bu dönemden sonra ise üretim azalmaya başlamıştır. Gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde sosyal konut üretimindeki azalışın sebebi olarak kaynak yetersizliği, gelişmiş Avrupa ülkelerinde ise refah seviyesinin artmasına bağlı olarak bireylerin ödeme gücünün arttığı gösterilmektedir (Altunok & Uğurlu, 2021, s.3).

2. Dünya Savaşı ile özellikle gelişmiş Avrupa ülkelerinde devletler, doğrudan sosyal konut üreticisi olmuş veya dolaylı yollarla üretimi sübvansye etmiştir. Böylelikle 1980’li yıllara kadar sosyal konut yoğun bir şekilde üretilmiştir. 1980’li yıllardan sonra ise devletler, ilk olarak sosyal konut üreticilerini çeşitlendirerek doğrudan üretici rolünü diğer üreticilere devretmiştir. İkinci olarak ise devletler, sosyal konut üreticilerine sağladığı sübvansiyonları azaltmış ve düşük gelirli bireylerin piyasa içinde konut edinimini sağlamasını teşvik etmek için doğrudan bireyleri sübvansye etmeye başlamıştır. Tüm bu gelişmeler neticesinde devletlerin sosyal konut deneyimleri de farklılaşmıştır.

1.5.2. Türkiye’de Sosyal Konutun Tarihçesi

Tüm Dünya’da olduğu gibi Türkiye’de de özellikle dar gelirli ve dezavantajlı hanelerin korunmasına yönelik sosyo-ekonomik politikalar dönem dönem farklılıklar oluşturmakla birlikte hayata geçirilmiştir. Türkiye’de sosyal konutun tarihçesi, Cumhuriyet’in kuruluşundan günümüze kadar uzanan bir süreçte önemli bir gelişim göstermiştir. Sosyal konut politikaları, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısına göre çeşitlenmiş ve zaman içinde farklı dönemlerde farklı yaklaşımlar benimsenmiştir. Dönemlere göre ülkenin sosyal konut yaklaşımında çeşitli gelişim ve dönüşüm evreleri yaşanmıştır.

Türkiye’de konut politikalarının gelişimi üç ana dönem halinde ele alınabilir. Bunlar 1923-1945 arası ve 1945-1960 arası plan öncesi dönem, 1961-1980 planlı dönem ve 1984 ve sonrası liberal dönem olmak üzere zaman dilimlerine ayrılabilir (Keleş, 2017, s.489).

1.5.2.1. 1923–1945 Dönemi

1923 yılında hem Ankara’nın başkent olması hem de Türkiye ve Yunanistan arasında 1923’te Lozan’da imzalanan Türk-Rum Mübadelesi Sözleşmesiyle konut sorunları baş göstermiş ve bu sorunun çözümü için çeşitli politikalar geliştirilmiştir.

Savaştan yeni çıkmış ülkede devlet eliyle çeşitli sanayi hamleleri yapılmaya başlanmış bu sebeple bazı Anadolu kentlerinde kurulan fabrikalar özellikle alt yapının kurulması için ekonomik kaynakların bu bölgelere aktarılmasını doğurmuştur. Ancak kent nüfusu, birçok adım atılmış ise de pek arttıramamış 1927 yılında kentleşme oranı %16,4 iken 1950 yılında bu oran ancak %18,5’e yükselmiştir (Çoban, 2012, s.83)

Sosyal konutların Cumhuriyet sonrası ilk adımları olarak nitelendirilebilecek uygulama memur konutları olmuştur. Ankara’nın başkent olması sonrasında memur istihdamında

yaşanan artış dolayısıyla memurların barınma ihtiyacını karşılayacak ilk icraat 1925 tarih 586 sayılı yasa ile olmuştur. Buna göre memurların konut yapı kooperatifi kurmalarının önünü açacak düzenlemelerden olan aylıklarının yarısı kadar avans verilmesi şeklindeki uygulamayı 1928 yılında çıkartılan 1352 sayılı memur konutları yapımını amaçlayan yasa izlemektedir. Bunu 1929-1951 yılları arasında uygulanan memurlara bir konut tazminatı ödemesi yapılmıştır. Ayrıca memur konutları için bütçeden pay ayrılması ile 1944 tarihli 4626 sayılı Memur Meskenleri İnşası Hakkında Kanun’la bu konutlar devletin görevleri arasına girmiştir (Keleş, 2017, s.490).

Bu dönemin konut politikasını şekillendiren bir diğer unsur Türkiye-Yunanistan Arasında imzalanan Türk-Rum Mübadelesi Sözleşmesi ile Türkiye’ye gelen göçmen Türk nüfusun acil barınma ihtiyacı olmuştur. O dönemde Türkiye’den giden Rumlardan kalan evlerin Anadolu’ya gelen Türklere verilmesi yeterli olmamış bu soruna çözüm üretmek amacıyla kurulan Mübadele İmar ve İskân Bakanlığı gerekli çözümleri üretemediği için kapatılıp, yetki İç İşleri Bakanlığına devredilmiştir. (Çoban, 2012, s.78) Bakanlık da göçmen bölgelerinde yeni köyler ve konutlar inşa etmiştir. Soruna çözüm üretmek maksadıyla Kızılay da geçici barınaklar inşa etmiş olup bunlardan çamur, kerpiç, saz gibi ucuz malzemeyle inşa edilenlerine “iktisadi ev” ismi verilmiştir. (Ayaz, 2019, s.24)

Son olarak bu dönemde konut sorununun çözümüne ilişkin olarak yapılan düzenleme Dünyada ve Türkiye’de yaşanan ekonomik sıkıntıların halk üzerindeki etkisini hafifletmek amacıyla konut kiralalarının sınırlandırılması olmuştur. Ülkemizde bu uygulama 1939 tarihli Milli Korunma Yasasıyla başlayıp tam 25 yıl sürmüş ve 1963 yılında son bulmuştur.

1.5.2.2. 1945-1960 Dönemi

Bu dönemin en karakteristik özelliği II. Dünya Savaşının sona ermesiyle ekonominin yapısındaki liberal dönüşümler sanayide çalışan nüfusu artırarak kent nüfusunu artış eğilimine sürüklemiştir. Bu durumun barınma ihtiyacını artırarak gerek özel gerekse kamunun kısa vadede çözüm üretememesinden dolayı bizde “gecekondu” diye literatüre giren yapılaşmalara sebep olduğu bilinmektedir. Bu dönemdeki konut politikaları, kentlerde sanayi kaynaklı nüfusun artmasından dolayı işçi konutlarının ortaya çıkması, 1946 yılında daha önceki adı Emlak ve Eytam Bankası olan, Türkiye Emlak Kredi

Bankasının evi olmayanlara yönelik kredi sağlanması ve gecekondulaşmanın önüne geçme girişimleri ekseninde şekillenmiştir (Çoban, 2012, s.81).

Özellikle gecekondulaşmanın önüne geçme politikalarının, çıkartılan birçok kanunla bina yapımını teşvik etme amacı taşıdığı bilinmektedir. Bu noktada yeni yapılan konutlarda bina vergisinden 10 yıl süre ile istisna tutulması bunlara örnek teşkil etmektedir. Bu dönemde sanayileşme hamleleri işçi sınıfını doğurarak kentli nüfusun artmasına sebep olmuştur. Ortaya çıkan konut ihtiyacı 1945 yılında Çalışma Bakanlığı ile İşçi Sigortaları Kurumu'nun (SSK) kurulmalarıyla işçi sigorta primlerinin bir bölümünün konut kredisi olarak işçi konut kooperatiflerine verilmesi amaçlanmış olup, bu uygulama 1949 yılında hayata geçirilmiştir (Keleş, 2017, s.491).

Bu dönem konut politikası kapsamındaki bir diğer önemli gelişme ise 1951 yılında çıkartılan 5656 sayılı Belediye Yasasıyla belediyelere konut yapma görevini zorunlu görevler arasına alma yetkisinin verilmesi olmuştur. Bu sayede yerel idarelerin bölgelerindeki yetki ve sorumluluklarının artırılması amaçlanmıştır. Bu amaçta konut ihtiyacının tespitinde talebin yerinden değerlendirilmesinde etkinliğin sağlanması ve yerel yönetimlerin sürece dahil edilmesi istenmiştir.

1.5.2.3. 1961-1980 Dönemi (Planlı Dönem)

Planlı dönem 1961 Anayasası'nın yürürlükte kaldığı 20 yıllık dönemi ifade etmektedir. İlgili Anayasanın 49. Maddesinde devletin, yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun olarak konut ihtiyaçlarını giderecek tedbirlerin alınması ödevini yerine getireceği belirtilmiştir (1961 Anayasası 49.Madde). Barınma sorununun çözümünü, sağlık hakkının bir parçası olarak dikkate alan 61 Anayasası, herkesi konut sahibi yapmaktan değil, "gereksinmeyi karşılamaktan" söz etmiştir.

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) döneminde konut yatırımlarının verimsiz olduğu ve savurganlığa yol açtığı düşüncesi hakim olmuştur. Konut yatırımları için görece daha az bütçe ayrılması ve bu yatırımla maksimum sayıda konut üretilmesi hedeflenmiştir. Kamunun toplam yatırım harcamaları içerisinde konut yatırımları miktarının %30'dan %20'ye düşürülmüş olması bu dönemin bakış açısını yansıtmaktadır (Bulut & Taş, 1998, s.144). Sınırlı yatırımlarla daha fazla konut üretilme düşüncesi, sosyal konut kavramını ortaya çıkarmış olup ucuz ve küçük konutların (en büyük boyutu 100 metrekare olarak saptanmıştır) üretimine neden olmuştur. Yılda 3.600 adet toplamda

ise 18.000 gecekondunun tasfiyesinin öngörüldüğü bu plan döneminde nüfus artışı ve kentleşmeyle ortaya çıkan konut ihtiyacının giderilmesi maksadıyla yaklaşık 80000 adet sosyal konut üretimi hedeflenmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 1963, s.435).

Ucuz sosyal konutların üretiminde belli standartların geliştirildiği bu dönemde kamunun sınırlı sayıdaki doğrudan üretiminin yanında daha çok özel sektörün bu alandaki varlığını artıracak çeşitli düzenlemeler getirilmiştir. Bunlar vergi indirim ve muafiyetleri ekseninde şekillenmiş olmakla beraber Türkiye Emlak Kredi Bankası ve Sosyal Sigortalar Kurumu'nun verdikleri konut kredilerinin yalnızca küçük (100 metrekare ve aşağısı) konutlarda kullanılması uygulamalarıyla somutlaştırılmıştır. Ancak gerek kamu kaynaklı kredi kullanan gerekse kamunun doğrudan yatırımları, tüm konut üretimi içerisinde %10'u bile geçmediğinden kredi kullanmadan yaptırılan konutlar için daha önce getirilen standartlar (sınırlamalar) etkili olmamış bu ölçütlerde yıllar itibariyle esneklikler yapılmıştır. Sonuç olarak bu dönemde istenilen sayıda sosyal konut üretimi yapılamamış hedeflere ulaşılamamıştır (Keleş, 2017, s.493).

II. planda (II. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972) da ilkinde olduğu gibi konut yatırımlarının oranının azaltılması hedeflenmiş ama buna rağmen konut yatırımlarının, tüm yatırımlar içindeki oranının %17,9 olması öngörülürken bu oran %20,1 olarak gerçekleşmiştir. Devletin konut piyasasında “yatırımcı” olarak değil “düzenleyici” olarak görev üstleneceği belirtilmiştir. Bunu yaparken de konut kredileriyle finansman ve kendi evini yapana destek verilmesi şeklinde somutlaştırılması öngörülmüştür (Keleş, 2017, s.494).

Bu planda şehirlerin düzenli gelişimi ve tasarruf sağlayacağı gerekçesiyle ayrı ayrı konut birimleri yerine, toplu konut yapılması yönünde düzenlemeler yapılmıştır. İhtiyaç grupları için yapılacak konutların toplu konut şeklinde, kooperatifleşme yoluyla sağlanacağı ifade edilmekle birlikte kredi politikasının buna göre ayarlamalar yapılmış olup kısa vadeli düşük faizli krediler kullanılmıştır. (DPT, 1968, s.273)

Nüfus artışı ve kentlere doğru yaşanan göçlerle içinden çıkılmaz bir hal alan Gecekondu konusunda ilk plan döneminden farklı bir yaklaşım sergilenmiş olup gecekonduları “yasallaştırma” yöntemi tercih edilerek daha önce sergilenen yasaklayıcı tutum bu dönemde yumuşatılmıştır. Bu durum 1966 yılında çıkarılan 775 sayılı Gecekondu Yasası ile netlik kazanarak detaylandırılmıştır.

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarının uygulandığı 1963-1972 döneminde gerek kentlerde gerekse kırsal alanlarda inşa edilen konutların sağlık şartlarına standart yaşam düzeyine (mutfaksız, tuvaletsiz, banyosuz evler vs.) uygun bir şekilde yapılmış konutlar olduğunu söylemek mümkün olmamaktadır. Nitekim 1963-1972 döneminde kentlerde üretilen konutların ortalama %19,41’i gecekondular konutlardan oluşmaktadır.

Yıllar	Gecekondular Sayısı (Bin)	Kentlerde Gecekondular Dışındaki Konut Sayısı (Kent Konutları) (Bin)	Gecekonduların Kent Konutlarına Oranı (%)
1960	240	1751	13,7
1963	300	1912	15,7
1966	400	2138	18,7
1967	450	2245	20,0
1968	470	2360	19,9
1969	500	2520	19,8
1970	600	2705	22,2
1971	650	2916	22,3
1972	700	3119	22,4

Tablo 5: Türkiye’nin Gecekondular Profili (1960-1972)

Kaynak: (Eronat, 1977, s.3)

Gecekondular sayısında yıllara göre yaşanan bu artış devletin konut politikaları konusunda daha etkili kararlar almasına teşvik etmiş bu kapsamda 1969 yılında Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurularak arsa stoku ve düzenleme işleri bu kuruma verilmiştir. Ancak görevini yerine getirebilmiş değildir.

III. Beş Yıllık Kalkınma Plan (1973-1977) dönemi konut politikaları, ilk iki planda olduğu gibi benzer ana hatlar üzerine kurulmuştur. Konut yatırımlarının %15,7’yi geçmemesi öngörülen plan döneminde bu oran %17,9 olarak neticelenmiştir. Düşük gelir grubundaki kesimin barınma ihtiyacını karşılamadaki kamunun “yetersizliği”, özel sektörler ile “sorumlulukların paylaşımı” noktasına sevk etmiştir. Bu sebeple özel sektörün önündeki engellerin kaldırılması, yönetim ve finansman önlemlerinin geliştirilmesi öngörülmüştür. Çeşitli kurumlarda toplanan kredi fonlarının konut edindirmek için tek bir kaynaktan toplanması önerilmekteyse de bunu gerçekleştirme olanağı bulunamamıştır.

Bu planda gecekondular konusunda, altyapı hizmetleri tamamlanmış olanlar dışında yeni gecekondular yapımına izin verilmeyeceği ve mevcut gecekonduların onda birinin plan döneminde yenilenmesi planlanmıştır. (DPT, 1972, s.641)

Toplu konutlar için kamudan kaynak ayrılması gerektiğine değinen üçüncü planda, bu alanda kiralık konut yapının özendirilmesi ve konut standartlarının belirlenerek kooperatifçiliğin yerleşim planlarında toplu konutlar için yer ayrılması da önerilmiştir.

4. Dönemin (1978-1983) konut politikası anlamında en önemli özelliği 1981 yılında çıkartılan 2487 sayılı Toplu Konut Yasası olmuştur. Yasanın ilkelerinden birincisi, bireysel konutları değil, toplu konutu, geniş çaplı üretimi özendirmek olmuştur. Gereksinmenin ve çözümdeki ölçeğin büyüklüğü çok sayıda konut üretiminin gerekliliğini zorunlu kılmış, toplu konut üretimin özendirilmesi Dördüncü planda yer bulmuştur. Bu plan döneminin sonunda konut yatırımlarının, toplam yatırımlar içerisindeki payı da %15,8 oranında gerçekleşmiştir. Toplu konut üretiminin hızlandırılması maksadıyla kamu yardımlaşma kuruluşlarının konut için ayırdıkları fonların artırılması ve Emekli Sandığı'nın da konut üretmesi önerisi yapılmış olup, hızla büyüyen kentlerde kamu arazi ve arsalarının, toplumsal konut üretmek için kamu kredi kurumlarıyla yerel yönetimlere verilmesi bu plan dahilinde politika olarak üretilmiştir. Ayrıca kamu lojmanlarının geri kalmış bölgelerde çalışanlara tahsis edilmesi önerisi de sunulmuştur.

Siyasi istikrarsızların yaşandığı bu dönemde planın ilkeleriyle çelişen birçok kanun, KHK ve Yönetmelikler olmuş, bu da planın hedeflerinden uzaklaşmasına sebep olmuştur (Keleş, 2017, s.496). Bu dönemde var olan yüksek enflasyon beraberinde sıkı para politikalarını getirmiş bu durum konut faizlerinde artışa sebep olarak konuta olan talebi düşürmüştür. Bunun neticesinde bireylerin konuta yönelik tasarrufları azalmasıyla, konut arzı için ayrılan kamu fonlarının yetersiz düzeyde kalması ve özel sektöre ayrılan desteklerinin istenilen düzeyde olmamasından dolayı konutta arz yönlü açık büyüyerek konut ihtiyacını artırmıştır.

1984 yılında (V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989) ile) 2985 sayılı Toplu Konut Yasası ile hem konut yapımına sağlanan sübvansiyonlar ve destekler de yaşanan sınırlamalar hem de kamu eliyle yapılan konut inşaatlarındaki sınırlamaların önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Yasanın amacı, konut gereksiniminin karşılanması, konut yapımının bağlı olacağı esasların düzenlenmesi, ülkenin koşullarına ve yapı gereçlerine uygun endüstriyel yapım tekniklerinin geliştirilmesi ve kamunun konut sektörüne yapacağı desteklemeler için bir Toplu Konut Fonu'nun kurulması olarak belirtilmiştir.

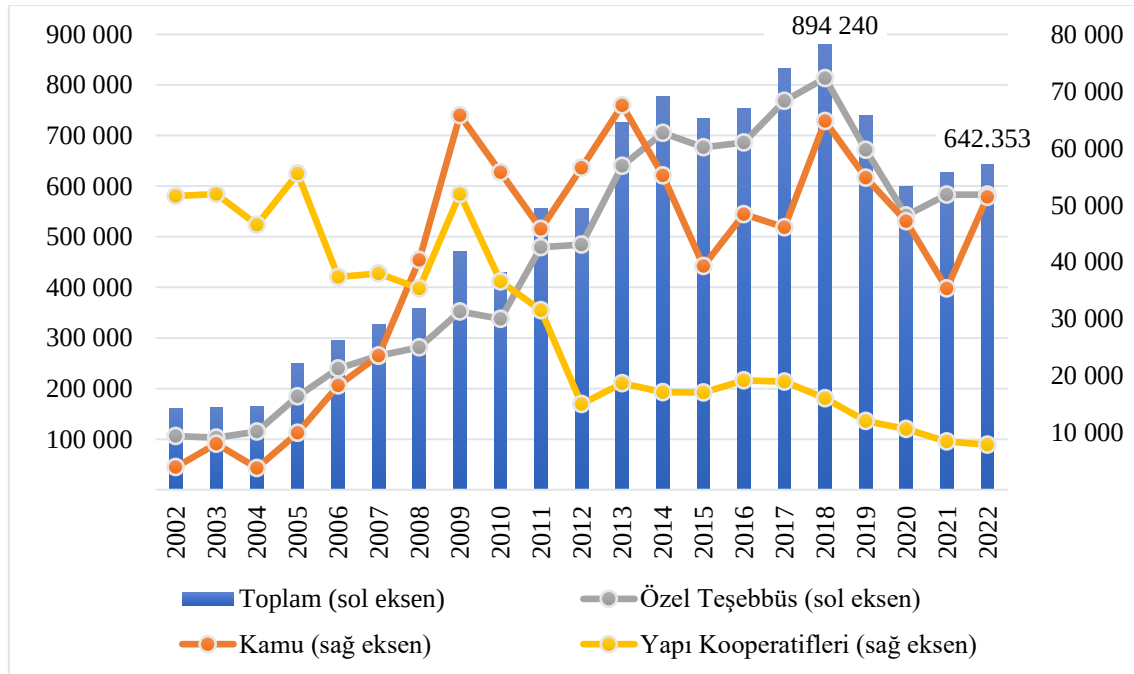
2985 sayılı yeni Toplu Konut Yasasının önceki (2487 sayılı Toplu Konut Yasası) düzenlemeden belli başlı farkları vardır. Bunlardan ilki, oluşturulan Toplu Konut Fonundan gerek konut alıcılarına gerekse konut üreticilerine “bireysel kredi” yoluyla kredi vermenin yolunu açmıştır. Ayrıca yeni yasa ile özel kesimdeki toplu konut üreten firmaların toplu konut kuruluşu kavramının içine almasıyla kamu kaynaklarından yararlanabilme olanağı tanımıştır. Bir diğer fark ise fondan kredi alabilecek konutlar için büyüklük sınırı 100 metrekareden 150 metrekareye kadar yükseltilmiştir. Ancak bu uygulama 5 yılın sonunda tekrar eski haline dönüşerek Toplu Konut Fonu kredilerinin 100 metrekareden küçük konutlara verilmesi ilkesine dönmüştür. (Keleş, 2017, s.510) Fon'un kaynakları açısından dikkati çeken bir özellik, devlet bütçesi dışında devamlı gelir kaynaklarına dayanmasıdır. Bu özellik, Toplu Konut Fonu'nu, 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ile kurulan Kamu Konut Fonu'ndan ayırmaktadır. (Aslan, 1994, s.2) Daha sonra fon, 1993 Bütçe Kanunu ile genel bütçeye dahil edilerek, fon gelirleri bütçeye gelir kaydedilecek ve oradan fon kullanımları için ödenek ayrılacaktır. Bu durumda, Fon kullanımları için ayrılacak kaynakların önemli bir kısmı genel bütçeye bağımlı olmasını doğurmuştur.

Fon'un kaynakları; esas itibariyle tüketicilerden alınan pay ve kesintilerden, dış ticaret işlemlerinden alınan paylardan, borçlanma yoluyla sağlanacak kaynaklardan, kullandırılan konut kredilerinin geri ödemelerinden ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Tüketicilerden alınan pay ve kesintiler içinde tütün, alkollü ve alkolsüz içkilerden 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu gereğince alınan ek vergiler; akaryakıt tüketim vergisinden alınan paylar, elektrik tüketiminden alınan bedellerden sağlanan paylar bulunmaktadır. Tüketicilerden alınan paylara, talih oyunlarından sağlanan fonlar ile yurt dışına çıkışlardan ABD doları karşılığı alınan paylar da eklenebilir. (Aslan, 1994, s.2)

1990-1994 VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile sosyal konutlara ağırlık verilmesinin yanı sıra arsa üretimi, Toplu Konut Fonu kaynaklarının daha etkin kullanılması gibi birtakım ilkeler benimsenmiştir. Bu dönemde ayrıca belediyelere alt gelir grupları için kiralık ve mülk konut sağlayacak altyapı desteklerinin yanı sıra gecekondulaşmayı önlemek amacıyla “Kendi Evini Yapana Yardım” programı dahilinde konut projeleri hazırlama yetkisi verilmiştir. Sonrasında 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla kalkınmada öncelikli yörelerde (daha çok Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri) konut üretiminin hızlandırılması, konut üretiminde merkez-yerel idare iş

birliğinin sağlanması ve konut mevzuatının günün koşullarına göre güncellenmesi üzerinde durulmuştur. (Bulut & Taş, 1998, s.147-148).

Planlı dönemin özellikle 1980 sonrası dönemine bakıldığında 2003 yılında TOKİ'nin kabuk değiştirdiği döneme kadar, konut üretiminin özel teşebbüsler tarafından ve Toplu Konut Fonu'yla desteklenen kooperatifler eliyle yrtldğı ifade edilebilir. Dönemin en önemli özelliği, kamunun konut üretiminde doğrudan yer almayıp, kooperatifler aracılığıyla, onlara fondan destek sağlamak üzere piyasaya yn vermesidir. 2003 yılından sonra 58. Hkmetin yürürlüğe koyduğu Acil Eylem Planı çerçevesinde "Planlı Kentleşme ve Konut Seferberliği"nin başlamasıyla, kamunun konut piyasasındaki rolü değişmiştir.



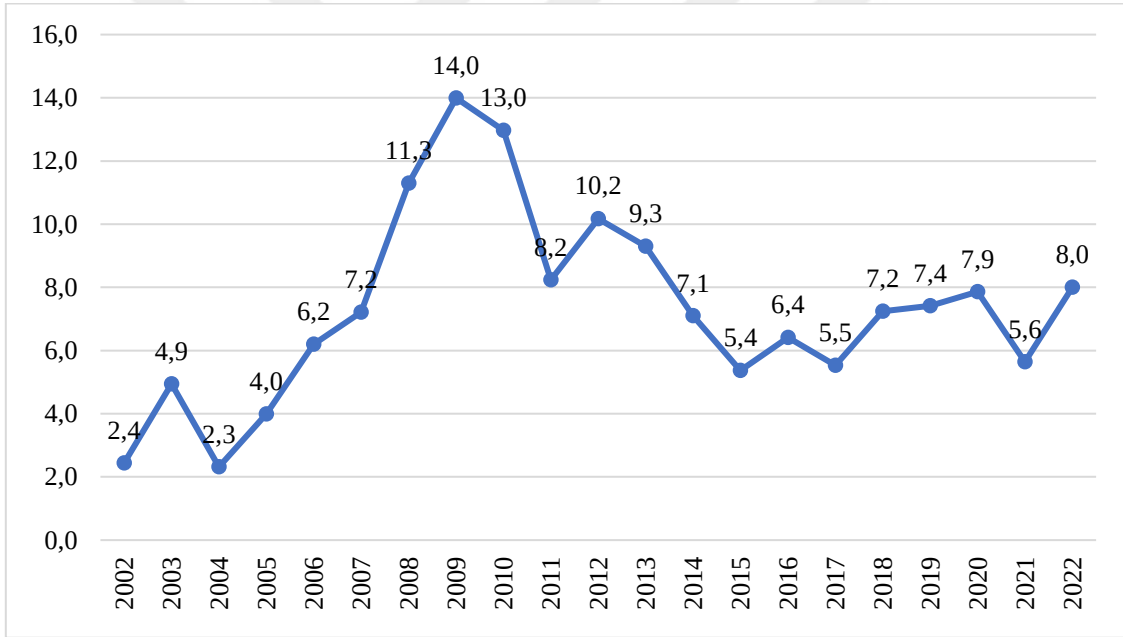
Grafik 4: Türkiye'de üretilen Konut Sayısı ve retici Sektörleri

Kaynak: (TÜİK, 2020)

Bu değişikliğe göre TOKİ konut yapmanın yanı sıra restorasyon, sosyal donatı, alt yapı, kentsel dönüşüm projelerini de gerçekteştirmekle yükümlüdür. Bu görevlendirme ile ayrıca sadece yurt içi ile sınırlı değil, yurtdişında da benzer görevleri yerine getirmekle sorumlu kılınmıştır. Tüm bunların yanı sıra teşvik ve destekleme görevine de devam etmektedir. Fakat projeleri kredilendirirken gerektiği takdirde sadece kredi faizlerini sbvvanse ederek desteklemede bulunmaktadır (nver, 2016, s.90).

Yıllar itibariyle yapı kullanıma izin belgesine sahip konut sayılarının yer aldığı yukarıdaki tabloya göre sol eksen de özel teşebbüs konut üretimini ve toplam değerleri;

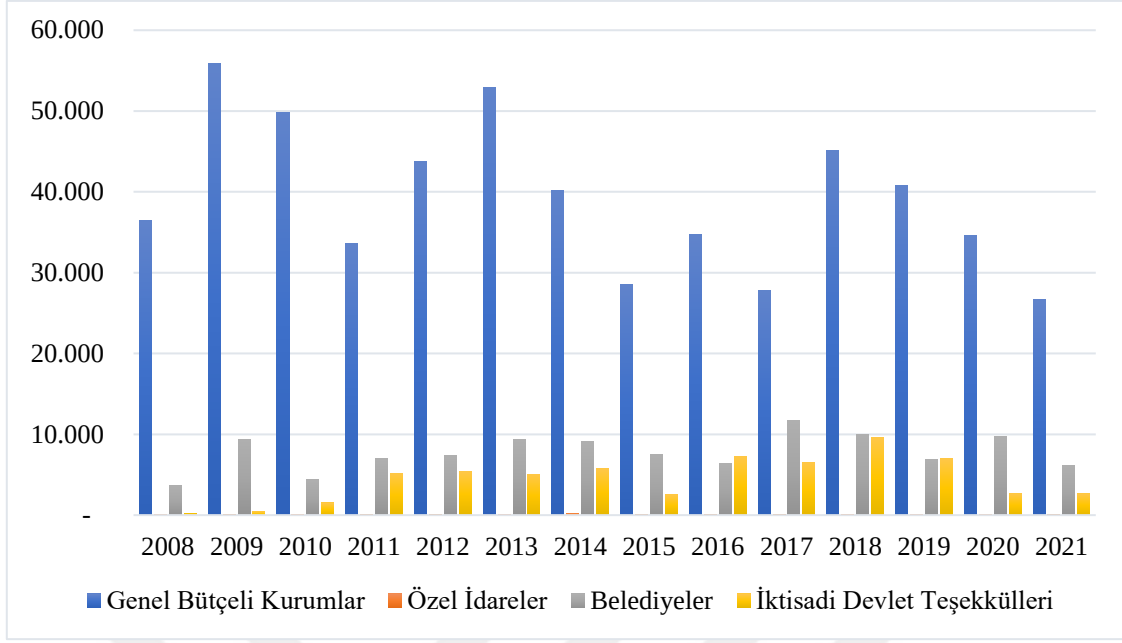
sağ ekseninde yapı kooperatiflerinin ve kamunun üretici pozisyonunda oldukları konutları göstermektedir. Buna göre toplam konut üretimi 2002-2018 yıllar arasında sürekli artış göstermiş, 2018 yılından sonra gerek enflasyonun yükselmesi gerekse pandemi durumundan dolayı üretimde yaşanan daralma neticesinde azalış kaydedilmiştir. Kamu eliyle yapılan konut üretiminde yıllara göre dalgalı bir seyir izlenmiş olmakla beraber yapı kooperatiflerinin üretimleri ise düşüş göstermiştir. 2022 yılı konut üretim verilerine bakıldığında bu yıl yapı kullanım izni verilen konutların %90,8'ini özel teşebbüs, %8'ini kamu ve %1,2'sini yapı kooperatifleri ürettiği görülmektedir. Bu durum özel sektörün, konut ihtiyacını karşılamada başat aktör olduğu gerçeğini ortaya çıkartmakla beraber, konut politikalarında özellikle dar gelirli için alternatif konut arzını meydana getirdikleri açıktır. Bu kesimin talep ettiği konutu, ulaşılabilir kılan kamu politikalarının gündeme gelmesi yerinde olacaktır.



Grafik 5: Kamu Eliyle Üretilen Konutların Toplam Konut Üretimi İçerisindeki Yeri (%)

Kaynak: (TÜİK, 2023b)

Kamunun büyük oranda TOKİ eliyle yapmış olduğu konutların toplam konut üretimi içerisindeki paylarına yıllar itibariyle bakıldığında özellikle 2014 yılı sonrası yatay bir seyir izlemekte olup tek haneli oranlardadır. Bu durum, özellikle dar gelirli hanelerin piyasadan da kolay, ulaşılabilir konuta erişimini zorunlu kılmaktadır. Buradaki kolaylaştırıcı bağı sağlayacak olan kamunun politika ve uygulamaları olacaktır.



Grafik 6: Kamuda Konut Üretiminin Gerçekleştiren Birimler ve Sayıları

Kaynak: (TÜİK, 2023c)

Türkiye genelinde kamu eliyle gerçekleştirilen büyük çoğunluğu sosyal konut ve lojman mahiyetinde olan konut sayılarına bakıldığında, yıllara göre en fazla konutu genel bütçeli idareler yani buradaki ana aktör olan TOKİ'nin yaptığı görülmektedir. Sonrasında belediyelerin konut projeleri ve daha çok lojman konutu üreten iktisadi devlet teşekkülleri gelmektedir. Özel İdarelerin ise bir yılda ürettiği konut sayısı yok denecek kadar azdır.

(Aydın, 2019) yapmış olduğu çalışmada (Tablo 6) 2006-2015 yılları arasında konutların durumlarını ev sahibi, kiracı ve lojmanda ikamet edenler olarak ayrıştırarak ortalama değerlerine yer vermiştir. Toplam hane gelirleri en düşükten en yükseğine kadar %20'lik dilimlere göre sıralanmış ve toplam 153.549 hanenin konut mülkiyeti verileri gelir düzeyi ve kır-kent faktörüne göre çapraz tabloda yer almaktadır. İncelenen konutların %25'i kır ve %75'i kentsel bölgelere aittir. (Aydın, 2019, s.281)

	Hane Gelir Dilimi	Ev sahibi	Kiracı	Lojman	Diğer
Kent	1. %20	34,3	46,4	0,1	19,6
	2. %20	42,3	39	0,5	18,2
	3. %20	48,6	34,5	1,3	15,5
	4. %20	55,9	28,7	2	13,4
	5. %20	64	23,9	3	9,1
	Toplam	50,9	33,1	1,6	14,5
Kır	1. %20	73,5	8,8	0,2	17,5
	2. %20	73,9	10,1	0,9	15,1
	3. %20	76,3	9,5	2,2	12
	4. %20	76,6	9,7	3,6	10,2
	5. %20	80,1	10,2	3,2	6,4
	Toplam	75,4	9,6	1,6	13,4
Kent + Kır	1. %20	56,4	25,2	0,2	18,2
	2. %20	56	26,5	0,7	16,9
	3. %20	59,2	25	1,7	14,2
	4. %20	62,3	22,8	2,5	12,4
	5. %20	67,8	20,7	3,1	8,4
	Toplam	60,3	24	1,6	14

Tablo 6: Gelir Düzeylerine Göre Hane Halklarının Barınma Durumları (2006-2015 Ortalaması)

Kaynak: (Aydın, 2019, s.281)

Tablo 6’da ki sonuçlara göre, Türkiye’de ev sahipliği oranı ilgili yıllar arasında %60,3’dür. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve OECD resmi verilerine göre Türkiye’de ev sahipliği oranı %61’dir. Hanelerin %24’ü kirada, %1,6’sı da lojmanda oturmaktadır. Son sütundaki ‘diğer’ başlığı altında bulunan %14 rakamı da kira ödemedi oturan ya da piyasa değerinin altında kira ödeyen hanelerin oranıdır. Lojmanlar da dâhil edildiğinde Türkiye’de hanelerin %40’ı kirada oturmaktadır.

Türkiye genelinde 2006 yılından 2015 yılına kadar araştırma yapılan toplam 153.549 hanede ev sahipliği oranı en düşük %20’lik gelir grubundan en yükseğine sırası ile %56,4, %56, %59,2, %62 ve %67,8’dir. 10 yıllık ortalamaların da gösterdiği üzere tüm Türkiye genelinde en alt gelir grubu ile en üst gelir grubu arasında ev sahipliği bakımından %11’lik bir fark ortaya çıkmaktadır. Bu sonuçlar en az bir konut mülkiyeti açısından gelir grupları arasında anlamlı bir eşitsizliğin olmadığını göstermektedir.

Kentlerde en alt gelir grubunda yer alan her 100 haneden 34'ü ev sahibi iken, en üst gelir grubunda yer alan her 100 haneden ise 64'ü ev sahibidir. Türkiye'de ev sahipliği oranları gelir düzeyi bakımından kırsal ve kentlere göre incelendiğinde kentlerde oturan her iki kişiden birinin ev sahibi olduğu ortaya çıkmaktadır ve kentlerde ev sahipliği oranı %50,9'dur. Ancak kentlerde en alt %20'lik gelir grubundan en üst gelir grubuna doğru ev sahipliği oranı sırası ile %34,3, %42,3, %48,6, %55,9 ve %64'tür. Görüldüğü gibi kentlerde en alt %20 ile en yüksek %20 arasında ev sahipliği oranında iki kat fark ortaya çıkmaktadır. Dolayısı ile kentlerde yaşayan düşük gelirli hanelerin uygun fiyatlarda daha çok sosyal konuta ihtiyacı olduğu görülmektedir. Ancak, en üst gelir diliminde de ev sahipliği çok yüksek değildir.

Nüfusu yirmi binden daha az olarak tanımlanan kırsal bölgelerde yaşayan nüfusun ise %75,4'ü kendi evinin sahibidir. Kırsal bölgelerde yaşayan haneler arasında gelir düzeyine göre ev sahipliğinde anlamlı bir fark yoktur ve en düşük ile en yüksek gelir düzeyi arasında ev sahipliği %74 ile %80 arasındadır. Kırsal bölgelerde lojman ve diğer kategori de dâhil olmak üzere hanelerin %24'ü kirada oturmaktadır. Kırsal bölgelerde piyasa değeri üzerinden kira ödeme oranı %9,6, piyasa değerinin altında ya da ücretsiz kiracılık oranı %15'tir.

2002 yılından itibaren 10 sene içinde beş yüz bin konut yapılmıştır. Beş yüz bin konut üretimi ile Türkiye'de kamu eli ile en çok konut üretimine imza atılmıştır. İktidarın 2023 yılında bir milyon konuta ulaşmayı hedeflediği ifade edilmiştir. Beş yüz bin konut üretimi nicel olarak önemli bir başarıdır fakat bu üretimin %47'si orta ve dar gelirli gruplara yönelik olarak üretilmiştir. TOKİ'nin ürettiği konutlar önemli olmakla birlikte toplam üretim içindeki payı düşüktür ve toplam konut stokunun sadece %7'si TOKİ tarafından yapılmıştır. İpotekli satışların toplam satış içindeki payı oran olarak artmış olsa da toplam içindeki payı çok düşüktür" (Sarıoğlu, 2010, s.3)

1.6. Türkiye'de Konutun Mevzuattaki Yeri

Konutun hem bir hak olarak hem de barınma ihtiyacının temeli olarak ele alınması gerek anayasada gerekse uluslararası metinlerde yer almaktadır. Yeterli barınma hakkını düzenleyen ilk önemli belge, 1948'de BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'dir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde konut hakkını şu şekilde ifade etmiştir:

“Herkesin, kendisinin ve ailesinin sağlığı ve iyi yaşaması için yeterli yaşama standartlarına hakkı vardır; bu hak, beslenme, giyim, konut tıbbi bakım ile gerekli toplumsal hizmetleri ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ya da kendi denetiminin dışındaki koşullardan kaynaklanan, başta geçimini sağlayamama durumlarında güvenlik hakkını da kapsar” (Universal Declaration of Human Rights, 1948)

Birleşmiş Milletler bünyesinde 1966 yılında kabul edilen, Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (ICESCR), BM düzeyinde barınma hakkına vurgu yapan diğer önemli bir düzenlemedir. Sözleşmenin 11 (1) maddesi bu bağlamdaki en kapsamlı hkmdr.

“Bu sözleşmeye taraf devletler, herkesin, yeterli beslenme, giyim ve konut da dahil olmak üzere, kendisi ve ailesi için yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma ve yaşam koşullarını sürekli geliştirme hakkına sahip olduğunu kabul ederler. Taraf Devletler bu hususta hr rızaya dayalı uluslararası iş birliğinin temel önemini kabul ederek, bu hakkın gerçekleşmesini güvence altına almak için uygun tedbirler alacaklardır.” (The United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966)

1961 Anayasası’nın, Sağlık hakkı başlığını taşıyan 49. Maddesinin ikinci fıkrasında ise, “Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır.” biçiminde yer almaktadır (1961 Anayasası, 49. Madde). Bu düzenleme konutun sağlıklı yaşamasının bir gereği olarak ele almasının yanı sıra daha çok dar gelirli veya yoksul kesim için öncelikli kılmıştır. 82 Anayasası’nda bu hüküm kaldırılmakla birlikte tüm vatandaşlar için “konut hakkı” tanımlanmıştır. (Keleş, 2017, s.430) Buna göre;

1982 Anayasası’nın 57. Maddesi “konut hakkı” başlığı altında konunun yasal temelini oluşturmaktadır. Buna göre “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve evre şartlarını gözetten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyaını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.” İfadesiyle yer almaktadır (1982 Anayasası, 57. Madde).

Ülkemizin sanayileşme dönemiyle geç tanışması, sanayileşmenin sebep olduğu kentsel sorunlarla da 1950’lerden sonra karşılaşmıştır. Bu yıllardan sonra gerek g gerekse doğum oranlarındaki yükselmeye meydana gelen nüfus artışının beraberinde getirdiği çarpık kentleşme, şehirlerde yoksullaşma oranının artması, çevresel deformasyon ve sosyal ayrışma gibi sorunların kaynağı haline gelmiştir. İnsanların barınma

gereksiniminin neticesi olarak bu yoksullaşma ve göçün getirdiği kültürel farklılıklar gecekondulaşmanın zeminini oluşturmuştur (Koç & Kejanlı, 2020, s.1476). Bu çerçevede Yetgin ve Lepkova, yapmış oldukları çalışmalarında Türkiye'de konut talebindeki artışı dört ana neden de sıralamışlardır. Bunlar; nüfus artışı, kentsel alanlara göç, ilk evlerini arayan evli çiftler, gençlerin aile evi dışında yaşamayı tercih etmeleridir (Yetgin & Lepkova, 2007, s.50).

Hükümetinin konut politikasının önceliği sosyal konutlara erişimin sağlanmasıdır. Bunun en önemli nedeni, 86 milyon civarı olan ve sürekli artan nüfusu ile toplumun kentleşme derecesidir. 2012 yılında şehirlerde ve kentsel bölgelerde ikamet eden insanların oranı %77,3 iken, şu anda (2021) toplam nüfusun %94 civarındadır. (Kramer, 2021, s.21) Bu bağlamda, özellikle düşük ve orta gelirli sosyal grubun konut ihtiyacından kaynaklanan konut baskısı mevcuttur. Bu süreç büyükşehirlerde gecekondu alanları yaratmış ve kentsel altyapı üzerinde etkili olmuştur. Düşük gelirli gruplar için banka kredilerine yani ipotek finansmanına erişim daha kısıtlıdır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 56. ve 57. maddeleri (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982: Madde 56, 57) her Türk vatandaşının yeterli konut hakkına sahip olduğunu ve devletin yeterli bir konut politikası izleyerek bu ihtiyaçların karşılanmasına yardımcı olmakla yükümlü olduğunu belirtmektedir. Yetgin ve Lepkova, 1980'den sonra uygulanan bu politikanın temel sorunlarını aşağıdaki gibi özetlemişlerdir (Yetgin & Lepkova, 2007, s.56).

- Kent nüfusundaki hızlı artış;
- Konut fonlarının kötüye kullanılması;
- Artan kiraların düşük gelirli gruplar üzerindeki olumsuz etkisi;
- İpotek kredisi sisteminin yetersizliği;
- Sosyal konut eksikliği ile birlikte yüksek standartlı konutların sayısındaki artış.

Buna karşın TOKİ'nin uygulayıcısı durumunda olan konut politikası açık bir şekilde tanımlanmıştır. Önceliklerden bazıları şunlardır (TOKİ, 2016):

- Bölgelerin dengesiz gelişimini azaltmak ve konut yatırımlarının dengeli dağılımını sağlamak;
- İzinsiz yıkımların önlenmesi ve alanların yeniden canlandırılması
- Kentsel konut sitelerinde inşa edilen yapıların kalitesinin iyileştirilmesi;
- Şehir kiralarının düzenlenmesi ve arsa arzının artırılması;
- Doğal afetlerin sonuçlarını hafifletme kapasitesinin geliştirilmesi;

- Mevcut konut stokunun yenilenmesi ve iyileştirilmesi;
- Şehir içi ulaşım altyapısının iyileştirilmesi;
- Uygun rekreasyon alanlarının oluşturulması;
- Yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması;
- Kentsel altyapının finansmanının iyileştirilmesi;
- Finansmanın iyileştirilmesi ve konut arzının artırılması;
- Konut binalarının optimum kalitesinin artırılması;
- Uygulanan konut politikasının maliyetlerinin azaltılması;
- Gayrimenkul sektöründe disiplinin sağlanması ve spekülasyonun önlenmesi;
- Özel sektör hizmetlerinin yetersiz olduğu bölgelerde konuta erişimin sağlanması;
- Nüfusun ülke genelinde eşit dağılımının sağlanması
- Ülkenin kentleşme derecesinin iyileştirilmesi.

2. BÖLÜM: TÜRKİYE VE AVRUPA'DA SOSYAL KONUT UYGULAMALARI

2.1. Sosyal Konut Modelleri

Sosyal konut hemen hemen tüm Dünya'da farklı isimler altında ve farklı yöntem ve metotlarla uygulanan bir konut modeli, daha çok ihtiyaç sahibini konutla buluşturmayı, konuta erişimini artırmayı amaçlayan bir özellik taşır.

Ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber özellikle Avrupa ülkelerinde sosyal konutların ortak özellikleri şunlardır:

- Uygun fiyat: Sosyal konutlar, sübvansiyonlu kiralar veya ipotekler ile düşük gelirli bireyler ve aileler için uygun fiyatlı olacak şekilde tasarlanmıştır.
- Erişilebilirlik: Sosyal konutlar, gelir veya diğer sosyal faktörlere dayalı uygunluk kriterleri ile sınırlı imkanlara sahip kişiler için erişilebilirdir.
- Toplumsal fayda: Sosyal konutlar genellikle sosyal etkileşimi ve topluluk duygusunu teşvik etmek için oyun alanları, toplum merkezleri ve yeşil alanlar gibi toplumsal tesisler ve olanaklar içerir.
- Sürdürülebilirlik: Sosyal konutlar, çevresel sürdürülebilirliği teşvik etmek için enerji tasarruflu özellikler ve yeşil alanlar ile giderek daha fazla sürdürülebilirlik göz önünde bulundurularak tasarlanmaktadır.
- Entegrasyon: Sosyal konutlar, toplumdaki farklı sosyo-ekonomik düzeydeki kesimlerin etkileşimini sağlayamaya dönük konum ve çevre özelliklerine sahiptirler.
- Esneklik: Sosyal konutlar, zaman içinde değişen ihtiyaçları karşılamak için kolayca değiştirilebilen birimlerle esnek ve uyarlanabilir olacak şekilde tasarlanmıştır.
- Katılımcılık: Sosyal konutlar genellikle konut sakinlerinin katılımıyla geliştirilir ve konutların onların ihtiyaç ve tercihlerini karşılamasını sağlamak için tasarım ve planlama sürecine dahil edilirler.
- Yenilikçilik: Sosyal konutlar, modüler inşaat, ortak konut ve ortak öz sermaye planları gibi kentleşme ve konut satın alınabilirliğinin zorluklarını ele alan yenilikçi çözümlerle giderek daha fazla tasarlanmaktadır.

- Çeşitlilik: Sosyal konutlar, farklı yaşam tarzlarına ve tercihlere uyum sağlamak için çeşitli konut tipleri, boyutları ve tasarımları ile farklı toplulukların çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak üzere tasarlanmıştır.

Avrupa sosyal konut modellerinin ortak özelliklerini yansıtan bu unsurlar, daha çok sosyal konutu mülk konut olarak değerlendirmeyen çok katılımcılı (paydaşlı) model olma özelliklerinden ileri gelmektedir.

2.1.1. Türkiye’de Sosyal Konut Uygulaması

Türkiye'deki sosyal konut programı, düşük gelirli bireylerin ve ailelerin, özellikle de alt ve orta gelir grubundakilerin konut ihtiyaçlarını karşılamak üzere geliştirilmiştir. TOKİ tarafından yürütülen program sadece konut değil, aynı zamanda bu toplulukları desteklemek için gerekli hizmet birimleri ve altyapıyı da sağlamayı amaçlamaktadır.

Türkiye’de ilk sosyal konut modeli 20. yüzyılın başlarında memurların ve işçilerin barınma ihtiyaçlarını karşılamak üzere uygulamaya konmuştur. Bu modeli, diğer gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak kullanılan uzun vadeli ve yıllık memur maaşına endeksli ödeme koşullarına sahip mortgage modeli de dahil olmak üzere diğer sosyal konut modelleri izlemiştir. Üçüncü sosyal konut modeli ise TOKİ-Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü’nün toplumun en yoksul ve en kırılgan kesimlerine konut sağlamayı amaçlayan sosyal konut modelidir.

Türkiye'deki sosyal konut programı, ülkenin hızlı kentleşme ve nüfus artışına yanıt olarak geliştirilmiş olup bu konutlara yönelik önemli bir talebe yol açmıştır. Program, tüm gelir grupları için erişilebilir konut sağlama şeklindeki evrensel sosyal konut tanımına uygun olarak, düşük gelirli bireylere ve ailelere erişilebilir ve uygun fiyatlı konut sağlamayı amaçlamaktadır. Özetle, Türkiye'deki sosyal konut programı, düşük gelirli bireylerin ve ailelerin konut ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan kapsamlı bir girişim olarak tasarlanmıştır. Program TOKİ tarafından yürütülmekte olup, sadece konut değil, aynı zamanda bu toplulukları desteklemek için gerekli hizmet birimleri ve altyapıyı da sağlamaktadır. Türkiye’de uzun bir geçmişe sahip olan program, ülkenin hızlı kentleşme ve nüfus artışına yanıt olarak, tüm gelir gruplarına erişilebilir ve uygun fiyatlı konut sağlamak amacıyla geliştirilmiştir.

2.1.1.1. TOKİ'nin Sosyal Konut Uygulamaları

Ülkemizde kentlerdeki konut açığının özellikle 1980'lerden sonra artması, kamunun bu soruna çözüm üretme baskısını artırmış ve neticede 1984 yılında o dönemde Başbakanlığa bağlı olarak Toplu Konut İdaresi kurulmuştur. Bu noktada TOKİ'nin ana amacı şu şekilde tanımlanmıştır:

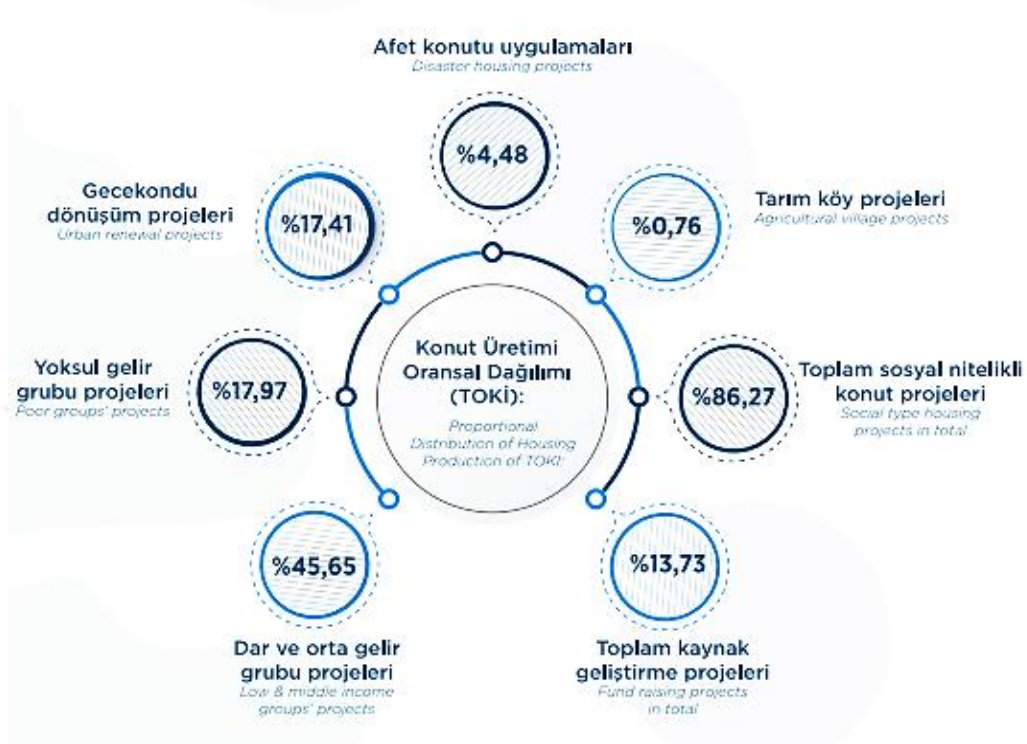
“TOKİ, piyasa koşullarında ödeme gücü olmayanlara uygun koşullu mali kaynaklar sağlanması amacıyla; alt ve orta gelir gruplarına kredi desteği, uzun vadelerde düşük aylık taksitli konut projeleri ve bankaların toplu konut finansmanı alanına girmesini özendirmeye yönelik çalışmalarını sürdürmektedir.” (TOKİ, 2012, s.28).

TOKİ kuruluşunun ilk zamanlarında çoğunlukla konut kooperatiflerine uzun vadeli ve düşük faizli krediler sağlamıştır. Ancak son dönemde (2003 sonrası dönemlerde) bu desteklere son verip kurumun kendisi, konut üretimi politikasına geçmiştir. TOKİ'nin 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda belirtilen gelir kalemleri şöyledir: Satış gerçekleştirilecek olan konut, işyeri, arsa ve araziler, kira gelirleri, kredilerin geri ödemeleri, Hazine arsaları üzerine yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedellerinin en fazla yüzde 25'ine kadar alınacak katılım payı, yurt dışından temin edilecek krediler, faiz gelirleri, yurt dışı çıkış harçlarında alınacak pay, talep edilen proje ve uygulamaların TOKİ tarafından yapılması veya yaptırılması için imzalanan protokollerle belirlenen inşaat bedelinin yüzde 3'ünden az, yüzde 10'undan fazla olmamak üzere, ilgili kurum ve kuruluşlardan alınacak idare hizmet payı ve kuruma yapılacak bağış ve yardımlardan oluşmaktadır (TBMM, 1984). Bu gelir kalemlerinden konut satış gelirleri dışında yer alan veya yer alabilecek olan gelirleri, TOKİ'nin etkili bir fon mekanizmasına dönüşmesini sağlayabilecek kaynakları oluşturmaktadır.

TOKİ, sosyal konut uygulamalarını üç farklı biçimde gerçekleştirmektedir. Bunlar; Düşük kiralı memur ve işçi lojmanları, Ödemeleri yıllık memur zammına endeksli uzun vadeli ödeme imkânı sunan sosyal konutlar ve TOKİ'nin Sosyal Yardımlaşma Genel Müdürlüğüyle birlikte toplumun en yoksul kesimleri için yapılan sosyal konutlardır (Akalin, 2017, s.1385).

Ülkemizde TOKİ tarafından gerçekleştirilen sosyal konut uygulamaları 19.06.2018 tarihli TOKİ Konut Üretim Raporuna göre Kasım 2002 – Haziran 2018 dönemleri arasında tamamlanmış, ihale sürecinde olan ve ihalesi tamamlananlarla birlikte toplam 837.572 konut rakamına ulaşılmıştır. Bu rapora göre üretilen konutların %86,46'sının

sosyal konut niteliğinde olduğu ifade edilmiştir. Bu oran 717.154 konuta karşılık gelmekte olup bu sayının %17,24'ünü (143.021 konut) gecekond dönüşümü kapsamında üretilen sosyal konutları oluşturmaktadır. (TOKİ, 2018)



Şekil 5: TOKİ'nin Konut Üretimi Oransal Dağılımı (2002-2019)

Kaynak: (TOKİ, 2019, s.28)

Mülkiyetinde bulunan arsalar üzerinde üretilen toplu konut projelerinde TOKİ'nin hedef kitlesi, mevcut piyasa koşulları çerçevesinde konut sahibi olamayan dar ve orta gelir grubu ailelerdir. TOKİ projeleri ile bu hedef kitleler, gelir ve tasarruf kalıplarına uygun satış fiyatı ve ödeme koşullarından yararlandırılmaktadırlar.

Politika değişikliği nedeniyle 2001 yılında Toplu Konut Fonu'nun kaldırılmasıyla Toplu Konut Kanunu'nda idarenin gelirleri, harcamaları, görevleri, yetki ve sorumlulukları ile ilgili maddeler yeniden düzenlenmiş, kendi kaynaklarını kendisinin oluşturması sağlanmıştır (TOKİ, 2019, s.18).

Devletin konut politikasındaki ana amacı, sosyal devlet ilkesinin gereği olarak hem dar gelirli kesimin barınma ihtiyacını sağlamak hem de topluma düşük maliyetli konut üretimini gerçekleştirmektir. Bu sayede gelir dağılımındaki adaletsizliği giderme hedefine yaklaşılmakta, ayrıca konut üretimine katkı sağlayan diğer sektörlerle, dolayısıyla istihdam ve üretime destek olunmaktadır.

Dar ve orta gelir gruplarına yönelik projelerde ödemeler, memur maaş endeksine bağlı olarak düzenlenir (Altı aylık endeks, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı'ndan alınan bilgiler doğrultusunda idare tarafından belirlenmektedir.). Dar gelir gruplarına yönelik projeler için aylık taksitler, memur maaş artış endeksi, yurt içi üretici fiyat endeksi veya tüketici fiyat endeksinden (TÜİK tarafından açıklanan enflasyon endeksleri) en düşük olanı uygulanmak suretiyle (yılda iki kez) artırılmaktadır (değişken tek endeksli kredi sistemi) (TOKİ, 2019, s.26-27). TOKİ'nin geri ödeme vadeleri, hedef grupların mali imkânlarına bağlı olarak ortalama 8-20 yıl olarak belirlenmiştir.

Dar gelirli için geliştirilen diğer bir konut programı ise yoksul sosyal konutlarıdır. Yoksul grupların projelerinin uygulamaları 2009 yılından itibaren TOKİ ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı koordinasyonunda yürütülürken, TOKİ bu projelerde sadece evlerin yapımını üstlenmektedir. Dar gelirli konutlarıyla ilgili başvurular, satışlar, geri ödeme koşulları (borçlandırma) ve hak sahiplerinin tespiti ilgili Genel Müdürlük tarafından belirlenmekte ve teslimi sağlanmaktadır. Dar gelirli için üretilen bu konutlardan yararlanacak vatandaşların taşınması gereken bazı kriterler ve belli ölçütler belirlenmiş olup bunlardan en önde gelen belirleyici unsur gelir şartıdır. Bu grup konut başvurularında net hane halkı gelirinin 2019 yılı için aylık en fazla 5.500 TL olması İstanbul için ise bu gelir sınırının aylık en fazla 6.000 TL olması öngörülmüştür.

Alt gelir grubu için; 65-87 m² konutlar, %12 peşinat ve konut teslimi ile başlayan taksitlerle 15 yıl vadeli olarak, dar ve orta gelir grubu için: 87-146 m² konutlar, konut bedelinin %10 ile %25'lik kısmı peşin, 8-10 yıl vadeli olarak TOKİ tarafından sunulmaktadır. Ayrıca TOKİ'nin sosyal nitelikli konut projelerinde dezavantajlı gruplara (engelliler, şehit ve maluller, emekliler) belirli oranlarda öncelik tanınmaktadır.

Ülkemizde de uygulanan sosyal konutların, mülk konut politikası çerçevesinde mülkiyetlerinin devri, sosyal konutların sürdürülebilirliğini azaltarak, daha fazla dar gelirliye el uzatmayı güçleştireceği açıktır. Ülkemizde daha çok TOKİ vasıtasıyla yapılan konutlara bu bakımdan “sosyal konut” tarifinden çok “uygun fiyatlı konut projeleri” tarifi isabetli olacaktır (Khurami & Sarı, 2020, s.1159).

TOKİ'nin ‘alt gelir grubu’ tanımını kapsamında ürettiği sosyal konutların içerisinde ‘yoksul grubu’ için üretilen konutların payı oldukça düşük kalmaktadır. Sonuç itibarıyla TOKİ, üretiminin çoğunluğunu orta ve üst gelir grubuna, kar ederek; en ‘sosyal’ koşullarda ise

yoksul olarak tanımlanan gruba düşük metrekaresi konutları ‘maliyetine’ borçlandırarak satan bir piyasa aktörü konumuna gelmiştir (Bayraktar & Bakır, 2019, s.43).

TOKİ’nin 2019-2023 yılları arasında duyurduğu sosyal konut projeleri ile dar ve orta gelirli haneler için üretmeyi hedeflediği konutlar Tablo 7’de gösterildiği gibidir.

Proje	Açıklanma Tarihi	Hedef
Sosyal Konut Projesi	2019	250 bin konut
İlk Evim, İlk İşyerim	Eylül 2022	İlk etapta 250 bin konut
Yeni Konut Finansman Modeliyle Yeni Evim	Ocak 2023	100 bin sosyal konut
Yarısı Bizden Kampanyası	Nisan 2023	2028 yılına kadar 1 milyon konut

Tablo 7: TOKİ Tarafından Son 5 Yılda Duyurulan Sosyal Konut Projeleri (2019-2023)

Kaynak: (İstanbul Planlama Ajansı, 2024, s.16)

2024 Şubat itibarıyla 50 bin konutun tamamlandığı, 147 bin konutun inşaatına devam edildiği 2019 yılında açıklanan Sosyal Konut Projesi’nde tamamlanan konut oranı %20 dolaylarındadır¹. Buna ek olarak ilk etabında 250 bin konutun tamamlanmasının hedeflendiği ‘İlk Evim, İlk İş Yerim’ projesine 1,5 ay içerisinde 8 milyon vatandaşın başvuru yaptığı, resmi müracaatları tamamlanan talep sayısının 5 milyon 135 bin 324’e ulaştığı açıklanmıştır².

TOKİ’nin ev sahipliği oranlarını arttırmak amacıyla başlattığı konut seferberliği, 2023 yılı Ocak ayında duyurulan ‘Yeni Konut Finansman Modeli’yle, yeni evim kampanyasıyla devam etmiştir. Proje kapsamında, vatandaşlara uygun ödeme koşulları ve düşük faiz oranları ile orta gelirli vatandaşların ev sahibi olması amaçlanmıştır. İlgili projenin 6 Şubat 2023 depremleri sonrasında ilerlemesi yavaşlamış olup, daha çok deprem bölgesine ağırlık verilmiştir. Son olarak özellikle 6 Şubat depremlerinden sonra ağırlık verilen kentsel dönüşüm projelerine katkı ve ivme kazandırması düşünülen “Yarısı Bizden” kampanyasıyla ilk yıl 300 bin konutun dönüştürülmesi, 2028 yılına kadar yaklaşık 1 milyon konutun dönüştürülmesi hedeflenmektedir³. TOKİ’nin söz konusu

¹ T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Haberler, Bakanlık Faaliyetleri, (2019). <https://csb.gov.tr/bakan-kurumvatandaslarimizi-saglam-guvenli-konutlarda-oturtmak-istiyoruz-bakanlik-faaliyetleri-26533> E.T. 23/09/2023

² T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Haberler, Bakanlık Faaliyetleri, (2023). <https://csb.gov.tr/bakan-kurum-ana-dolu-ajansi-editor-masasina-konuk-oldu-bakanlik-faaliyetleri-38449> E.T. 02/11/2023

³ T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Haberler, Bakanlık Faaliyetleri, (2023). <https://csb.gov.tr/bakan-kurumkentsel-donusumde-yarisi-bizden-kampanyasi-icin-detaylari-paylasti-bakanlik-faaliyetleri-38561> E.T. 04/03/2024

sosyal konut projelerinde, mülk konut üretiminde istenilen (hedeflenen) sayı ya da etkiye ulaşamadığı sonucunu ortaya çıkarmıştır. Ancak bu dönem zarfında Covid-19 pandemisi ve 6 Şubat 2023 depremleri gibi olağan dışı gelişmelerin de kaynakların dağılımında değişikliğe sebebiyet vermesi bu sonuçları ortaya çıkarmıştır.

2.1.1.1.1. Yoksul Sosyal Konutları

Yoksul sosyal konutlar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (yeni ismiyle Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü) ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı arasında 2009 yılında imzalanan protokolle oluşturulan konut modelidir. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü tarafından “Sosyal Konut” olarak tanımlanan proje kapsamında konutların imalatlarına ait bedeller, yıla bağlı olarak TOKİ’ye aktarılmaktadır. TOKİ, konutların dağıtımında söz sahibi olmadığından dolayı tamamının satışına dayalı, konut talebi yakalanmadan konut üretimleri gerçekleştirebilmektedir. Belirli kriterlere uygun olarak yoksul vatandaşlara bu proje kapsamında üretilen konutlar SYDV aracılığıyla verilmektedir.

Konutların imalatına ilişkin olarak ilk etapta 34 bin konutun üretilmesi ve bu konutlara ait ortaya çıkan iki buçuk milyon TL tutarındaki meblağın 5 yıllık bir periyotta Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu’ndan TOKİ’ye aktarılması üzerinde anlaşma sağlanmış ve konut imalatlarına başlanmıştır. İlk 2011 yılında tamamlanan yoksul sosyal konutları, yoksullara sunan kuruluş Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları’dır. TOKİ bu anlamda sadece işi alan müteahhit firma olmakta ve iş bitiminde konutları ilgili vakıflara teslim etmektedir.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ise konutlara alınan başvurularda birtakım kriterleri gözetmektedir. Buna göre yararlanıcının 3294 sayılı yasa kapsamında olması, yani sosyal güvenlik kurumlarına bağlı olmayıp 30 yaşından büyük olması ve son üç yıldır konutların imal edildiği il sınırlarında yaşaması şartı aranmaktadır. Konut alanının TOKİ tarafından belirlendiği bu konutların yapısal özelliklerine bakılacak olursa, 1+1 (brüt 35m²) ve 2+1 (brüt 65m²) niteliğinde imal edilmişlerdir (2012 yılına kadar sadece 1+1 tipinde konut üretilmiştir). Bilindiği üzere konut imalatlarından önce hedef kitlenin konut istencine yönelik herhangi bir araştırma yapılmamış ve SYDV’lerin yardım yaptıkları kişi sayısı üzerinden tahmini bir konut talebi vakıflarca yaratılmıştır (Koçancı & Beşirli, 2016, s.637).

Konutların tümü geri ödemeye tabi olup peşinatsız olarak 2011 yılı için 1+1 tip konutlar aylık 100 TL, 2+1 tip konutlar ise aylık 135 TL olarak taksitlendirilerek 270 ay olarak vadelenilmektedir. Bu plana göre 1+1 tip bir konutun 270 ay sonunda yararlanıcıya olan maliyetinin 27.000 TL olduğu görülmektedir. Ancak SYDF'den aktarılan kaynak göz önüne alındığında 1+1 tipteki bir konutun mevcut yıl için 54-55 bin TL'ye mal olduğu bilinmektedir. Bir başka ifadeyle konut maliyeti göz önüne alındığında maliyetin yarısından fazlasının SYDV'lerce karşılandığı görülmektedir.

Konutlara ilişkin getirilen tek şart, fiilî oturma şartıdır. Fiilî oturma şartının süresi geri ödeme süresi kadardır. Başka bir ifadeyle yoksul sosyal konut yararlanıcıları içine girdikleri evin mülkiyetini alabilmek için 22.5 yıllık geri ödeme dönemi boyunca fiilen orada oturmak (ikamet etmek) zorunda olacaklardır. Bu dönem sonunda yönerge gereği 10 yıllık bir bekleme süreci daha bulunmakta ve konut üzerinde tam mülkiyete sahip olabilmek için (satış ve kiraya verme vs.) 32.5 yıl süre geçmesi gerekmektedir. Oysa bu konuda yapılan çeşitli çalışmalar, konut sahibinin sosyal, kültürel ve ekonomik göstergelerinin değişmesiyle birlikte konutu da değiştirmeyi tercih ettiklerini ortaya çıkarmaktadır (Çakır, 2006, s.27-29). Yoksul sosyal konutlardan ayrılırken ödenen paranın geri alınamaması ve konuttan ayrılma durumunda ödenmiş konut taksitlerinin kira yerine sayılması, konutlara düzenli ödeme yapan herkesin orada yaşadıkları her geçen ay oraya biraz daha bağlanmasını sağlamaktadır.

2.1.1.1.2. Kentsel Dönüşüm Projesi

TOKİ, kentsel projelerde yaşam kalitesini artırmak, artan ekonomik dengesizlikleri ve küresel baskıları dengelemek, sosyal eşitsizliği ve konut sıkıntısını ortadan kaldırmak gibi birçok sorunun çözümü kavuşturulması amacıyla kentsel dönüşümde çeşitli projeler oluşturmaktadır. (TOKİ, 2023) 5162 sayılı Kanunla (2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun revize edilmiş halidir.), TOKİ'ye uygulama yapacağı alanlarda her türlü ölçekte plan yapma ve kentsel dönüşüm projeleri hazırlama ve uygulama yetkisi verilmiştir (Karasu, 2009, s.260).

2.1.1.1.3. Afet Bölgelerinde Uygulanan Toplu Konut Projesi

Son dönemde küresel iklim krizinin etkisiyle artan afet riski ve ülkemizin deprem riski açısından dünyanın en önde gelen ülkelerinden biri olması hasebiyle sık sık afet

boyutlarında doğal felaketler yaşanmaktadır. Bu afetlerde yaşanan tüm olumsuzlukların (çevre, barınma, temel ihtiyaçlar vs.) giderilmesi, bu afetlerin yarattığı olumsuz sonuçlara karşı çözümler üretmek kamu kurumlarının asli görevleri arasına girmektedir. Zaman zaman yaşanan bu felaketlerde barınma ihtiyacının öncelikli bir sorun teşkil etmesi bu konuda devletin TOKİ aracılığıyla konut üretimini zorunlu kılmaktadır.

Özellikle ülkemiz yüzölçümünün %42'sinin birinci derece deprem kuşağı üzerinde olması büyük ölçekli depremlerin oluşturduğu afetlerin yıkıcı etkisinin konutlarda çarpıcı biçimde göstermektedir. Tarihsel açıdan bakıldığında büyük ölçekli depremlerin meydana geldiği kentlerde afet konutlarının yapılarak barınma sorununa kamunun çözüm ürettiği görülmektedir.

Son dönemde yaşanan 6-8 Şubat 2023 depremlerinin yıkıcı etkisinin meydana getirdiği konut açığına çözüm üretmek amacıyla TOKİ'nin afet konutlarına hızlı bir şekilde başlaması bu konuda tecrübe kazanılması ve sosyal devlet ilkeleriyle bağdaştırılabilir.

2.1.1.1.4. Tarımköy Uygulamaları

1980'lerden bu yana Türkiye nüfusunun neredeyse %18'i kentlere göç etmiştir. Göç dalgasını durdurmak veya yavaşlatmak için kırsal alanın alt yapı ve sosyal tesisleriyle bir bütün olarak ele alıp buraların canlandırılmasını amaçlayan TOKİ, tarafından geliştirilen Tarımköy Projeleri ile köylerde ve kırsal alanlarda yaşayan insanların gelir kaynaklarının geliştirilmesi, halkın iş imkanlarının çeşitlendirilmesi, pazarlanabilir özelliklere haiz tarımsal ürünlerin üretilmesi, işlenmesi, değerlendirilmesi, depolanması, saklanması, oluşturulacak şirket veya kooperatifler aracılığı ile pazarlanması amaçlanmıştır.

Üretimi ve verimliliği geliştirici bilgi ve teknoloji ile atıl duran veya verimli kullanılamayan köy kaynaklarının kamunun yönlendirmesi ve desteklenmesi ile işler hale getirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca sosyal yaşamın iyileştirilmesi ve köy mimarisinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Halkın yerinde iskanı, daha yaşanabilir, sağlıklı konutlara erişimine yönelik projeler oluşturularak kentlere olan göçün önüne geçmek istenirken; toplumsal iş birliğini geliştirip, mevcut kaynaklarının verimli kullanılması amaçlanmaktadır (TOKİ, 2022).

2.1.1.1.5. Göçmen Konutları

TOKİ, bazı nedenlerle ülkemize sığınmak durumunda kalan göçmenlerin iskanı amacıyla da konut üretmektedir. 1989 yılında Bulgaristan'dan Türkiye'ye zorunlu olarak göçe maruz kalan 300.000'i aşkın soydaş için üretilen konutlar bunlardan ilk bilinenidir.

Dönemin şartlarına uygun olarak gelen ailelerin acil konut ihtiyacına karşılamak üzere, Devlet tarafından ihtiyaç duyulan illerde göçmen konutları inşa edilmesi kararlaştırılmıştır. Konutların finansmanında inşa edilen konutlar için kullanılmak üzere Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası'ndan belli dilimler halinde toplam 376,7 milyon ABD doları, alt yapı projelerinde kullanılmak üzere ise İslam Kalkınma Bankası'ndan 10 milyon ABD doları olmak üzere toplam 386,7 milyon ABD doları geri ödemeli kredi olarak kullanılmıştır. Ayrıca İslam Kalkınma Bankası'ndan 5 milyon ABD doları hibe kredisi ile sosyal hizmet yapıları inşa edilmiştir. Türkiye'de 17'si il olmak üzere 23 yerleşim merkezinde toplam 23.531 konut, 6 atık toplama hattı, 6 okul, 6 su arıtma tesisi 7 sağlık ocağı ve 6 cami inşa edilmiştir.

Asimilasyonlara maruz kalan ve 1992 yılında çıkartılan ve Ahıska Türklerinin ülkemizde barınma ihtiyacının karşılanması amacıyla yönelik olan 3835 sayılı Kanunun ile sürecin koordinatörlüğü görevi de Toplu Konut İdaresi Başkanı'na verilmiştir. Buna göre TOKİ, Iğdır, İzmir ve Bursa illerinde soydaşların konut ihtiyacını karşılayarak, barınma ihtiyacı olan insanlara konut yapımını üstlenmiştir (TOKİ, 2022).

2.1.1.1.6. Sosyal Konut Projelerinin Finansmanı

Sosyal konut finansmanı, bir kamu veya özel kuruluşun uygun fiyatlı birimlerin inşa, bakım ve/veya yenileme maliyetlerini ödemek için sermaye temin ettiği süreçtir. Uygun fiyatlı konutlar doğası gereği mali sübvansiyon olmadan sürdürülemezler. Çünkü kiracı kiralari satın alma, inşaat ve işletme maliyetlerini karşılamamaktadır. Yerel idareler, kamu ve özel finansman mekanizmaları aracılığıyla bu finansman boşluğunu doldurmak için bir kaynak havuzu işletebilmektedir. Bu finansman mekanizmaları, uygun fiyatlı konut geliştirmeyi hem konut idareleri hem de özel geliştiriciler için mali açıdan uygulanabilir bir seçenek haline getirerek inşaat, yenileme veya bakım maliyetlerini düşürmeyi hedeflemektedir.

2.1.2. Dünya’da Sosyal Konut Uygulamaları

Tüm dünyada sosyal konut programları, konut satın alınabilirliğinin ele alınmasında ve düşük gelirli bireyler ve aileler için güvenli konut sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bu programlar ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, herkes için uygun ve karşılanabilir barınma sağlamak gibi ortak hedefleri paylaşmaktadır. Bu noktada geliştirilen sosyal konut uygulamaları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekte ve bunun sonucu olarak süreçte farklı kriterler oluşmaktadır. Dünya’da sosyal konutları temel olarak mülk ve kiralık sosyal konutlar olmak üzere iki ana başlıkta değerlendirmek yerinde olacaktır.

2.1.2.1. Mülk Konut Modeli

Mülk konut kavramı itibarıyla, genellikle bir kişiye veya aileye ait olan ve ikamet amacıyla kullanılan konut anlamına gelmektedir. Bu tür konutlar genellikle sahibi tarafından kullanılır veya kiralanarak gelir elde etmek amacıyla kiraya verilirler. Mülk konutlar, bireylerin veya ailelerin barınma ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılan ve genellikle kişisel mülkiyete sahip olunan konutlardır.

Bu model konutun kiralanmadan doğrudan ihtiyaç sahibinin özel kullanımına bırakmak suretiyle devredilmesini ifade etmektedir. Bu model, konutun tüm kullanım hakkının ev sahibine ait olduğu bir sistemi ifade etmektedir.

2.1.2.2. Artımlı Konut Modeli

Hükümetler ve uluslararası kuruluşlar, illegal yapılaşmaya ve bunların sebep olduğu kentsel sorunlara çözüm bulabilmek için geleneksel olarak; sosyal konut politikaları, kentsel dönüşüm uygulamaları ve arsa tedariki/altyapı hizmeti (site and service) şeklinde çözümler aramışlardır (Ay, 2017, s.76).

Bu yöntemlerin her biri illegal ve sağlıklı durumda olan yapıları mülkiyet bakımından güvence altına alarak legal hale getirmeyi amaçlamaktadır. Yani yoksulların konut sorunu, bu yöntemlerle mülkiyet merkezli olarak çözülmeye çalışılmaktadır. Ancak gerek sebep oldukları sosyal problemler gerekse de maliyetlerinin yüksek olması bakımından yoksulların alım gücünün üzerinde belirlenen konut fiyatları, bu yöntemlerin başarısını ve etkinliğini azaltmaktadır. Bu sorunları gidermek adına 2016 Pritzker ödülüne layık

görülen Alejandro Aravena'nın geliştirdiği artımlı konut projeleri modeli soruna alt yapı temelinde çare aramaktadır.

Modele göre devletlerin “anahtar teslimi” şeklinde ürettiği konutlar yüksek maliyetler içerdiğinden, kentli yoksulların satın alabilecekleri tutarların çok üzerinde belirlenen bedellerle satılmaktadır. Düzensiz ve yetersiz geliri olan kişilere ise yaşayabilmeleri için yetersiz, sağlıksız ve illegal yaşam alanları (gecekondular) oluşturmaktan başka seçeneklerinin kalmadıkları ifade edilmiştir (Akalın, 2017, s.1374).

Artımlı konut modeli aslında; kentlerde konut maliyetlerini azaltacak birtakım önlemlerle yoksul ailelerin kendi konutlarını ihtiyaçlarına göre ve imkânları çerçevesinde geliştirmesine olanak sağlayan bir yöntemin adıdır. (International Housing Coalition, 2008, s.2) Artımlı konut modeli ile kentlerde yaşayan yoksul aileler kendi sınırlı kaynaklarını kullanarak konut ihtiyaçlarını giderebilmektedirler. Artımlı konutların en önemli özelliği yasal olmaları ve konutlardaki eklentilerin yasal bir çerçevede oluşturulmasıdır. Bu yöntemle illegal yerleşimler bir bakıma meşrulaştırılmaktadır. Meşrulaştırma süreci iki şekilde işlemektedir. Bunlardan ilki çevrenin iyileştirilmesi, enerji, içme suyu, kanalizasyon, yol, telefon ve internet gibi altyapı hizmetlerinin sunulması yoluyla yapılmaktadır. Diğerisi ise, altyapısı hazırlanmış arsaların, yoksullara kendi evlerini yapmaları ve geliştirmeleri için verilmesidir.

Artımlı konut, inşaatın tamamlanmadığı ancak yaşanabilir koşullarda olduğu, aşamalı bir sisteme dayalı süreci kapsamaktadır. Evler, kullanıcıların kendi imkanlarıyla, kendi ihtiyaç ve zevklerine göre bitirecekleri şekilde tasarlanmıştır. Bu tanıma dayanarak, artımlı konut, insanların yaşanabilir alanlarını zaman içinde dönüştürdüğü süreci ifade ettiği de denilebilir (Van Noorloos vd., 2020, s.32).

Artımlı konutlar oluşma süreçleri bakımından gecekondulaşmaya benzemektedir. Artımlı konutların gecekondulaşmadan farkını, yasal olmaları, gereken teknik ve kredi desteğinin devlet tarafından sağlanıyor olması göstermektedir. Artımlı konut modeli ilerleyici ve gelişimci bir süreci içermektedir. Bu modelin en büyük handikabı, sonuçlarının uzun vadede ortaya çıkmasıdır. Bu yöntem değerlendirilirken yapılan yanlışların başında, 10 ya da 20 yıl sonrası için değil de hemen ertesi yıl başarı göstergelerinin ortaya çıkmasını beklemek gelmektedir. Artımlı konutların sosyal ve ekonomik faydalarını görebilmek için yoksul halka kendi konutlarını geliştirmelerine yetecek kadar zaman verilmesi gerekmektedir. Yoksul insanların ekonomik şartları göz önüne alındığında bu gelişim

sürecinin uzun vadeye yayılması ise normal bir durum olarak karşılanmaktadır (Akalın, 2017, s.1388).

Artımlı konutların finansmanı için geliştirilen yöntemler, anahtar teslim konutların finansman şekli olan “mortgage” sisteminden farklıdır. Mortgage kredileri bir evin tamamını satın almak ya da evin tamamını yapmak için uzun vadeli olarak kullanılırken; artımlı konutlar için esnek ve kısa vadeli kredi olanakları sunulmaktadır. Artımlı konutlar için oluşturulan krediler değişen hane ihtiyaçları çerçevesinde dönemsel ve mikro düzeyde verilmektedir. Artımlı konutun geliştirilmesi için ilk etapta verilen krediler eğer amacı kapsamında kullanılmışsa, diğer ihtiyaçlar için de kredi verilebilmektedir. Bu krediler nakdi olabileceği gibi evlerin inşasında kullanılacak olan malzemenin tedariki biçiminde, aynı şekilde de dar gelirlilerin kullanımına sunulabilmektedir.

Artımlı konutlarda maliyetleri minimum seviyede tutabilmek için çeşitli yöntemler geliştirilmiştir. Bunlardan ilki uzun vadeli ve düşük faizli mikro kredilerdir. Bir diğeri ise iş gücü maliyetini azaltmaya yönelik bir uygulama olan halkın emeğini projede kullanmaktır. Burada amaç başlangıçtaki altyapı ve hizmet maliyetini azaltacak bu önlemler ile artımlı konutların oluşturulması sürecini kolaylaştırılacaktır.

Artımlı konutların geliştirilme hızı hane halkının gelirine ve çekirdek yapının durumuna göre değişebilmektedir. Nitekim konutunu geliştirmeye müsait birikimi ya da düzenli geliri olan aileler için bu süreç daha hızlı ilerlemektedir. Proje başında sağlanan makul kredi olanakları sürece olumlu katkı sağlayabilmektedir.

Artımlı konut projeleri minimum maliyetle maksimum fayda sağlama temeline dayanmaktadır. Bu yüzden barınma ihtiyacı hane halkının ihtiyaçları ve inisiyatifleri doğrultusunda giderilmeye çalışılmaktadır. Bu durum ekonomik yönden çok güçlü olmayan ve yoksulluk sorunsalını derinden hissedenden Güney Asya ve Sahra-Altı Afrika ülkelerinde bu yöntem geniş uygulama alanı bulmaktadır. Bu ülkelerin yanı sıra Brezilya, Güney Afrika ve Tayland gibi gelişmekte olan ülkelere hatta ve Japonya gibi gelişmiş ülkelere de bu modelin örneklerine rastlamak mümkündür.

Turner'a göre, artımlı konut uygun maliyetlidir çünkü, hanelerin, konutlara ve toplum tesislerine yapılan yatırımları kendi sosyo-ekonomik şartlarındaki değişimleriyle senkronize etmesine olanak sağlamaktadır. (Turner, 1967, s.167) Şöyle ki, hanelerin

mevcut durumlarındaki iyileşmeler konut standartlarında artışa ve çevresel pozitif dışsallıklara sebep olacağı gerçeğidir.

Daha çok Güney Amerika ülkelerinde (Şili, Brezilya, Meksika vs.) gecekonduların ıslahı maksadıyla düşük gelir grubuna giren hanelere yönelik geliştirilen artımlı konut modeli, finansman boyutuyla çeşitlilik göstermektedir. Hane halkının bizzat dahil olduğu konut geliştirme sürecinde yararlandırılan sınırlı kamu finansman araçlarının dışında inşaat için finansman sağlamaya yönelik gayri resmi mekanizmalar (tefeciler vs.) yaygınlaşmıştır. Bu gibi durumlarda, resmi finans kuruluşlarından karşılanabilir krediye erişimi olmayan konut sakinleri, karşılama durumlarına bağlı olarak evlerini genişletmek/geliştirmek için konut koşullarını kademeli olarak iyileştirmelerine olanak tanıyan alternatif finansman stratejileri arayışında olmuşlardır.

Artımlı konutlarda yer alan emek, genellikle varsayıldığı gibi yerel, aile temelli veya ücretsiz değildir; artımlı konutla ilgili olarak çok çeşitli sözleşme uygulamaları mevcuttur. Konut geliştirme sürecinden konut sahiplerinin komşularından, eş-dost kesimlerinden veya bizzat kendileri dahil olarak iş gücü oluşturmaları ek gelir getirici faaliyetlerin oluşmasını sağlayarak bu kesime katkı sunmaktadır.

Artımlı konut sisteminde kamunun sübvansiyon edici bir rol üstlenmesinden ötürü konutun tamamlanmasında gerekli olan kredilerin, düşük faiz oranlarıyla ve geri ödeme esnekliği sağlanarak hane halkının ihtiyaçlarına göre uyarlanması sistemin işlerliği açısından önemli bir unsur olmaktadır.

Konut finansmanına alternatif bir yaklaşımın, kentsel yoksullar için barınma koşullarını ve kentsel gelişimi iyileştirecek tek çözüm olmadığı açıktır. Ayrıca, malzemeler de dahil olmak üzere inşaat sürecindeki bileşenlere erişim, aynı zamanda inşaat becerileri gibi farklı düzenlemelerin de yapılması gereklidir. Buna ek olarak, pek çok ülke çeşitli şekillerde artımlı konutları sübvansiyon etmeyi denemiştir. Sübvansiyon sisteminin tasarımı, artımlı konutun nasıl geliştirileceği konusunda önemli bir rol oynamaktadır. En büyük ayrımlardan biri, arz yönlü ve talep yönlü sübvansiyonlar arasındadır.

Evin bileşenlerinin geliştirilmesi için ücretsiz arazi, hizmetler veya sermaye hibeleri yoluyla konut sağlayanlara arz yönlü sübvansiyonlar sağlanmaktadır. Buna karşılık, talep yönlü sübvansiyonlar, hane halklarına efektif taleplerini artırmak için verilen sübvansiyonlardır. Örnek olarak, Güney Afrika Cumhuriyeti, artan konut talebi için geniş ölçekte hem talep hem de arz yönlü sübvansiyonları uygulamıştır.

Uygulanan örneklere bakıldığında artımlı konutların gelişiminin temel bileşenlerini arazi, finans, altyapı, inşaat malzemeleri ve işgücü olarak sıralamak mümkündür. Artımlı konut süreçlerini desteklemek için mikro endüstrilerin potansiyelini ortaya çıkarmak, sistemin genel olarak güçlendirilmesini sağlayabilir. Ek olarak, insanların karşılıklı mal ve hizmet mübadelesi üzerine inşa ettiği, işlemlerin zamana yayıldığı bir dizi alternatif finansman yapısını muhtemelen ortaya çıkaracaktır (Van Noorloos vd., 2020, s.51).

2.1.2.3. Artımlı Konutta Çok Paydaşlı Konut İyileştirme Modeli (Asya ACCA Projesi Örneği)

Artımlı konutun mantığında yer alan konutun anahtar teslim hale gelmeden ihtiyaç sahibi hanelerinde sürecin bir parçası yapılarak tamamlanmasına yönelik konut politikası, Asya ülkelerinde farklı bir yapılanma ve oluşumla da benzerlik göstermektedir. Yoksullukla mücadele misyonu bulunan STK'lar, hükümetler, yerel idareler ve hane halklarının dahil olduğu Asya Barınma Hakları Koalisyonu (Asian Coalition for Housing Rights, ACHR) uluslararası fonların da sürece dahil edildiği daha çok barınma temelli sorunlara yönelik çözümler üreten bir organizasyondur.

Asya ülkelerinde dar gelirli hanelerin konuta ulaşılabilirliğini sağlamak ve daha elverişli konutlardan faydalanmalarını temin etmek maksadıyla oluşturulan Asya Barınma Hakları Koalisyonu (Asian Coalition for Housing Rights, ACHR) bünyesinde oluşturulan Toplum Eylemi için Asya Koalisyonu (Asian Coalition for Community Action, ACCA) programı, 2008 ve 2014 yılları arasında Asya'daki 19 ülkede 215 şehirde toplum odaklı gecekondü iyileştirme sürecini destekleyen Asya Barınma Hakları Koalisyonu'nun (ACHR) bir programıdır.

ACCA Programı, şehirlerdeki kritik arazi ve barınma sorunlarını ele almak yoksul haneler için daha yaşanabilir konutlar inşa etmek ya da mevcudu sağlıklılaştırmak/iyileştirmek amacıyla yerel idareler, STK'lar ve konutlardan yararlanacak hane halklarının karar alma sürecinde aktif rol aldığı bir yapıdadır. Kamu fonları, kamunun arazi ve altyapı desteği, şehir bazlı kurulan kalkınma fonları, bağış ve yardımlar programın bütçesini oluşturmaktadır. Programın en önemli özelliği bütçenin kullanımında hane halklarının inisiyatifini ön plana almaları olmuştur. Özellikle konut iyileştirme projelerinde (küçük projeler) hane halkının tahsis edilen bütçenin kullanımında kolaylıklar getirilmiştir. Bu

durum bürokratik işlemlerin süreci yavaşlatmasının önüne geçerek hanenin konuta attığı önemi artırarak refah seviyesini yukarıya çekmeyi amaçlamaktadır.

Bu hedefe ulaşmak için kullanılan ana araçlar, ACCA kredileri aracılığıyla topluluklara sağlanan ağ oluşturma faaliyetleri ve mali desteklerdir. Program sürecince küçük projeler için 3.000 ABD dolarından büyük projeler için 40.000-60.000 ABD dolarına kadar değişen finansman sağlanmıştır. Bütçelerin kısıtlı olmasına rağmen ACCA programı, hanelere acil ihtiyaç duydukları bir şeyi ‘hemen’ yapmaları için araçlar sağlamıştır.

ACCA Programı bileşenlerine bakıldığında,

1. İş birliği Komiteleri: Şimdiye kadar ACCA programının bir parçası olarak 173 şehirde kurulan ortak şehir geliştirme komiteleri, yoksul toplulukların yerel yönetimler ve diğer kentsel ortaklarla eşit olarak çalışmasına olanak tanımaktadır.
2. Arazi: Büyük ACCA projelerine sahip 127 şehirden 70'inde hükümet konut için arazi sağlamış olup (ücretsiz, uzun vadeli nominal kiralama veya sahibine kiralama bazında) 49.356 yoksul gecekondan hanesi yeni mülk sahibi olmuştur.
3. Altyapı: Birçok şehirde, yerel yönetimler büyük ACCA projelerine altyapı (erişim yolları, kanalizasyon, elektrik ve su bağlantıları gibi) imkanları sağlamış ve ayrıca inşaat malzemeleri ve ağır inşaat ekipmanı tedariki için kredi ve teknik yardım sağlamıştır.
4. İzinler ve Politika Değişiklikleri: Hükümetlerin katkıda bulunmalarının bir başka yolu da mevcut planlama standartlarını yoksulların ihtiyaçlarına uygun konut yapmalarını daha gerçekçi, daha ucuz ve daha kolay hale getirecek şekilde ayarlamaktır.
5. Şehir Fonları: Programın uygulandığı 10 ülkede 136 şehir bazlı kalkınma fonu kurulmuş olup, bu fonların 41'ine yerel yönetimler katkı sağlamıştır (Asian Coalition for Housing Rights, 2014, s.7).

Ülkemiz açısından bakılacak olursa belediye teşkilatı olan her yerleşim bölgesinde var olan Kent Konseylerinin, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamayı hedefleyen yapısıyla bu iş birliğinin bir parçası olabileceği ifade edilebilir. “Sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı kentin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları destekleme” (Kent Konseyi Yönetmeliği, 2006) görevi bulunan Kent konseylerinin yapısının revize edilerek mali özerkliğinin oluşturulması ve bu sayede doğrudan yoksul hanelerin barınma problemlerine çare bulunabileceği öngörülebilir. Parlamentolar, hükümetler ve diğer yetkililer tarafından alınacak kararların halka olabildiğince yakın olarak alınması

gerektiğini ifade eden Subsidiarite ilkesi (Yerinden Yönetim İlkesi) gereği konutlarda yenileme, iyileştirme gibi küçük çaplı projelerde daha hızlı karar alma ve sonuca ulaşma imkânı bulunabilecektir.

Ülkemizde TOKİ'nin hazine arazileri üzerine yapmış olduğu sosyal konutlar kamunun arazi hibi şeklinde tanımlanabilir. Konut üretiminde kentsel dönüşüm projeleri, sağlıklı, dayanıksız konutların yenilenmesini öngördüğünden gecekondular yapılarında bu kapsamda dönüşümü yapılmaktadır. Ancak burada daha çok özel girişim olarak bu yenilemelerin yapıldığını kamunun kira yardımı ve faiz desteği biçiminde katkı verildiği izlenmektedir.

			Projelere Bütçe Katkıları (ABD Doları)				
	Fillen uygulanan proje sayısı	Doğrudan yararlanan hane sayısı	ACCA tarafından	Toplum tarafından	Devlet tarafından	Diğer	Toplam Bütçe
Küçük Projeler	2139 proje (18 ülkede 207 şehirdede)	342.399	2.773.582 (Toplam bütçenin %24'ü)	1.882.678 (Toplam bütçenin %17'si)	6.023.115 (Toplam bütçenin %53'ü)	695.795 (Toplam bütçenin %6'sı)	11 milyon \$
Büyük Projeler	146 proje (15 ülkede 127 şehirdede)	10.280	4.971.756 (Toplam bütçenin %5'i)	12.541.949 (Toplam bütçenin %12'si)	84.182.677 (Toplam bütçenin %80'i)	3.061.554 (Toplam bütçenin %3'ü)	105 milyon \$
Toplam	2285 proje	391.755 hane halkı	7.745.338 (Toplam bütçenin %7'i)	14.424.627 (Toplam bütçenin %12'si)	90.205.792 (Toplam bütçenin %78'i)	3.757.349 (Toplam bütçenin %3'ü)	116 milyon \$

Tablo 8: ACCA Programı Faaliyetleri (2009-2014)

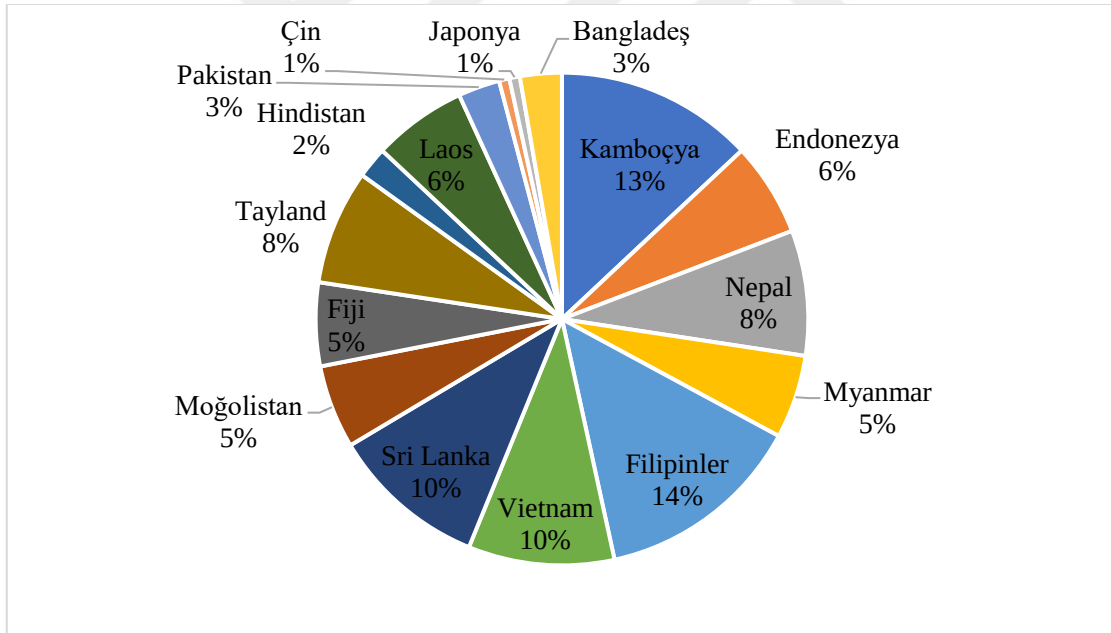
Kaynak: (Asian Coalition for Housing Rights, 2014)

ACCA Programının 5 yılı boyunca 207 ilde 2.139 küçük proje (yol kaplama, drenaj, su temini, tuvaletler, toplum merkezleri, köprüler, oyun alanları, gübreleme vb.) hayata geçirilmiştir. Değeri 11,4 milyon doları bulan bu projelerin finansmanında ACCA'nın bütçesi bunun yalnızca %24'ünü (2,7 milyon ABD doları) oluştururken, topluluklar %17 (1,8 milyon ABD doları) oranında, yerel yönetimler ise nakit ve malzeme olarak %53 (6 milyon dolar) oranında katkıda bulunmuştur.

Aynı dönemde, 49.356 kentsel yoksul haneye güvenli arazi ve konut sağlayan 146 büyük konut projesi inşa edilmiş olup, bu projelerin değeri, arazi ve konut maliyeti dahil 104,8

milyon dolar olmuştur. Bu toplamın yalnızca %5'i (4,9 milyon \$) ACCA programından finanse edilmiştir. %12'si (12,5 milyon \$) toplulukların kendilerinden ve %80'i (84,2 milyon \$) yerel idarelerden ve merkezi hükümetlerden (ücretsiz arazi ve altyapı desteği dahil) gelmiştir (Asian Coalition for Housing Rights, 2014), (Asian Coalition for Housing Rights, 2017).

Büyük projelerin (28 proje) yalnızca %19'u yeni konut yapımını içerirken, %47'den fazlası (69 proje) aynı yerde iyileştirme veya yeniden inşa etme özelliği taşımaktadır. Gecekondu iyileştirmesinin mevcut ikamet edenlerin taşınmasına gerek duyulmadan aynı alanda yapılması sosyal çevrelerinden uzaklaştırılmaması ve iş şartlarının değişmemesi açısından önemli olup mevcut entegrasyonun korunması da sağlanmış olmaktadır. Ayrıca bu programla 136 şehir merkezli Toplumsal Kalkınma Vakfı (Community Development Foundation, CDF) kurulmuş ve tam faaliyete geçmiştir. Bu vakıflar aracılığıyla ilgili ülkelerde toplam 400.000 üye ve 34 milyon ABD doları tutarında yapılan toplu tasarruflar proje finansmanlarında kullanılmıştır (Asian Coalition for Housing Rights, 2017, s.5).



Grafik 7: ACCA Programı Kapsamında Hayata Geçirilen “Büyük Projeler”in Ülkelere Göre Dağılımı (2009-2014)

Kaynak: (Asian Coalition for Housing Rights, 2014, s.15)

Programın amaçları arasında da yer alan, yoksulların kendi kalkınmalarına karar verme ve yönetme özgürlüğüne sahip olma, şehirlerdeki arazi, altyapı ve konut sorunlarını büyük ölçekte ele alan projelerin planlanmasında ve uygulanmasında birincil aktörler oldukları yeni bir tür kalkınma müdahalesini göstermektedir. Uygulamalar sonucunda

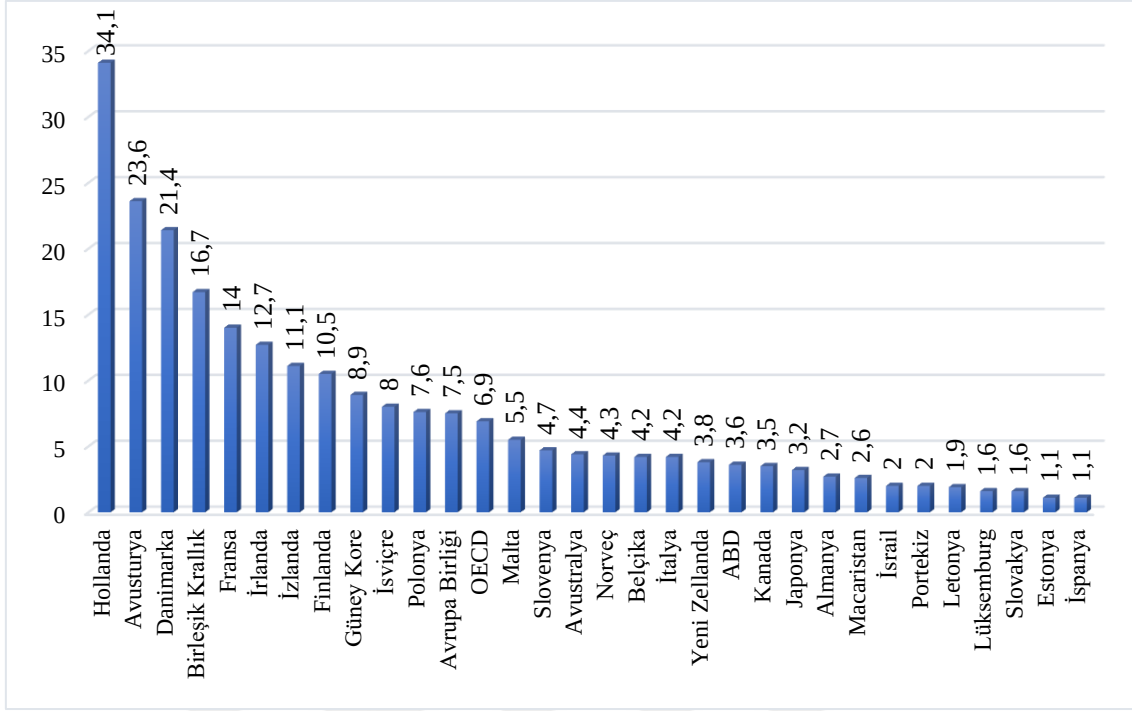
küçük bütçeli müdahaleler, yerel yönetimlerin ve diğer kalkınma paydaşlarının desteğini artırmaya yardımcı olmuştur.

Bu program ile oluşturulan finansman sistemi ile halkın, yerel yönetimler ve diğer kalkınma aktörleriyle iş birliği yaparak, bir şehirdeki yoksul topluluklara hızlı ve etkili erişim sağlanabilmiştir. Bu sayede yoksul hanelerin yardım alabilmesi, dış sermayeden yararlanabilmesi, sübvansiyonlara erişebilirliği ile arazi, konut ve altyapı desteği alabilmesi sağlanmıştır.

2.1.3. Avrupa’da Sosyal Kiralık Konut Modeli

Sosyal kiralık konut tanımlaması ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte birçok ülke, konut sağlayıcıları, hedef gruplar ve finansman düzenlemeleri açısından da farklı özelliklere sahiptir.

Ülkeler arasında sosyal konut stokunun büyüklüğünü ve işleyişini etkileyen bir dizi bölgesel özellik de vardır. Örneğin, çoğu Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde (Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya ve Slovakya), sosyal kiralık konut stoku oldukça küçüktür, ancak nüfusun çok daha büyük bir payı vardır. Japonya ve Kore’de, sosyal kiralık konut, kamu tarafından sağlanan kiralık konutlara karşılık gelirken, Danimarka ve Hollanda’da sosyal kiralık konut, yalnızca kar amacı gütmeyen sektör tarafından sağlanan konutları ifade etmektedir. 37 üyeli OECD ülkeleri arasında 30 ülkede sosyal kiralık konut modeli uygulanmakla beraber içlerinde Türkiye’nin de olduğu 7 ülke (Şili, Kosta Rika, G.Kıbrıs, Yunanistan, Meksika, İsveç, Türkiye) ise bu modeli uygulamamaktadır (OECD, 2019). Örneğin Şili ve Meksika, düşük maliyetli ev sahipliğini kolaylaştıran uygun fiyatlı konut çözümlerini tercih etmektedir. Türkiye’de ise bilindiği üzere sosyal konut, genel olarak Türkiye Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) tarafından düşük gelirli hanelere piyasa fiyatının altında konut satışı anlamına gelmektedir. İsveç’te önemli bir kamu (belediye) kiralama sektörü vardır, ancak, belediye konutlarındaki kiralar özel kiralama sektöründekilerle uyumlu olduğundan, sosyal kiralık konut tanımına uygun yöntemleri yoktur.



Grafik 8: OECD Ülkelerinde Sosyal Kiralık Konutların Toplam Konut Sayısına Oranı (2020)

Kaynak: (OECD Affordable Housing Database, 2020c)

Grafik 8'da gösterdiği gibi, Avrupa ülkeleri arasında sosyal kiralık konut oranları arasında büyük farklılıklar vardır. Birçok Batı ve Kuzey Avrupa ülkesinde, özellikle Hollanda, Avusturya, Danimarka ve Birleşik Krallık'ta sosyal kiralık konutların payı yüksektir. Çoğu güney Avrupa ülkesinde bu pay çok daha düşüktür.

Doğu ve güney Avrupa ülkeleri için, sosyalist sistemde kiralık kamu konutları önemli bir rol oynamaktadır. Lakin bu ülkelerin AB'ye üye olmasıyla başlatılan geçiş süreciyle, toplu konut stokunun ezici bir kısmı özelleştirilmiş ve çoğunlukla konutlarda oturan kiracılara satılmıştır. Daha önce devasa olan kamu konut kiralama sektörü neredeyse ortadan kalkmıştır. Bunun neticesinde sosyal amaçlar için kullanılabilecek çok az sayıda kamuya ait kiralık daire bulunmaktadır. Bu sürecin bir sonucu olarak, geçiş sürecindeki çoğu ülkede ev sahibi doluluk oranı yüzde 90'ın üzerindedir. Bu oran, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da genellikle yüzde 60-70 civarındadır. (United Nations, 2006, s.23)

Geçiş sürecindeki ülkelerde, yeni sosyal konut inşaatına yönelik devlet desteğindeki büyük düşüşlerin yaşanmasıyla, kamu mali kaynaklarının yerini daha çok özel yatırımlar almıştır. Ancak özel yatırımcıların kar saikiyle hareket etmesi, sosyal konut yerine lüks konut üretimine yönelmesi sonucunu doğurmuş, dolayısıyla bu ülkelerde uygun

fiyatlı/sosyal kiralık konut inşaatı çok az ve sınırlı kalmış ya da bu amaç için kamu finansmanı k t olduğundan hiç yapılamamıştır.

2.1.3.1. Kira Belirleme ve Artış Sistemi

Kiralık sosyal konut sisteminin uygulandığı ülkelerde konutlarda yaşıyan ihtiyaç sahibi hanelerin kiralamada piyasa şartlarından etkilenmemeleri için çeşitli kira belirleme ve artış kıstasları belirlenmiştir. Tipik olarak, sosyal kiral r (sosyal kiralık konut kiraları), büyükşehirler ve ba kentler gibi yüksek talep gören yerlerde piyasa kiral rından çok daha düşük olabilirken, daha az nüfusun yaşıdığı alanlarda fark daha küçük olabilmektedir. Temel olarak ba kentlere dayanan ulusal ortalamalara göre, sosyal kiral r ile piyasa kiral rı arasındaki fark ülkeler arasında büyük farklılıklar göstermektedir. Avusturya, Finlandiya ve İsrail'de ortalama sosyal kiral r piyasa kiral rının %70 ila %90'ı arasında iken, Estonya, Letonya, Polonya ve Amerika Birleşik Devletleri'nde piyasa kiral rının %20'sinin altındadır. Avustralya, Danimarka, Fransa, Yeni Zelanda, Slovakya, Slovenya ve Birleşik Krallık'ta piyasa kiral r ortalamasının %25 ila %55 arası düzeyindedir (OECD, 2019, s.5).

Sosyal kiralık konut sistemini uygulayan  oğ  Avrupa Birliğı ve OECD ülkesinde kira mekanizması 4 kritere göre belirlenmektedir. Bunlar gelire, piyasa fiyatlarına, faydalarına ve maliyetine dayalı olarak sıralanmaktadır.

Gelire dayalı kiral r, hane halkının değ rlendirilen ödeme araçlarına yani gelirlerine göre belirlenebilir. Bu, bir hane tarafından ödenen kiranın, evi fiilen sağlama maliyetlerini karşılamaya yetmeyebileceğı anlamına gelmekte olup 17 ülke, kısmen veya tamamen hane gelirine dayalı olarak kira seviyeleri belirlemektedir. Bu  lkeler; Avustralya, Bulgaristan, Kanada, Kolombiya, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, Japonya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Yeni Zelanda, Portekiz, Güney Afrika, Birleşik Krallık (İngiltere) ve Amerika Birleşik Devletleri'dir.

Piyasaya dayalı kiral r, 'piyasa' kiral rına göre belirlenebilir. Örneğın, sosyal kira miktarı, evin özel piyasadan kiral nması durumunda katlanılan maliyetin sabit bir yüzdesi olarak belirlenebilir. Uygulayan 13  lke ş nlardır; Avustralya, Kanada, Kolombiya,  ek Cumhuriyeti, Almanya, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Norveç, Slovak Cumhuriyeti, Birleşik Krallık (İngiltere) ve Amerika Birleşik Devletleri.

Faydaya dayalı kira, evin özelliklerine göre belirlenir. Bu, boyut, konum, yön ve mevcut olanaklar gibi özellikleri içerebilir. Uygulayan ülkeler; İzlanda, İsrail, İtalya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Yeni Zelanda, Slovenya, Birleşik Krallık (İngiltere) ve Amerika Birleşik Devletleri olarak sıralanmaktadır.

Maliyete dayalı kira belirleme uygulaması ise, sosyal konut sağlayıcısının katlandığı maliyetin (örneğin kredilerin/sübvansiyonların geri ödenmesi, bakım-onarım giderleri, sigorta gibi hizmet maliyetlerini) karşılamasını sağlayacak bir düzeyde belirlenebilir (Agency, 2021, s.7). 10 ülkede sosyal kiralık konutlarda kira, konut inşa etme/satın alma maliyetinin uzun vadeli olarak geri kazanılabilmesi için maliyete dayalıdır. Bu ülkeler; Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya Finlandiya, Fransa, Japonya, Slovenya, Güney Afrika ve Amerika Birleşik Devletleri'dir. Uygulamada, belirli bir ülke veya bölgedeki kira belirleme mekanizması bu dört mekanizmanın bir karışımı (hibrit) da olabilir. Aşağıdaki tabloda sosyal kiralık konut sistemini uygulayan OECD ülkelerinin kira belirleme sistemi ve kira artış sisteminin nasıl olduğuna dair genel bir çerçeve sunulmuştur.

	Kira Belirleme Sistemi				Kira Artış Sistemi			
Ülkeler	Piyasa Temelli	Maliyet Temelli	Gelir Temelli	Fayda Temelli	Düzenli Artışlar	Düzenli Olmayan Artışlar	Piyasa kirasının yüzdesi olarak sosyal kira artışları	Oturan kiracının satın alma hakkı
Avusturya	X		X		Genellikle tüketici fiyat endeksine göre; diğer illerde özel artan ödeme planları		(%70-80) Viyana	Belirli koşullar altında sınırlı kârlı konut birliklerinden, 70 EUR/m2 üzerinde sözleşme imzalanması sırasında ön ödeme ile katkıda bulunmaları halinde satın alma seçeneği
Danimarka		X			İşletme maliyetlerine göre artırılır veya azaltılır		(%56) Kopenhag	
Hollanda			X	X öncelikli	Maksimum % artış hükümet tarafından belirlenir.		Uygulanamaz (kiralama sektörünün yaklaşık %90'ı düzenlenmiş kiralara uygular)	Evet, konut şirketi satmaya karar verirse
Birleşik Krallık	X		X	X	Ev sahiplerinin 2025 yılına kadar kiralari yıllık TÜFE + %1'e kadar artırmalarına izin verilmektedir.		%48	Bazıları indirimli fiyattan satın almaya uygundur

Fransa		X	X öncelikli		Yıllık artış, referans kira endeksi ile sınırlı		Ortalama %55	Yok
İrlanda	X		X		Evet, kiracı geliri arttıkça kira artar		Mevcut değil	Var
İzlanda	X öncelikli			X	Evet		Mevcut değil	Yok
Finlandiya		X			Kamu hizmetleri yıllık ücretlerindeki artışa bağlı olarak		Ortalama %82	Yok
Polonya				Belediye tarafından dikkate alınarak belirlenir		Düzenli artışlar değil	(%18) Varşova	Sadece ev sahipleri konut satmayı planlıyorsa
Malta			X öncelikli	X	Her 2 yılda bir düzenli artış yapılır.		Mevcut değil	Var
Slovenya		X öncelikli		X		Düzenli artışlar değil	(%23-35) Ljubljana	Yok
Avustralya	X		X	Eyaletler ve Bölgeler düzeyindeki düzenlemeye bağlı olarak			(%26-33) Sydney	Eyaletler ve Bölgeler düzeyindeki düzenlemeye bağlı olarak

Norveç	X				Yıllık TÜFE oranına göre		Mevcut değil	Yok
İtalya	X		X öncelikli	X öncelikli	Gelire göre düzenli artışlar		Mevcut değil	Evet, ancak belirli koşullar altında ve yalnızca kamu kurumlarının sahip olduğu sosyal konut stokunun belirli bir yüzdesi için
Yeni Zellanda			X öncelikli	X	Evet, kiracı gelirine göre		(%44) Wellington	Evet, belirli koşullar altında
ABD	X	X	X öncelikli	X	Evet		(%16) Washington	Yok
Kanada	X		X				Mevcut değil	Yok
Japonya		X	X			Düzenli artışlar değil	Mevcut değil	Yok
Almanya	X öncelikli		X		Evet, bölgelerine göre değişir; 1-2 yılda bir artar ve belirli % artışla sınırlandırılır		Mevcut değil	Yok
İsrail	X			X	Evet, tüketici fiyat endeksine göre		%80	Yok

Portekiz			X			Düzenli artışlar değil	Mevcut değil	Yok
Letonya	Belediyelere göre değişiyor.				Belediyelere göre değişiyor.		(%8,5) Riga	Yok
Lüksemburg			X	X	Gelire göre düzenli artışlar		Mevcut değil	Yok
Slovakya	X					Düzenli artışlar değil	(28%) Bratislava	Yok
Estonya		X				Düzenli artışlar değil	(15%) Tallinn	Yok
Bulgaristan			X öncelikli			Düzenli artışlar değil	Mevcut değil	Yok
Kolombiya	X öncelikli		X		Yıllık TÜFE'den daha fazla değil		Mevcut değil	Var
Çekya	X öncelikli	X			Yıllık TÜFE'ye göre belirli bir oran.		Mevcut değil	Yok
Litvanya				X	Belediyelere göre değişiyor.			Yok

Güney Afrika		X öncelikli	X		Evet, yıllık		Mevcut değil	Yok
-----------------	--	----------------	---	--	--------------	--	--------------	-----

Tablo 9: OECD Ülkelerinde Kira Belirleme ve Artış Sistemleri

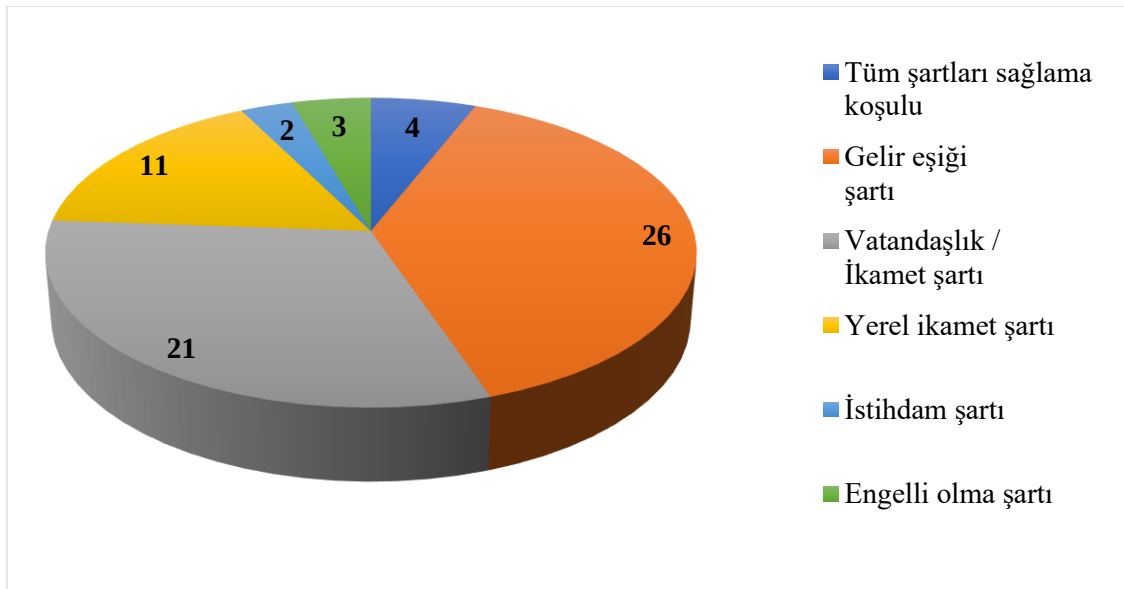
Kaynak: (OECD, 2019, s.6–8)

Sosyal konutlarda kira belirleme ve artış sistemlerinden sonra bu konutlarda kimlerin ikamet edeceği hususunda da belirli kriterler belirlenmiştir. Bu kriterlerden ilki sosyal konutlarda ikamet etmeye uygun olma şartlarını taşıyan ya da kısaca uygunluk kriterleri denilmektedir. Diğeri ise kimlerin bu konutlardan daha önce yararlanması gerektiğinin tespitinin yapıldığı öncelik kriteridir.

Bu kriterler tüm ülkelerde, kimlerin sosyal kiralık konutlarda yaşamaya uygun olduğunu ve kimlerin öncelikli olduğunu belirlemek maksadıyla oluşturulmuştur. Hangi vatandaşların bir sosyal konut elde etmek için bekleme listelerine alınabileceğini ve daha sonra bir dizi öncelik kriteri temelinde seçilebileceğini belirlemektedir.

Ülkeye bağlı olarak, uygunluk kriterleri hane geliri, vatandaşlık/ikamet durumu, hane büyüklüğü ve bileşimi (istihdam, engelli şartı) ve hane halkının mevcut konut durumu ile belirlenmektedir. Bunlardan en yaygın olarak kullanılan ölçüt, gelir eşikleridir. Bu ölçüt, 26 OECD ülkesinde kullanılmaktadır. Gelir testleri genellikle ya ortalama gelirler ya da asgari ücretler ile kıyaslanır.

21 ülkede vatandaşlık veya daimî ikamet statüsü gereklidir, ancak örneğin Norveç'te bazı mülteciler için muafiyetler mevcuttur. Yine Almanya'da, uygun kiracıların en az bir yıl yasal olarak ikamet etmeleri gerekirken 11 ülkede ise yerel ikamet (il/eyalet bazlı) de gereklidir. Viyana'da ise belediye konutları için uygun olmak, yararlanıcının üç yıl boyunca yerel ikametgâhının olması şart koşulmaktadır (OECD, 2022, s.10–11).



Grafik 9: Sosyal Kiralık Konut Uygunluk Kriterlerini Uygulayan OECD Üyesi Ülke Sayıları (2021)

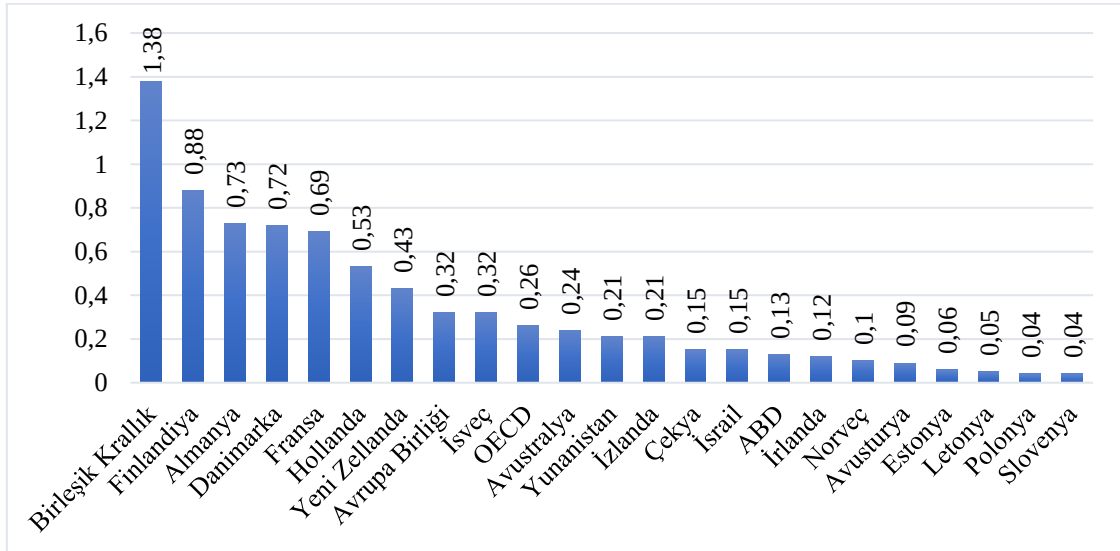
Kaynak: (OECD, 2022, s.6–8)

2.1.3.2. Sosyal Konut Destekleri

Sosyal konut, konut arzındaki bir boşluğu dolduran, konut sektörünün piyasa şartlarında sağlayamayacağı konut türüdür. Bu boşluk piyasa fiyatlarının altında konut teminine imkân veren konut politikasıyla doldurulmuştur. Piyasanın altında konut sağlanması tüm girdi maliyetleri göz önüne alındığında mali desteğe bağlı olacaktır. Bu bakımdan amacına hizmet eden sosyal konut politikasının aşağıdaki kriterleri yerine getirmesi gerektiği genel kabul görmüştür:

- (1) Sosyal konut için hedef grup, sınırlı mali kaynaklara sahip hanelerdir. Sağlanan konutun hedef kitle tarafından kullanıldığından emin olmak için bu amaca yönelik bir dağıtım sistemi bulunmalıdır. Ayrıca, barınma geçici değil, uzun süreli sağlanmalıdır.
- (2) Sosyal konut sistemleri, piyasanın altında kiralama olanağı sunar. Bu nedenle kendi kendilerini destekleyemezler, ancak bir tür kamu veya özel mali katkıya (sübvansiyon) ihtiyaç duymaktadırlar.

Avrupa sosyal konut sağlayıcılarına finansal destek, kamu kurumları tarafından sağlanan borç garantileri, avantajlı krediler, yatırım katkıları, piyasanın altında fiyatlı araziler vb. gibi birçok farklı biçimde gerçekleşmektedir. Tüm bu çeşitli katkı türleri, “bir şeyin gerçekleşmesine yardımcı olmak veya onu teşvik etmek için bir şeyin maliyetinin parçası olarak verilen parayı” eklediklerinden, sübvansiyonlar olarak görülmelidir (Cambridge Dictionary, 2021).



Grafik 10: OECD Ülkelerinde Devlet Tarafından Sağlanan Konut Ödeneklerinin GSYİH'ya Oranı (2020)

Kaynak: (OECD Affordable Housing Database, 2020a)

Grafik 10’da görüldüğü üzere kamunun sosyal konut sağlayıcılarına aktardığı teşvik ve sübvansiyonların GSYİH’larına oranları incelendiğinde sosyal kiralık konut modelini uygulayan OECD ülkeleri içerisinde en fazla pay aktaranın Birleşik Krallık olduğu, en az ise Slovenya olduğu görülmektedir. 2020 yılı verilerinin gösterildiği bu grafikte daha çok batı Avrupa ülkelerinin bu konuda ciddi kaynak ayırdığı gözlenmektedir.

Sosyal konut üretiminin finansmanında sadece kamu kaynaklarıyla yapılan üretim modeli tek katılımcılı üretim modeli olmaktadır. Kar amacı gütmeyen kurumlar, vatandaşlar, kamu ve diğer paydaşların konut finansmanında yer aldığı model olan çok katılımcı üretim modeli sınıflandırması ise sosyal konut arzının sunuş biçimi ve sürdürülebilirliği açısından önem arz etmektedir.

2.2. Türkiye’de Sosyal Kiralık Konut Modelinin Gerekliliği ve Dayandığı

Argümanlar

Türkiye’de, Dünya’nın çeşitli ülkelerinde olduğu gibi bir sosyal kiralık konut sistemi mevcut değildir. Türkiye’de sosyal konutlar mülk konut olarak tasarlanıp sunulmaktadır. Sosyal kiralık konut sistemine en yakın sistem olarak ülkemizde lojman sistemi gösterilebilir. Ancak lojmanların kulüp mal olarak değerlendirilmesi dar ve orta gelirli haneler için veya diğer dezavantajlı kesimler için talep edilebilir durumda olmadığı söylenebilir.

2.2.1. Türkiye’de Konut Sektörü ve Konut Yatırımları

Türkiye’de konut sektörü gerek özel gerekse kamunun TOKİ vasıtasıyla ürettiği konutlara olan talep konut sektöründe canlı bir piyasayı oluşturmaktadır. Sektörün tüm paydaşlarıyla ekonomiye ivme kazandırması da bu noktada önemlidir. Türkiye, gelişen bir ekonomiye sahip olmasıyla birlikte konut sektörü de sürekli büyüme potansiyeli göstermektedir. Şehirleşme oranının artması, nüfusun genç ve ekonominin büyüme potansiyelinin yüksek olması gibi faktörler konut talebini artırmaktadır. Son dönemde enflasyonla birlikte kredi ve fon bulma maliyetlerinin de yukarı çıkıyor olması ekonomik aktivitede yavaşlamayı getirebilecektir.

2.2.1.1. Kamunun Konut Yatırımları

TOKİ yıldan yıla artan konut talebi ve gelir eşitsizliklerinden kaynaklı alt gelir grubunun barınma ihtiyacındaki eksikliklere yönelik olarak konut üretimi yapmaktadır. Bu yatırımlar talebe ve oluşturulan konut politikasına paralel bir şekilde seyretmektedir. TOKİ'nin yıllara göre üretmiş oldukları konut sayıları ve türleri Tablo 10'daki gibidir.

Konut Grubu	2003-2019 yılları		2017 Yılı		2018 Yılı		2019 Yılı	
	Konut Sayısı	%	Konut Sayısı	%	Konut Sayısı	%	Konut Sayısı	%
Dar ve Orta Gelir Grubu	392.917	45,97	34.194	59,98	13.904	69,32	22.152	67,56
Alt-Yoksul Gelir Grubu	151.358	17,71	1.424	2,5	456	2,27	779	2,37
Gecekondu Dönüşüm	150.689	17,63	17.743	31,12	3.977	19,83	9.754	29,75
Afet Konutu Uygulaması	37.734	4,42	0	0	0	0	0	0
Tarım Köy Uygulaması	6.455	0,76	2.977	5,22	40	0,2	105	0,32
Kaynak Geliştirme	115.463	13,51	668	1,17	1.680	8,38	0	0
Toplam	854.616	100	57.006	100	20.057	100	32.790	100

Tablo 10: TOKİ Tarafından Üretilen Konut Sayıları

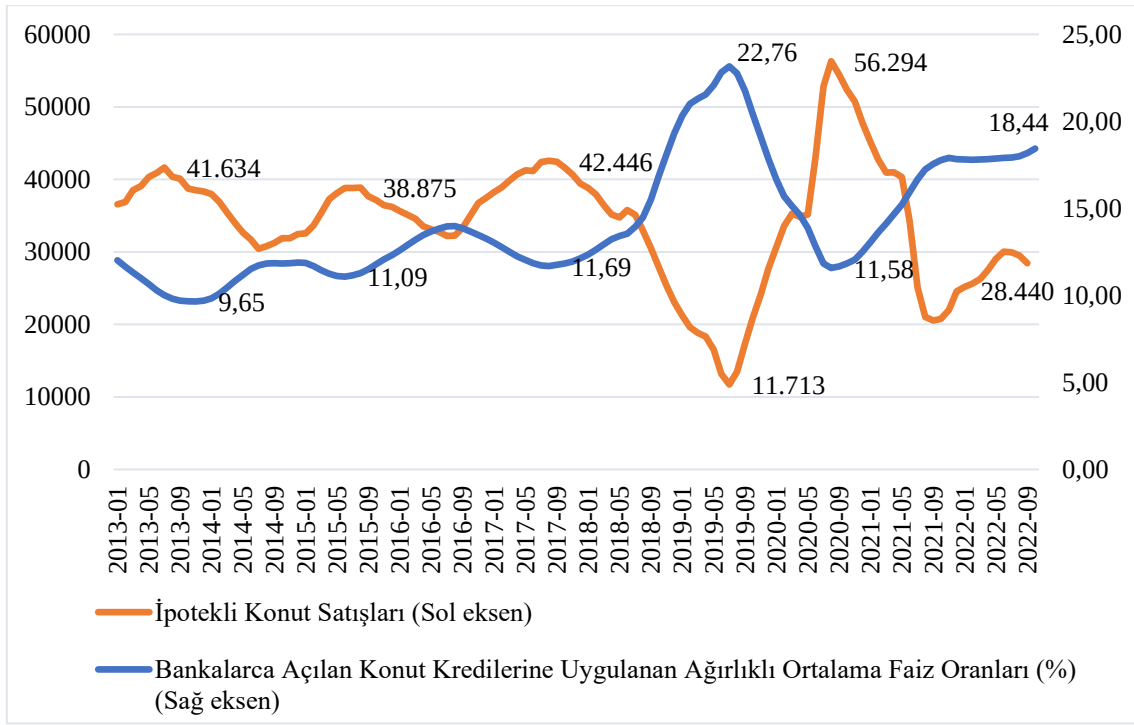
Kaynak: (Sayıştay, 2020, s.11)

Buna göre TOKİ'nin en çok dar ve orta gelirli kesim için konut arzı gerçekleştirdiği görülmekte olup en az ise Tarım köy uygulaması dahilindeki konutların üretimini gerçekleştirmiştir. Mevcut konut politikaları paralelinde alt ve orta gelir grubu için mülk konut edindirme politikalarının gerçekleşen uygulama sonuçlarıyla da örtüştüğü görülmektedir.

2.2.1.2. Konut Satışları

Konut faiz oranları ile konuta olan talep arasında ters yönlü bir ilişkinin olması kaçınılmaz bir durumdur. Grafik 11'den de görüleceği üzere ülkemizde her dönem konut faizlerinin aşağı çekilmesiyle ipotekli konut satışlarında bir artışın yaşandığı görülmektedir. Bunun son yıllardaki en açık ara örneği 2019 yılında görülmektedir. Konut satışlarında ciddi artışın yaşandığı bu yıldan sonra ekonomik konjonktürde yaşanan dalgalanmalarla faiz oranlarının yükselmesi satışlarda azalmaya neden olmuştur. Konut faizlerinin yıllara göre

artış trendinin olduğu bilinmekle birlikte ulaşılabilir konut için her dönem bir “faiz kampanyası” beklemek konut talep edenler için bir maliyet yaratmakta ayrıca, konut faizlerinin düşürülmesi birtakım fırsatçıları meydana çıkartmaktadır. Konut fiyatlarında astronomik artışlarla satış rüzgarından nemalanmak isteyen üreticiler, düşük faizden yararlanarak konut sahibi olmak isteyen bireylerden daha fazla fiyat talep ettiği bilinmektedir. Bu durum, “faiz kampanyası” ile konut edindirme politikasına ket vurmakta ayrıca sosyal adaletin sağlanması, barınma gibi yaşamsal bir temel ihtiyacın ulaşılabilirlikten çıkmasına neden olmaktadır. Piyasa koşullarında konut edinecek insanların düşük faiz beklentileri, yüksek fiyatları doğurmakta bu durum domino etkisi yaratarak kiralık konut fiyatlarında da artışlara neden olmaktadır.



Grafik 11: Türkiye’de Ortalama Konut Kredi Faiz Oranları ile İpotekli Konut Satış Miktarları

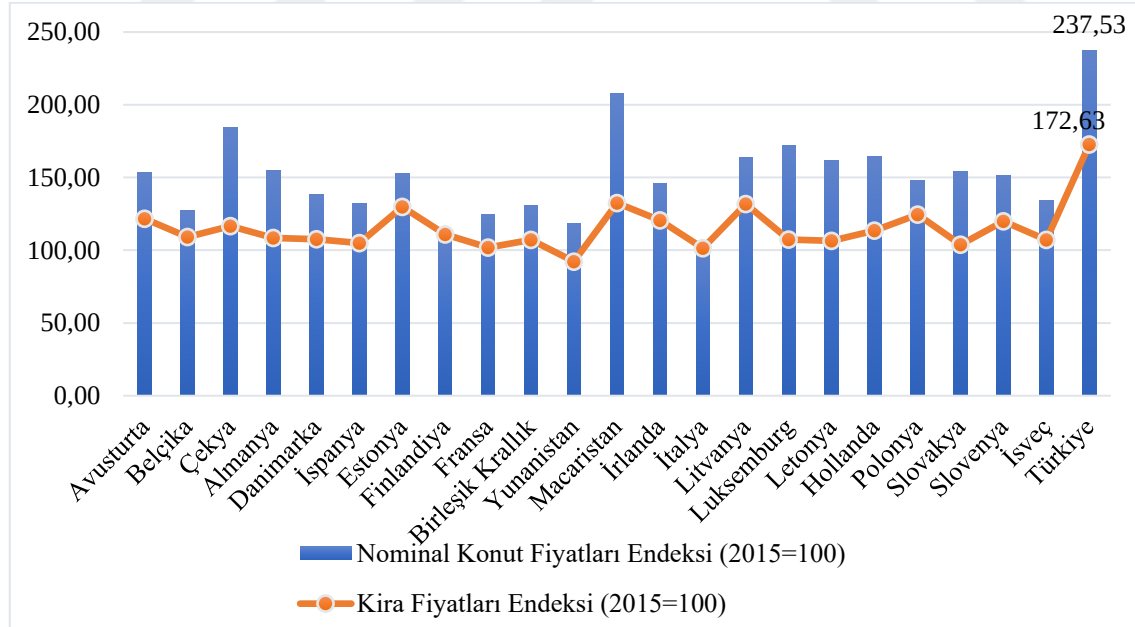
Kaynak: (TCMB EVDS, 2023)

Grafik 11’de de görüldüğü üzere, konut kredi faiz oranlarıyla ipotekli konut satış verileri ters orantılı olarak hareket etmektedir. Yıllar itibariyle konut edindirme politikaları kapsamında yapılan konut kredisi kampanyalarının konut satışlarında yarattığı hareketlilik, konut sektörünün yanı sıra birçok alt sektörün canlanmasına da sebep olmaktadır.

Konut politikasının alt ve orta gelir grubunu ilgilendiren kısmında TOKİ'nin sosyal konut uygulamaları önemli bir yer tutmaktadır. Ulaşılabilir konut politikası bağlamında TOKİ aracılığıyla ülkemizde mülk konut edindirme politikası uygulanması, kamunun konuta erişimde sadece mülk konut politikalarına ağırlık vermesi (kira denetimi, kira yardımları hariç TOKİ'nin yatırımlarını kapsamaktadır), konut piyasasını doğrudan etkileyen faizin etkilerine maruz kalınmasına ve konut fiyatlarında dalgalanmalara neden olmaktadır. Bu durum ulaşılabilir konutu büyük oranda mülk konut olarak tanımlayan sistemlerde sıkıntılara sebep olmaktadır.

2.2.1.3. Konut Fiyatları

Konut fiyatları, konuta olan talebin en belirleyici unsurlarından biri olmaktadır. Ulaşılabilir konutun özellikle alt gelir grubunun faydalanabilmesi için fiyatların da gelire oranının makul düzeyde olması gerekmektedir. Ülkemizde konut fiyatları ve konut kiralari ortalamasının 2015 yılı 100 baz alındığında OECD ülkelerinden daha fazla artış gösterdiği görülmektedir. Burada içinde bulunulan enflasyonist dönemde oluşan yüksek fiyat artışları, artan maliyetler neticesinde yeni konut üretiminde oluşan yavaşlama dolayısıyla fiyatlara yansıtılan maliyetler bu artışlara sebep olmuştur. (Grafik 12)



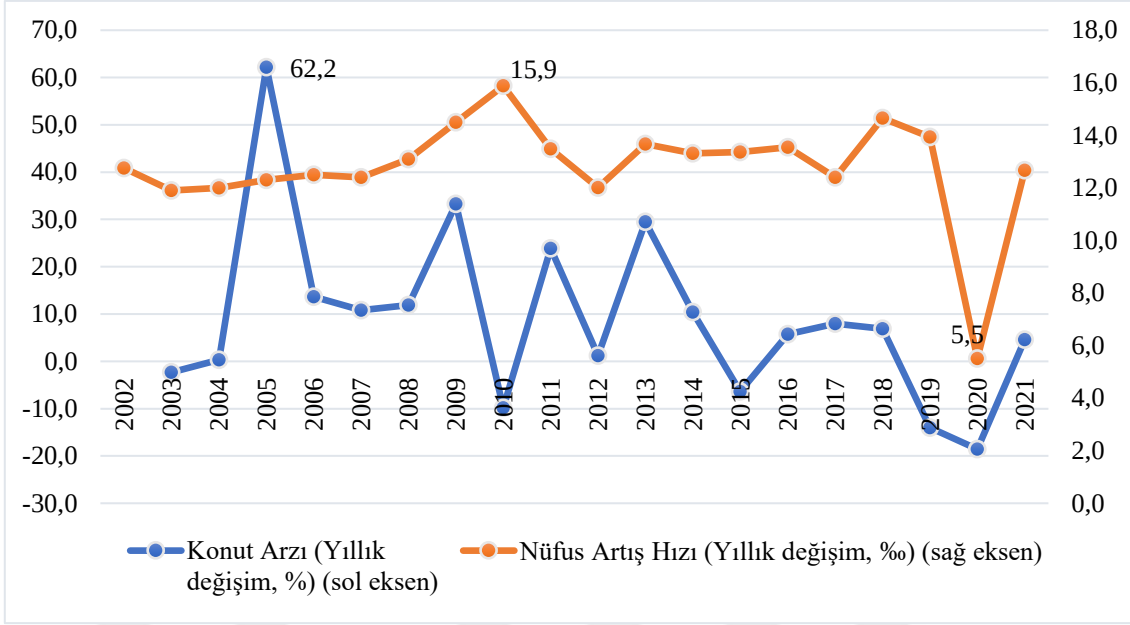
Grafik 12: OECD Ülkeleri Nominal Konut Fiyatları ve Kira Fiyatları Endeksi, 2021 (2015=100)

Kaynak: OECD Housing Prices, <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm> E.T. 21/07/2023

Konut fiyatlarının yüksek olması, aynı ölçüde artış sağlamayan kişi başı milli gelir ve gelir dağılımında alt ve üst gelir grupları arasında makasın açılması gibi unsurlar konutun mülk konut olarak ulaşılabilirliğini zorlaştırmaktayken ayrıca bu durumun kiralık konut fiyatlarını da yukarıya çekiyor olması daha büyük bir konut sorununu ortaya çıkarmaktadır. Grafik 12’de yer alan OECD ülkelerindeki kira ve mülk konut fiyatlarına (2021 yılı) bakıldığında Türkiye’de 2015 yılına göre hem kira fiyatlarında hem de mülk konut fiyatlarında %100’ün üzerinde bir artışın gerçekleştiği görülmektedir. Bu durum konutun özellikle dar ve orta gelirliler için ulaşılabilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu sorunun çözümünde ve konut politikasının gelişiminde politika üreticilerin ve bu politikaları hayata geçirecek uygulayıcıların ayrıca denetim mekanizmalarının etkinliğinin sağlanması hayati önem taşımaktadır.

2.2.1.4. Konut- Nüfus İlişkisi

Ülkemizde yaklaşık son yirmi yılda konut üretiminde aşağı-yukarı yönlü birçok dalgalanma yaşanmıştır. Bu dalgalı seyir konut talebinde yaşanan artışlar ve azalışlar olarak ifade edilse de hükümetin konut piyasasında yapmış olduğu düzenlemelerin piyasayı yönlendirici etkisi olduğu söylenebilir. Nüfus artışlarının konut talebinde belirli bir oranda etkisi olacağı düşünülebilir. Ülkemizde de özellikle 2003-2020 yılları arasında yıllık nüfus artış hızlarıyla toplam konut üretiminin senkronize olduğu söylenebilir. Ancak Covid 19 salgınının da etkisiyle genel ekonomik göstergelerde yaşanan çalkantılı süreçte özellikle 2016 sonrası dönemde nüfus artış hızında yavaşlama görülmektedir. Bu ekonomik sıkıntılardan sektörleri korumak adına yapılan düzenlemelerden olan konut sektörünün ve birçok alt sektörün canlandırılması ayrıca konut talebinin karşılanması için Haziran 2019’da konut faiz oranlarının düşürülerek sektörde ve talepte hareketlilik sağlanmıştır. Sonrasında içinde bulunduğumuz dönemde Dünya’da yaşanan salgın, savaş gibi gündemlerle en önemli girdi maliyeti olan enerji fiyatlarının artması, döviz kurundaki yukarı yönlü hareketlilikler, konut sektöründe de kendini göstererek fiyatların yükselmesine sebep olmuştur.



Grafik 13: Türkiye’de Yıllara Göre Konut Üretimi ve Nüfus Değişimleri

Kaynak: (TCMB, EVDS, 2023), (TÜİK, 2024a)

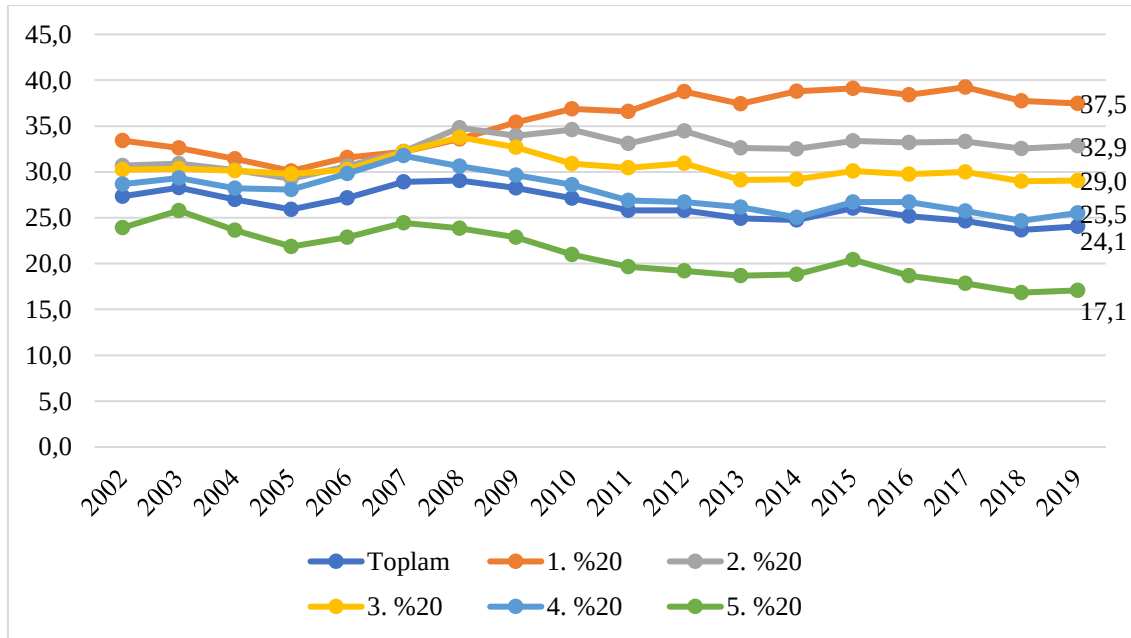
Yıllar itibariyle yaşanan nüfus değişimlerinin konut üretimiyle doğrudan ilişkisinin sınırlı kaldığı ifade edilebilir. Şöyle ki 2019 yılında, bir önceki yıla göre binde 13,9 olan nüfus artış hızına rağmen konut üretimi (yapı kullanım izin belgesi alan konutlar) bir önceki yıla göre %14 oranında azalmıştır. Buna karşın Covid 19 pandemisinin etkisiyle 2020 yılında azalan nüfus artış hızı konut arzında da azalmaya neden oluşturmuştur.

2.2.1.5. Konut- Gelir Dağılımı İlişkisi

Konut piyasasına devlet müdahalesi ve sosyal konutla ilgili politik destek etkinlik temelli olmanın ötesinde yeniden dağılım ve gelir dağılımında adaletle ilgili kabullere dayanmaktadır. Bu kabul genel olarak, bir kısım hane halkının piyasa aracılığıyla yeterli derece ve standartlarda konut sağlayamadığı ve devletin özellikle düşük gelirli hane halkına, hayatı sürdürmenin temel unsurlarından olan barınma ihtiyacını karşılamalarına vergileme gücünü kullanarak destek olunması gerektiğidir. Bu açıdan devlet tarafından konut ya da konut sübvansiyonları sunmanın ahlaki temelini eşitlikçi bir felsefi duruş oluşturmaktadır (Taşar & Çevik, 2009, s.138).

Ülkemizde hanelerin gelire dayalı olarak %20’lik dilimlere göre ayrılması durumunda, milli gelirden en az pay alan ilk %20’lik kesimin konut ve kira harcamaları toplamının, 2002-2019 yılları ortalamasının, gelirlerinin %37,5’lik bir kısmını barınma ihtiyacı için harcadığı görülmektedir. Bu oranın üst dilimlere doğru çıkıldıkça gelirleri içerisindeki

paylarının giderek azaldığı görülmektedir. Milli gelirden en fazla pay alan %20'lik 5. grup ise gelirlerinin yalnızca %17,1'lik kısmını konut ve kira harcamasına ayırmaktadır. Burada önemli olan husus, birinci %20'lik kesim için bu harcama büyük çoğunlukla barınma ihtiyacı için ve kendisi yararlanmak üzere yapılmaktayken son %20'lik kesime doğru bu harcama sermaye yatırımı olarak görülmelidir. Dolayısıyla kamunun konut politikası daha çok alt gelir grubunda olan, gelirinin büyük bir kısmını barınma ihtiyacı için harcayan ve piyasa mekanizmasının kar refleksi oluşturmaya sebep olmayan sosyal konut türlerine yönelik olmalıdır. Veyahut talep odaklı politikalar ekseninde milli gelirden en az pay alan kesime yönelik olarak fon mekanizması geliştirilerek piyasa konutlarına ulaşılabilirlikleri artırılmalıdır.



Grafik 14: Gelire Göre Sıralı %20'lik Gruplarda Konut ve Kira Harcamasının Dağılımı, (2002-2019)

Kaynak: TÜİK, <https://data.tuik.gov.tr/> E.T.19/02/2022

Grafikte de gösterildiği gibi 2019 yılında ilk %20'lik dilimde olanların konut harcaması (kira, konut kredisi ödemeleri vs.) %37,5 iken; aynı yıl son %20'lik dilimde olanların konut harcamalarının gelirlerine oranı %17,1 düzeyindedir. Aradaki makasın %20,4 düzeyinde olması toplumda en alt gelir seviyesindeki hanelerin, en üst gelir seviyesindekilere oranla %20,4 oranında daha fazla konut harcaması yaptığını göstermektedir. Bu durumun kamunun konut politikalarında belirleyici bir gösterge olmasını zorunlu kılmaktadır. Kamunun kaynak geliştirme projeleriyle son %20'lik

dilimden finansman sağlaması ve ilk %20'lik dilim için bu kaynakların sosyal konut harcaması olarak kullanması yerinde bir politika olacaktır.

2.2.1.6. Konut'un Sosyal Transfer Boyutu

Sosyal konutlar gerek hedef kitlesi gerekse faydalanan kesimler itibariyle toplumda dezavantajlı kesimleri ve alt gelir grubundaki haneleri kapsamaktadır. Bu hanelerin faydalandığı konutların sosyal transfer olarak hane bütçelerine pozitif katkı sağlaması muhtemel bir durum olarak ifade edilebilir. Lakin, yoksulluk, bölüşüm ve kalkınma sorunları ile uğraşan gelişmekte olan ülkeler, konut sorununa yönelik konut edinimi temelinde kamusal politikalar önemini halen korumaktadır.

Türkiye'de kamunun gerek dar gelirliye gerekse kentsel dönüşüm sebebiyle konut ihtiyacı olan hanelere yönelik arz yönlü politikalarının dışında talep yönlü politikaları da mevcuttur. İlk olarak kamunun tüm sosyal yardımlarının yaklaşık %82'sini (Anadolu Ajansı, 2021) bünyesinden sağlayan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın barınma yardımları bunlardan birisidir. Barınma yardımları, sosyoekonomik olarak dezavantajlı durumda olan muhtaç kişi ve hanelerin en temel ihtiyaçlarından biri olan barınma ihtiyacını karşılama için verilen karşılıksız transferlerdir. Ev onarımı ve yeniden inşası süreçlerini kapsayan yardım programı kapsamında 2008-2022 yılları arasında yılda yaklaşık 19.000 haneye barınma yardımı yapılmış ve hane başına ortalama 3.683 TL destek sağlandığı görülmektedir. Muhtaçlık sınırının altında kalan haneler için yapılan bu desteklerin tüm sosyal yardımlar içerisinde yıllara göre binde 1 ile 5 arasında seyrettiği gözlenmiştir. Aynı şekilde kamudan sosyal yardım alanlar içerisinde barınma yardımı alan hanelerin oranı da bu yıllar içerisinde binde 3,5 ile 7,5 arasında olduğu bulgusuna rastlanılmıştır.

Talep yönlü politikalar özelindeki uygulamalardan bir diğeri ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı koordinasyonunda kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında sağlanan kira yardımı ve faiz destekleridir. Riskli yapılarda kira yardımı yapılmasının usul ve esaslarını düzenleyen 6306 sayılı kanun kapsamında gerek mülkte oturan mülk sahibine gerekse kiracıya, 18 ay veya tek seferlik ödenen karşılıksız transferlerdir. Her yıl güncellenen miktarların yanında illere göre de farklılıklar taşıyan kira yardımı, sağlıksız, dönüşümünün gerekli olduğu tespit edilmiş konutlarda ikamet edenleri kapsamaktadır. Faiz destekleri ise güçlendirme, konut/işyeri yapımı ve

konut/işyeri edinme kredilerini kapsamakla beraber, yapısı riskli olarak tespit edilen gerçek veya tüzel kişilerin bankalardan kullanacakları kredilere sağlanan destek aracıdır. Piyasa koşullarından daha uygun oranda kredi edinimi şeklinde bir desteği kapsamaktadır. 2014-2022 yılları arasında yılda ortalama 21 milyon TL faiz desteği sağlanmakla beraber 2022 yılı (1097 hane) hariç yıllık yararlanan sayısı 1000'i geçmemektedir.

Gerek barınma yardımları gerekse kira yardımı ve faiz destekleri farklı özelliklere sahip ve farklı kriterler taşısa da barınma ihtiyacını gidermeye yönelik hedefe sahiptirler. Refah seviyesinin artırılması ve gelir dağılımında adaletin sağlanmasında pozitif bir etki oluşturan bu destekler ayrıca sosyal devlet olma ilkeleriyle de örtüşmektedir.

Kamunun konut alanında yapılan bu ve benzeri desteklerinin (belediyelerin sosyal konut projeleri'de dahil) finansmanı konusunda TOKİ'nin yeniden yapılandırılması, yapılacak mevzuat düzenlemeleriyle boş konutların ekonomiye kazandırılması (özellikle dar gelirliler için kiralık konut alternatifi oluşturmaları), daha fazla dar gelirlinin konuta erişiminin sağlanmasına katkı sunacak ve aynı zamanda piyasanın hareketlenmesine katkı sunarak istihdam yaratacaktır.

2.2.2. Seçili Ülkelerde ve Avrupa Birliği'nde Sosyal Konut Uygulamaları

Dünyada birçok ülkeden uygulanan sosyal konut sistemi, ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bunun ekonomik, sosyal ve kültürel birçok sebebi olmakla beraber çalışmanın temelinde yer alan AB sosyal konut politikalarına ek olarak uzak doğu ülkelerinden Çin ve Güney Kore'deki uygulamalara da yer verilmiştir. Burada amaç, ülkemizde uygulanan veya uygulanacak olan sosyal konut politikalarına bir çerçeve çizebilmek için çeşitli dünya örneklerini görmektir.

2.2.2.1. Çin ve Güney Kore

Çin'in neoliberalleşme sürecinde 1998 yılından sonra devletin sadece alt ve orta gelirli grup için konut üretmesi, bunun dışında özel yatırımların, toplu konut projelerinin desteklenmesi, özel sektörün hakimiyetinin arttırıldığı bir politikaya yönelik adımlarını oluşturmaktadır.

Çin'in planlı ekonomisi altında, konut tedariki, sosyal eşitsizliklerin, konutun doğrudan ve merkezi olarak yeniden dağıtılması yoluyla ortadan kaldırılması ve serbest piyasanın

bastırılması gerektiğini iddia eden bir anlayış altında, tek tedarikçi olan devlet tarafından kontrol edilmektedir. Merkezi hükümetin dışında konut tedarikinde bir aktör olan yerel yönetimler ise, dar gelirlilere düşük kira karşılığında (gerçek maliyetinden daha düşük) dağıtılan toplu konutları inşa etmek için ulusal bütçe desteğine ihtiyaç duydukları için, yeterli ölçekte toplu konut sağlamada yetersiz kalmaktadır (Yang vd., 2002, s.195).

Çin'in piyasa ekonomisine geçişiyle birlikte hayata geçirdiği neoliberal reformlarla, dar ve orta gelirliler için konut sağlanmasında işverenler, müteahhitler ve bankalar gibi çeşitli piyasa aktörlerini, yerel yönetimlerle bir araya getirilmesi amaçlanmıştır. Bu entegrasyonda devlet, politika oluşturma ve stratejik yönetime müdahaleyi en aza indirerek, doğrudan konut üretimini yalnızca en düşük gelirli hanelerin barınma ihtiyacını gidermek için üstlenmiştir.

Uygulanan konut politikasında, devlet bir hiyerarşinin tepesinde yer alarak konut tedarikini etkileyebilecek üç önemli konuyu belirlemektedir. Bunlar; arazi ve konut planlaması, yerel yönetim koordinasyonu ve ulusal bankalar üzerindeki kontrollerdir. Yerel yönetimler ortada durarak konut arzına yönelik kurumsal ortam ve stratejileri oluştururken, konut yapımı ve dağıtımının gerçekleştirilmesinde diğer aktörlerle müzakere etmektedirler. Genellikle kendileri konut inşa etmeseler de yerel makamlar konut sağlanmasında temel bir rol oynamaktadır. Arazi dağıtımı, vergilendirme, banka kredi garantileri ve mali sübvansiyonlar üzerinde birtakım kontrolleri vardır. Çoğunlukla devlete ait işletmeler ve gayrimenkul geliştirme şirketleri olan işletmeler, sermaye piyasasından fon toplayarak ve hatta konut arsası sağlayarak uygulayıcı rol oynamaktadır. 1998'den 2005'e kadar, tüm toplu konutlara yapılan yıllık ulusal yatırım yalnızca yüzde 0,2 artarken, ortalama konut fiyatları ise neredeyse iki katına çıkmıştır (Zhou & Ronald, 2017, s.431–432).

Konut Türleri	Dönem	Kullanım Biçimi	Hedef Kitle	Ne Tür Konutlar?	Tedarik yapılarındaki baskın aktörler	Fiili tedarik
Toplu Konut	1949-1998	Kiralık Konut	Kentlerde yaşayan ihtiyaç sahipleri	Ağırlıklı olarak yeni konutlar	Devlet, kamu iktisadi teşekkülleri, belediyeler	Az
Düşük Kiralı Konut	1998-2014		En düşük gelirli ihtiyaç sahipleri	Eski toplu konutlar, yeni binalar	Belediyeler, devlet	Çok sınırlı
Ekonomik Uygun Fiyatlı Konut	1994-halen	Sahibi tarafından kullanılan konut	Orta gelirli haneler	Yeni konutlar	Belediyeler, kamu iktisadi teşekkülleri, müteahhitler	Orta, halkı hariç tutar
Sınırlı Fiyatlı Konut	2006-halen		Orta gelirli haneler	Yeni konutlar	Emlak firmaları	Orta
Kamu Kiralık Konut	2008-halen	Kiralık konut	Düşük ve orta gelirli haneler	Eski toplu konutlar	Belediyeler	Sınırlı
			Çalışanlar	İşverenlerin inşa ettikleri yurtlar ve apartmanlar	İşverenler	Sınırlı ve halkı hariç tutar
		Sahibi tarafından kullanılan konut	Haneler kentsel dönüşüm ve arazi edinimine katılıyor	Yedek konutlar	Belediyeler	
		Kiralık konut/ sahibi tarafından kullanılan konut	Düşük ve orta gelirli haneler	Diğer toplu konutlar		Sınırlı
				Yeni konutlar	Emlak firmaları	
				Yeni konutlar	Belediyeler, devlete ait finans şirketleri, müteahhitler	

Tablo 11: Çin’de Kamu Konut Sistemi

Kaynak: (Zhou & Ronald, 2017, s.433)

Dar gelirlilere ve dezavantajlı gruplara yönelik konut politikalarının üretilmesinde sosyal konut-kamu konutu farklılaşmasıyla Avrupa ülkelerinden ayrılan bir modeli uygulayan Güney Kore’de ise, dünyada uygulanan örneklerle farklı bir yaklaşım sunmaktadır. Evrensel anlamda uygulanan sosyal konut politikaların da sosyal konutun ortak kriterleri birlikte düşünüldüğünde, düşük faizli krediler, piyasanın altında kira, uzun vadeli barınma (uzun vadeli kira) ve sınırlı mali kaynaklara sahip hedef gruplar gibi

sübvansiyonları içermektedir. Bu araçlar ve uygulamalar gerek sosyal mülk konut edindirmede gerekse sosyal kiralık konut temininde yararlanılmaktadır.

Dünya’da uygulanan kiralık sosyal konut sisteminin iki modeli bulunmaktadır: Bunlar; üniter ve dualist kiralama piyasalarıdır. Üniter kiralama piyasası, sosyal konut kiralamalarının özel koruma olmadan pazardaki özel konut kiralamalarıyla rekabet edebileceğini tanımlamaktadır. Dualist kiralama piyasası ise, özel kiralık konutların baskın olduğunu; böylece sosyal konut kiralarının, özel konut kiralarıyla piyasada rekabet edemediğini ve sosyal konut kiralamalarının bir güvenlik ağı olarak işletildiğini ima etmektedir. Dualist kiralama modelinde, sosyal konut sağlayıcıları devlet tarafından kontrol edilir ve sosyal konuta erişim bir gelir testine dayalıdır.

Bu teoriye dayanarak, Güney Kore'deki sosyal konut sistemi dualist kiralama piyasası olarak nitelendirilebilir. Çünkü sosyal konutlar engelliler, kamu yardımı alan insanlar veya bir tür bakıma ihtiyaç duyan yalnız yaşayan yaşlılar gibi sosyal ve ekonomik olarak dezavantajlı kişileri hedef almaktadır.

Batı ülkeleri ve G. Kore'deki farklı kamu ve sosyal konut anlayışının varlığı göze çarpmakta olup, Batı ülkelerinde sosyal konut kavramının toplu konutları kapsadığını belirtirken, G. Kore'de sosyal konut ve toplu konutların ayrı ayrı daha geniş bir şemsiye terim olarak "kamu-sosyal konut" altında sınıflandırıldığı görülmektedir.

Toplu konutların mülkiyetinin ana varlığı ile sosyal konutların mülkiyeti arasında taşınmazın kime ait olduğuna bağlı olarak küçük bir fark bulunmaktadır. Kamu konutlarının mülkiyeti merkezi ve yerel hükümete aitken, sosyal konutların mülkiyeti kar amacı gütmeyen kuruluşlar, kooperatif birlikleri ve sosyal girişimler dahil olmak üzere çeşitli aktörlere aittir. Bu da G. Kore bağlamında sosyal konutu daha dar kapsamda tanımlayan kategoriye dahil etmektedir (Chung vd., 2020, s.2-3).

	Kamu Konutları	Yarı-Kamu Konutları	Sosyal Konutlar
Sağlayıcı	Merkezi ve yerel idare	Özel sektör	Kar amacı gütmeyen kuruluşlar, STK'lar
Finansman	Kamu bütçesi	Özel sermaye	Kamu-özel krediler
Uygunluk	Alt gelir seviyesine sahip çalışanlar	Yok	En alt düzeyde gelir elde edenler, dezavantajlı gruplar
Kira	Piyasa fiyatının %30-80'i arası	Piyasa fiyatının altında	Piyasa fiyatının %80'inin daha azı
İkamet süresi	10-20 yıl arası	Maksimum 10 yıl	Maksimum 10 yıl

Tablo 12: Güney Kore'deki Kamu Konut Türleri

Kaynak: (Chung vd., 2020, s.6)

G. Kore'de konut sağlayıcı açısından üç tür sosyal konut modeli mevcuttur: Arsa kiralama yoluyla konut üretimi, konut dışı binaların yenilenmesi ve boş konutların yenilenmesi modelleridir (bkz. Tablo 10).

Arazi kiralama sosyal konut için, sosyal konut sağlayıcıları yerel idarelerin sahip olduğu araziye düşük bir faiz oranıyla 30-40 yıllığına ödünç alarak, buralara konutlar inşa edilmesini kapsamaktadır. Konut dışı binaların yenilenmesi ile ilgili olarak, sosyal konut sağlayıcıları, yerel idarenin mali desteğiyle, pansiyonlar veya yurtlar gibi eski konut dışı binaları yenilenmektedir. Finansal destekler kiralama süresine göre belirlenmektedir. Boş evlerin yenilenmesi açısından, sosyal konut sağlayıcıları altı aydan uzun süredir terk edilmiş olan evleri yenileyerek dar gelirli için konut imkanı sunabilmektedirler.

Yerel idareler, kira büyüklüğüne göre boş evleri yenilemek için inşaat ücretlerini sübvansede etmektedir. Üç sosyal konut modelinin hedef grubu, gençler, yeni evli çiftler veya düşük gelirli aileler gibi çalışan nüfustur. Konut, çoğunlukla orta-düşük gelirli hanelere bir gelir testi yoluyla tahsis edilmektedir.

Her üç tip sosyal konut modelinde de kira, piyasa fiyatının %20'sinden az olarak belirlenir. Ayrıca, her üç tür sosyal konut için uygunluk durumu ise, çalışma durumu ve gelire göre belirlenir.

	Arazi kiralama yoluyla konut üretimi	Tadilat yapılmış konut	Boş konutların dönüşümü
Kira	Piyasa fiyatından %20 daha ucuz	Piyasa fiyatından %20 daha ucuz	Piyasa fiyatından %20 daha ucuz
Kira süresi	Maksimum 10 yıl	6-10 yıl arası	6-10 yıl arası

Tablo 13: Güney Kore’de Kamu Konutlarında Kira ve Kira Süresi

Kaynak: (Chung vd., 2020, s.7)

Her üç tipte yapılan kiralamalar piyasa fiyatlarından %20 oranında daha ucuza yapılmakta olup, kirada kalınacak maksimum süreler ise 6 ila 10 yıl arasında değişmektedir.

2.2.2.2. Avrupa Birliği

Barınma, herhangi bir insanın hayatındaki en temel ihtiyaç unsurlarından bir tanesidir. Kaliteli bir eve sahip olmak, onurlu bir yaşama sahip olmanın temel koşuludur. Bu itibarla konut politikaları, kamu politikasının en önemli alanlarından biridir.

Uygun fiyatlı ve kaliteli konuta erişimi garanti etmek için, mali önlemler (sübvansiyonlar ve vergiler gibi), sosyal konutların doğrudan sağlanması ve konutların miktarı, kalitesi ve tahsisinin yanı sıra kiralama piyasalarını etkilemeyi amaçlayan düzenlemeler gibi çeşitli politikalar vardır. Konut yardımı gibi konut tüketimini destekleyerek gelirin yeniden dağıtılmasına yönlendirilen kamu kaynaklarını da içerir (Andrews vd., 2011).

Avrupa’nın konut politikası özellikle 2008 ekonomik kriz karşısında gündemdeki ağırlığını artırmış, politika yapıcıların bu alana daha fazla yönelmelerine neden olmuştur. Barınma, artık hem ülke hem de Avrupa düzeyinde önemli bir politika konusu olarak görülmeye başlanmıştır.

Barınma, esas olarak üye devletlere ait bir politika alanı olmasına rağmen, Avrupa genelindeki ortak sorunlar ve endişeler, Avrupa düzeyinde konut konusunda daha fazla farkındalığa ve daha fazla dikkate alınmasına yol açmıştır. Avrupa'nın konut politikasının gelişiminde Aralık 2013'te, Avrupa Komisyonu'nda "evsizlik ve konut dışlanmasına karşı mücadelenin Avrupa gündeminde yer bulması" fikri daha sesli söylenerek kamuoyu oluşturulmaya çalışılmıştır.

İstatistikler, önemli sayıda ülkede, ekonomik krizin başlamasından bu yana konut maliyetlerinin, hane halkı kullanılabilir gelirinin payı olarak arttığını ve daha da endişe verici bir şekilde, konut nedeniyle bütçeleri aşırı yüklenen hanelerde yaşayan çocukların

da payının arttığını göstermektedir. Üye devletlerde konut maliyetlerinin arttığı görülmekteyken, Avrupalıların çoğu için hane halkı bütçeleri içerisinde en büyük harcama kalemini konut maliyetlerinin oluşturduğu bilinmektedir. Konuttan dışlanma ve evsizliğin önümüzdeki birkaç yılın en belirgin sorunlarından biri olacağı tahmin edilmektedir.

Bu nedenle, evsizliğin önlenmesi ve uygun fiyatlı ve insana yakışır konutlara erişim, konut kalitesini iyileştirmek için hedeflenen politikalar daha sık gündeme gelmektedir. AB, konut politikasının en sık dile getirilen üç amacını şu şekilde belirtmektedir:

- Uygun fiyatlı konuta daha iyi erişilebilirlik;
- Savunmasız gruplar için erişilebilir barınma;
- Sürdürülebilirlik veya daha spesifik olarak çoğu durumda enerji verimliliği.

Avrupa genelinde uygun fiyatlı konut sağlanmasını engelleyen en sık bahsedilen üç engelin ise şunlar olduğu kaydedilmiştir:

- Yüksek kira fiyatları;
- Yetersiz sosyal konut;
- Kredilerin bulunmaması veya kredilerin geri ödenememesidir (Eurofound, 2016, s.8–9).

Sosyal konutlar Avrupa Birliği ülkelerinde büyüklük, tahsis kriterleri, kullanım süresi ve hizmet sağlayıcısına göre değişiklik göstermektedir. Avrupa'da büyüklük olarak sosyal kiralık konut stoku, toplam konut stokunun %2'sinden az olan İber Yarımadası ülkeleri, Baltık ülkeleri ve ayrıca Slovanya, Lüksemburg ve Çek Cumhuriyeti iken Malta, Slovenya, Norveç, İtalya, Belçika, Almanya ve Macaristan gibi sosyal kiralık konutun tüm konutlar içerisindeki payı, %2 ile %6 arasında olan ülkeler de vardır. Birleşik Krallık, Fransa, İrlanda, İzlanda ve Finlandiya gibi %10 ile %20 arasında büyük bir sosyal kiralık konut payına sahip ülkelerin yanı sıra Hollanda, Danimarka ve Avusturya gibi sosyal kiralık konutun payı çok büyük olan (%20 veya daha fazla) olan ülkeler de bulunmaktadır (Melo, 2021, s.11).

Sosyal Kiralık Konut Stoku/ Toplam Konut Stoku	Ülkeler
Çok az ($\leq \%2$)	Portekiz, İspanya, Estonya, Letonya, Litvanya, Slovakya, Lüksemburg, Çekya
Az ($\%2-6$)	Malta, Slovenya, Norveç, İtalya, Belçika, Almanya, Macaristan
Fazla ($\%10-20$)	Birleşik Krallık, İrlanda, İzlanda, Finlandiya
Çok Fazla ($\geq \%20$)	Hollanda, Danimarka, Avusturya

Tablo 14: Avrupa Birliği'nde Sosyal Kiralık Konut Stoku

Kaynak: (OECD Affordable Housing Database, 2022)

Kullanım süresi açısından, çoğu AB ülkesinde kiralık sosyal konut sağlanmaktadır, ancak birçoğunda konutların satışı da mümkündür. Bununla birlikte, Birleşik Krallık gibi bazı ülkelerde, kiracıların konutun bir kısmını satın aldığı ve geri kalanı için kira ödediği bir ortak mülkiyet çözümü de bulunmaktadır. G.Kıbrıs, Yunanistan ve İspanya gibi bazı Akdeniz ülkeleri de dahil olmak üzere bir takım ülkelerde, satılık düşük maliyetli konut olarak sosyal konut imkanı da sağlamaktadır (Braga & Palvarini, 2013).

Özel sektör ve kamu sektörlerinin iyi tanımlanmış rolleri sayesinde, yerel makamlar mevcut sosyal konut stokunu yönetirken, özel sektör ise yeni sosyal konutların geliştirilmesinden sorumlu olmaktadır. Avusturya, Belçika, Estonya, Almanya, Macaristan, İtalya, Polonya, Portekiz, İspanya ve İsveç gibi bazı ülkelerde kooperatiflerin de rolü büyük olmakla birlikte; Danimarka ve Hollanda'da, sosyal konut arzında kar amacı gütmeyen özel sektörün baskınlığı hakimdir. Avrupa özelinde ve hatta Dünya çapında sosyal konut denilince uygulamaları ve büyüklüğü dolayısıyla ilk örnek gösterilecek ülkelerden biri olan Hollanda'nın sosyal konut sistemine detaylıca ayrıca bakılması önem arz edecektir.

2.2.2.2.1. Hollanda

2010 yılında Avrupa Komisyonu tarafından Hollanda sosyal konut sistemi hakkında alınan bir kararda sosyal konut politikası, dezavantajlı kişilerden oluşan bir hedef gruba veya sosyal açıdan daha az avantajlı gruplara piyasa fiyatının altında konut sağlanması olarak tanımlanmıştır (Housing Europe, 2010).

Hollanda'daki kayıtlı sosyal konut kuruluşları, düşük gelirli hane halklarını barındırmaya öncelik vermek için yasal bir görevi olan, kar amacı gütmeyen özel kuruluşlardır. Bu kuruluşlar bir kayıt temelinde faaliyet gösterirler ve hükümet tarafından

denetlenmektedirler. Bu konut birlikleri devlet tarafından oluşturulan yasal bir çerçeve içinde çalışmalarına rağmen, kendi hedeflerini belirleyen ve kendi mali sorumluluklarını taşıyan bağımsız kuruluşlardır. Sosyal konut kuruluşları Hollanda konut piyasasının en önemli aktörleridir ve görevleri sadece sosyal konut stokunu inşa etmek, bakımını yapmak, satmak ve kiralamak değil, aynı zamanda konut sakinlerine konutların kullanımıyla doğrudan ilişkili diğer hizmetleri de sunmaktır. Halihazırda ülkede bu türden kayıtlı 425 sosyal konut kuruluşu bulunmaktadır.

Sosyal konut kuruluşları için finansman açısından 2 farklı fon ile güvence sağlanmıştır. Bunlardan ilki, kuruluşun mali durumunun denetleyicisi olarak hareket eden ve mali zorluklarla karşılaşan kuruluşa destek vermek için müdahale eden bağımsız bir kamu kuruluşu olan Sosyal Konut Merkez Fonu'dur (CFV).

İkinci güvence aracı ise, konut kuruluşlarının kendileri tarafından oluşturulan ve aralarında dayanışma fonu olarak görev yapan Sosyal Konut Garanti Fonu'dur (WSW). Bu Fon'un en önemli özelliği, sosyal konut kuruluşlarının faaliyetlerini açık sermaye piyasasında finanse ederken uygun koşullardan ve faiz oranlarından yararlanmalarını sağlamaktır. Bu iki aracın, kuruluşların ekonomik sorunlarının üstesinden gelmek için yeterli olmaması durumunda, devlet ve yerel yönetimler son çare olarak müdahale edebilmektedir (Housing Europe, 2010).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki ilk yıl boyunca, tüm inşaat kapasitesi Hollanda'nın ekonomik konumunu düzeltmeye harcanmış olmasından ötürü konut ve ev sahipliği birkaç yıl boyunca ikincil öneme sahip olarak görülmüştür. Ancak hızlı nüfus artışı (savaş sonrası bebek patlaması) nedeniyle konut sıkıntısı kısa sürede ciddi bir sorun haline gelmiş olup bu durum aşırı kalabalıklaşmayla kendini göstermiştir. Birçok aile tek bir konutta başka bir aileyle birlikte yaşamak zorunda kalmışlardır. Benzer gelişmelerin yaşandığı diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, konut sorununu çözmek için büyük toplu konut programları geliştirilmiştir. Burada amaç sadece çok sayıda konut inşa etmek değil, aynı zamanda kiralari düşük tutmak için mümkün olduğunca ucuz konutlar inşa etmektir. Bu, daha yüksek ücret talebini azaltacak ve böylece ülkenin rekabetçi konumunu destekleyecek bir politika olarak görülmüştür (Musterd, 2014, s.469).

Amsterdam şehri, geçen yüzyılın başından beri "Sosyal Konutların Başkenti" olarak nitelendirilmektedir. 1901 tarihli Konut Yasası'ndan bu yana, sosyal kiralık konut inşası, sınırları içerisindeki arazilerin çoğuna sahip olan ve bunları emlak sahiplerine kiralayan

Amsterdam Belediyesi'nin ana politika hedeflerinden biri olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Amsterdam'da sosyal kiralık konutların büyüklüğü tüm konutlar içinde hızla artarak 1950'de %18'den 1995'te %58'e yükselmiş ve baskın sektör olarak özel kiralık konutların yerini almıştır. Birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, Hollanda'da da refah devletinin yeniden yapılandırılması, sosyal kiralık konut sektörünün gerilemesine ve geniş çapta erişilebilir bir sistemden araç testli bir sisteme geçişe yol açmıştır. Ancak Avrupa Birliği'ndeki tüm üye ülkeler arasında Hollanda hala %30 ile en yüksek sosyal konut oranına sahip olup bu konutların sahibi yerel yönetimler değil, bağımsız konut birlikleridir.

Günümüzde, Hollanda hükümeti sosyal kiralık konut sektörünü piyasa sektörü lehine azaltmaya çalışmaktadır. Konut birliklerinin, düşük gelirli hanelere konut sağlamak gibi asli görevine dönmesi hedeflenmektedir. Amsterdam özelinde son on yılda (2010-2020) ev sahipliği %24 ve özel kiralama %32 oranında artarken sosyal konut oranı %44'e gerilemiştir (Atteveld & Liesker, 2022, s.231).

Ülke genelinde düşük gelirli haneler için piyasanın altında kira belirleme uygulamalarının ev sahibi için kira-maliyet yaklaşımıyla da ilgili olduğu çeşitli çalışmalarla kanıtlanmıştır. Bu uygulamalardan ilki ikamet süresi indirimidir (genellikle kira indirimi olarak adlandırılır).

Uzun süreli kiracıların, konuta yeni taşınanlara kıyasla konutları için daha az ödeme yapma eğiliminde oldukları kaydedilmiştir. Araştırmacılar bu indirimlerin iki makul nedenine işaret etmişlerdir: Konutta devirden kaçınma ve "maliyetli" bir kiracıya kiralama riskini göze almama durumudur. Kiraların zaman içinde düşük tutulması, kiracıları mevcut konutta kalmaya teşvik ederek devir maliyetlerini azaltabileceği; tersine, maliyetli bir kiracıyı yerinde tutmanın da maliyetleri artırabileceği ifade edilmiştir. Çünkü kiracılar önemli masraflar yaratabilirler (bakım maliyetleri ve ev sahibi tarafından ödenen kamu hizmetleri maliyetleri dahil). Zaman içinde, ev sahipleri yüksek maliyetli kiracıları taşınmaya teşvik etmek amacıyla kiraları yükseltebilir ve daha az maliyetli kiracıları kalmaya teşvik etmek için kiraları piyasanın altında tutabilecekleri ifade edilmiştir (Decker, 2021, s.63).

İkinci yaygın kira belirleme uygulaması, kira yapışkanlığı ya da ev sahibinin kiraları yıldan yıla sabit tutma kararıdır. Kiracı devrine karşı ev sahibinde oluşan isteksizlik ve kiracılarla kişisel bağlantıların kurulması kira yapışkanlığının en önemli sebepleri

arasındadır. Bahsedilen bu sebepler ev sahiplerinin, kiracılara neden indirim sağlamak isteyebileceklerini göstermektedir. Ev sahipleri, uzun bir zaman diliminde daha fazla gelir getirebilecek nispeten yüksek bir kira bedeli ile konutun daha hızlı kiralanmasını sağlayarak boş kalmasından doğacak kayıplarını sınırlayabilecek nispeten daha düşük bir kira bedeli sunmak arasında bir değiş tokuşla karşı karşıyadırlar. Bu durum kiralarda sabit veya minimum değişimlere sebebiyet verebilmektedir.

2.3. Avrupa Birliği Sosyal Konut Politika Araçları

Avrupa’da sosyal konut sisteminde devlet müdahalesi çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Bunlardan en bilinenleri kiralık sosyal konut üretimi, kira denetimleri, kira destekleri, konut finansman sistemleri ve konut ödenekleri olarak sayılabilir (Karakaş, 2015, s.50).

2.3.1. Konut Ödenekleri

Hanelerin konut maliyetlerini azaltmak için düzenli olarak ödenen konu odaklı sübvansiyonlar olarak tanımlanan konut ödeneği, AB çapında bir araçtır. Bu araç bazı ülkelerde merkezi hükümet tarafından işletilirken bazı ülkelerde yerel idareler tarafından kullanılır. Örneğin, Macaristan’da konut ödeneklerinin yerel idareler tarafından sağlandığı bilinmektedir.

AB ülkelerinde çoğu zaman, farklı işlevleri yerine getiren veya farklı hedef gruplarına yönelik iki veya daha fazla ödenek sistemi de mevcuttur. Temel olarak, tüm programlar düşük gelirli hanelere yöneliktir. Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Almanya ve İtalya gibi bazı ülkelerde, konut maliyetlerinin tam olarak üstlenilmesi ve konut maliyetlerinin düşürülmesinden oluşan iki araçlı bir sistem uygulanmaktadır.

Bazı ülkeler, belirli savunmasız gruplara fayda sağlayan destek programlarına sahiptir; Güney Kıbrıs’ta mülteci statüsüne sahip kişiler, Danimarka ve Finlandiya’da yaşlılar, İspanya’da evlerinden tahliye edilen haneler ve Portekiz ve İspanya’da genç haneler gibi. Bildirilen programlardan bazıları, konut sisteminin belirli bölümleri veya belirli konut hizmeti sağlayıcı kurumları için tasarlanmıştır. Bu durumlarda, barınma ödeneği yalnızca belediye veya sübvansiyonlu konutlardaki haneler (Belçika (Brüksel), Bulgaristan ve Fransa) veya yalnızca özel kiralık konutlardaki kiracılar (İrlanda, Lüksemburg ve Malta) için mevcuttur.

Bu programlar, yine de belirli bölümleri destekleyen konu odaklı sübvansiyonlar olarak da anlaşılabilir. Tamamen işletme veya ısıtma maliyetleriyle ilgili programlar da vardır. Bulgaristan, Hırvatistan, Letonya, Litvanya ve Romanya buna örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca bazı durumlarda bu ve bunun gibi bazı desteklere, yalnızca konutta yerleşik olanlar erişebilmektedir (Örn. Bulgaristan ve Romanya'da ısıtma sübvansiyonu).

Kiracı oranının yoğun olduğu ülkelerde destek kapsamında da farklılıklar mevcuttur. Özellikle kapsamlı destek programları, kiracı oranının yüksek olduğu ülkelerde yaygındır. Finlandiya, Fransa, Danimarka, Hollanda ve Almanya'da, tüm hanelerin %12 ila %23'ü arasına denk gelen hanelere çeşitli destek oranları bildirilmiştir. Bu ülkeler arasında Finlandiya ve Fransa, kiracı oranının en yüksek olduğu ülkeler durumundadırlar. Diğer taraftan Hırvatistan, Estonya, Slovakya ve Slovenya gibi düşük veya orta düzeyde kiracı payına sahip ülkelerdeki programlar, desteklerinin çoğu resmi olarak oturanlara açık olmasına rağmen, ülkelerdeki hanelerin yalnızca %2'sini desteklemektedir.

Bu desteklerin zaman içindeki gelişimi, çoğu ülkede süreleri veya küçük yeniden düzenlemeleri ile formüle edilmiştir. Enflasyonist dönemlerde, değişen fiyat seviyelerine uyum sağlama gerekliliği, konut politikası hedeflerini yakalama noktasında, araçların uzun süre kalıcı olmasını gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte, bazı ülkeler son yıllarda yeni konut ödenekleri geliştirerek faydalandırmışlardır (Schulze vd., 2020, s.71).

2.3.2. Konut Sübvansiyonları

Konut sübvansiyonları, belirli gelir sınırları içindeki düşük ve orta gelirli haneleri kapsamaktadır. Bu kriter, diğer konut destek araçlarının büyük çoğunluğu için de geçerli bir kriter durumundadır. Uygulamada konut sübvansiyonları iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Devletin vergi muafiyet ve indirimleri yoluyla konut piyasasına müdahale edebileceği gibi, yerel yönetimlerin de arsa (arazi) değerlerini düşük belirlemek suretiyle sosyal konut arzını desteklemesi uygulamasıyla da yapılabilir. (Karakaş, 2015, s.50)

Sağlanan konut destekleri gelir kriterlerinin ötesinde, bazı programlar özellikle desteğe değer görülen veya özel barınma ihtiyaçları olan daha spesifik hedef grupları hedeflemektedir. Örneğin, (genç) aileleri (ör. Hırvatistan, Kıbrıs ve Polonya), bekar ebeveynleri (ör. İtalya ve Portekiz), engellileri/sağlık sorunları olan kişileri (ör. yaşlılar (örn. Çekya, İtalya ve Lüksemburg), öğrencileri (Fransa, İtalya, Lüksemburg ve

Portekiz), uzun süreli göçmen aileleri (İtalya), savaş kurbanlarını (Hırvatistan), özel hastalığı olan kişileri, mülteci statüsü (G.Kıbrıs) veya gezici işçileri (Fransa) kapsamı gibidir. Buna ek olarak Çekya, belirli bir hedef grubu desteklemeyi değil, genel olarak özel kiralık konut piyasasını desteklemeyi amaçlayan bir destek aracına sahiptir. Sonuç olarak, kısmen farklı konut arzı gereklilikleri, temel refah yönelimlerini yansıtan oldukça farklı destek profilleri veya hedefleri ortaya çıkmaktadır.

2.3.3. Kira Düzenlemeleri

Avrupa Birliği'nin konut politikası dahilinde düzenlemelere konu olan bir diğer politika aracı kira düzenlemeleridir. Bu düzenlemelerin birlik ülkeleri özelinde uygulandığı veya hiç başvurulmadığı görülmektedir. Ülkelerin tarihsel, kültürel geçmişleri, bu düzenlemelerin muhteviyatları hakkında birtakım yöntemleri belirlemektedir. Kira sözleşmelerinin düzenlenmesi ile ilgili olarak, başlangıçta üç boyut ele alınmaktadır, Bunlar; yeni sözleşmeli kiraların düzenlenmesi, kira düzeltmelerinin düzenlenmesi ve kira sürelerinin düzenlenmesidir.

Toplamda, AB üye devletlerinden 10'unda kiracılık yasası kapsamında önemli bir kira düzenlemesi yoktur (bkz. Tablo 15). Bunlar daha çok güney ve doğu AB üye ülkeleridir (Bulgaristan, Hırvatistan, Finlandiya, Yunanistan, Macaristan, Letonya, Litvanya, Romanya, Slovakya ve Slovenya).

İkinci bir grup, başlangıçtaki kira seviyesini düzenlemeyip daha sonrasında yapılacak olan kira artışlarını ayarlamaları açısından orta düzeyde bir düzenlemeyi kapsamaktadır. Bazı AB üye ülkelerinde, düzenleme, sözleşme akdedilme tarihinin düzenleme için belirleyici olduğu eski kiracılık düzenlemeleriyle sınırlandırılmıştır (Kıbrıs, Malta ve Portekiz). Yani kiralamanın yapıldığı tarih baz alınarak kira düzenlemelerinin uygulanmasıdır. Bazı ülkelerde (örneğin, İrlanda, Birleşik Krallık (şimdiye kadar sadece İskoçya)) kira artışları için bir takım özel bölgesel düzenlemeler de yapılmıştır.

Önemli kira düzenlemesi olmayan	Sadece kira artışlarına ilişkin düzenleme olan	Kira artışı ve ilk kiralamanın esas alındığı düzenleme
Bulgaristan	Belçika	Avusturya
Hırvatistan	G. Kıbrıs	Danimarka
Finlandiya	Çek Cumhuriyeti	Fransa
Yunanistan	Estonya	Almanya
Macaristan	İrlanda	Hollanda
Letonya	İtalya	İsveç
Litvanya	Lüksemburg	
Romanya	Malta	
Slovakya	Polonya	
Slovenya	Portekiz	
Birleşik Krallık (İskoçya hariç)	İspanya	
	Birleşik Krallık (İskoçya)	

Tablo 15: Avrupa Birliği'nde Kira Düzenlemeleri

Kaynak: (Schulze vd., 2020, s.106)

Üçüncü grup düzenleme politikası ise başlangıç kira seviyesinin kontrolü ile de karakterize edilen, daha güçlü bir kira düzenlemesine sahip bir uygulamadır. Düzenlemenin Avusturya, Danimarka, Fransa, Almanya, Hollanda ve İsveç tarafından uyguladığı bilinmektedir. Bununla birlikte, ilk kira düzenlemesinin belirli konut özelliklerine (örneğin, inşaat yılı, konut tipi, yenileme durumu) veya mekânsal alana bağlı olduğu bilinerek tasarlanması hakimdir. Ayrıca, bu ülkelerden bazıları, kiracılık düzenlemesinin etkisi için belirleyici olabilecek sabit kiralama koşulları da dikkate alınarak düzenlemeleri şekillendirmektedirler (Avusturya ve Fransa).

2.4. Sosyal Konutların Sosyo-Ekonomik Etkileri

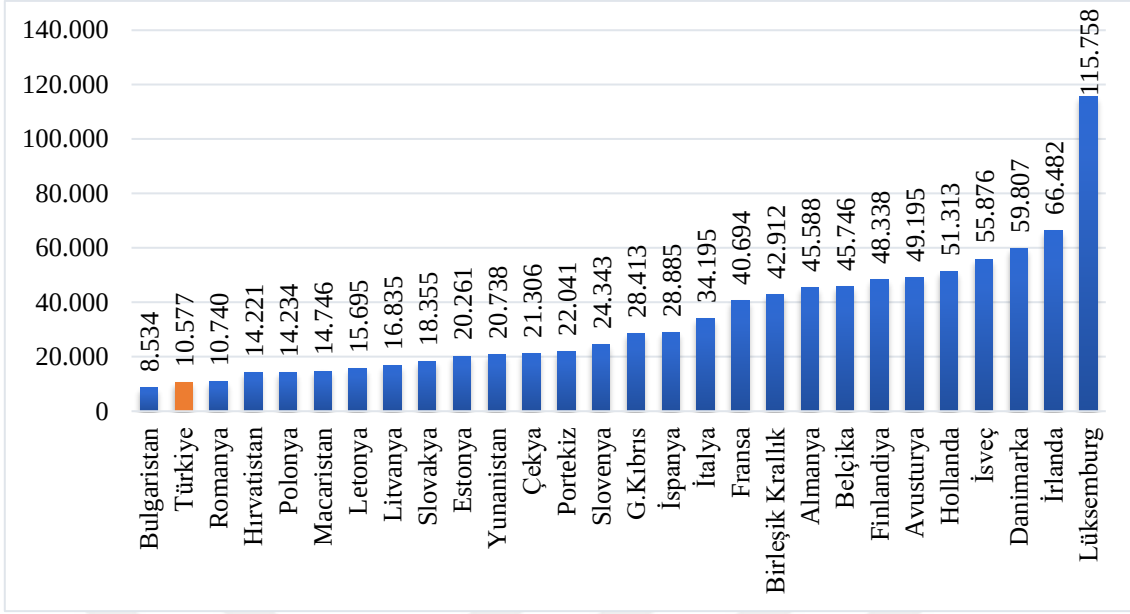
Sosyal konutların devreye girmesiyle ikamet edenlerde oluşabilecek ani etkilerden biri, konut maliyetlerinden tasarruf ettikleri ve diğer temel mal ve hizmetlere daha iyi erişim sağladıkları için hane halkının satın alma gücündeki artıştır. Bu durum, daha yüksek özel tüketime yol açarak, devlet için daha fazla vergi geliri zemin hazırlamaktadır. Bu ek gelirin yanı sıra, kamu bütçesinde aynı zamanda konut ödeneklerinde tasarruf sağlayarak diğer önemli alanlara daha fazla yatırım yapılabilir hale gelinebilir. Bu durum GSYİH'ya olumlu bir katkı sağlamasına yardımcı olacaktır (Housing Europe, 2020, s.4).

Sosyal ve uygun fiyatlı konuta yatırım yapmanın bir başka olumlu etkisi de kapsayıcı büyümeyi teşvik etmesi ve ekonomide büyük çarpan etkisi sağlamasıdır. Sosyal ve uygun fiyatlı konutların inşası, daha fazla iş ve daha fazla vergi geliri yaratılmasına ve dolayısıyla daha yüksek bir GSYİH'ya katkıda bulunur. Bu makro ekonomik etkilere katkıda bulunan, fazladan istihdam ve vergi gelirleri yaratanın sadece yeni evlerin inşası değil, aynı zamanda mevcut sosyal ve uygun fiyatlı konutların yenilenmesi ve bakımı olduğunu da belirtmek gerekir.

Uygun fiyatlı konutların, birçok ülkede artan bir endişe olan evsizliği azaltma potansiyeli aracılığıyla eşitsizliklerle mücadele etme potansiyeline de sahip olduğu bir gerçektir. Sosyal barınma gibi evsizliği önlemeyi finanse etmek, evsizliği yönetmekle ilgili tüm masraflara yapılan harcamalardan önemli ölçüde daha az maliyetli olacağı ifade edilmektedir ((UK Collaborative Center for Housing Evidence (CaCHE) ve Housing Associations' Charitable Trust (HACT), 2020).

Birleşik Krallık'ta yapılan son araştırmalar, uygun fiyatlı ve kaliteli konutların çocuk yoksulluğunu doğrudan azalttığını da ortaya koymuştur. Ayrıca, aşırı kalabalık ve gürültüye maruz kalmanın eğitim sonuçlarını ve genel olarak çocukların gelişimini olumsuz etkilediği tespit edildiğinden, uygun konutlarda yaşayan çocuklar ve gençlerin daha yüksek eğitim başarılarına sahip olabilecekleri vurgulanmıştır (UK Collaborative Centre for Housing Evidence (CaCHE) ve Housing Associations' Charitable Trust (HACT), 2020).

Konut maliyetlerinin artışı, harcanabilir hane gelirlerinde bir azalmaya götüreceği çok açıktır. Maliyet unsuru gerek konut kredileri, aidatlar gerekse kira ödemelerini kapsamaktadır. Bu hususta konut maliyetlerinin artışı gelir seviyelerinin dağılımında doğrudan etki yapmaktadır. Aşağıda konut maliyetleri ile nüfus arasındaki bağlantı kurgulanmış olup konut maliyeti yüksek olan nüfusun oransal dağılımı verilmiştir. Bu göstergenin ülkemiz açısından daha iyi analiz edilebilmesi için AB ülkelerinin kişi başına düşen milli gelirlerine göre sınıflandırılarak 3 grupta gösterilmesi daha yerinde olacaktır. Bu yüzden ülkelerin, 2010-2021 yılları arasında kişi başına düşen milli gelirlerinin ortalaması alınarak konut maliyetlerinin gözlemlenmesi ve ülkemiz adına politikaların üretilmesinde faydalı olacaktır.

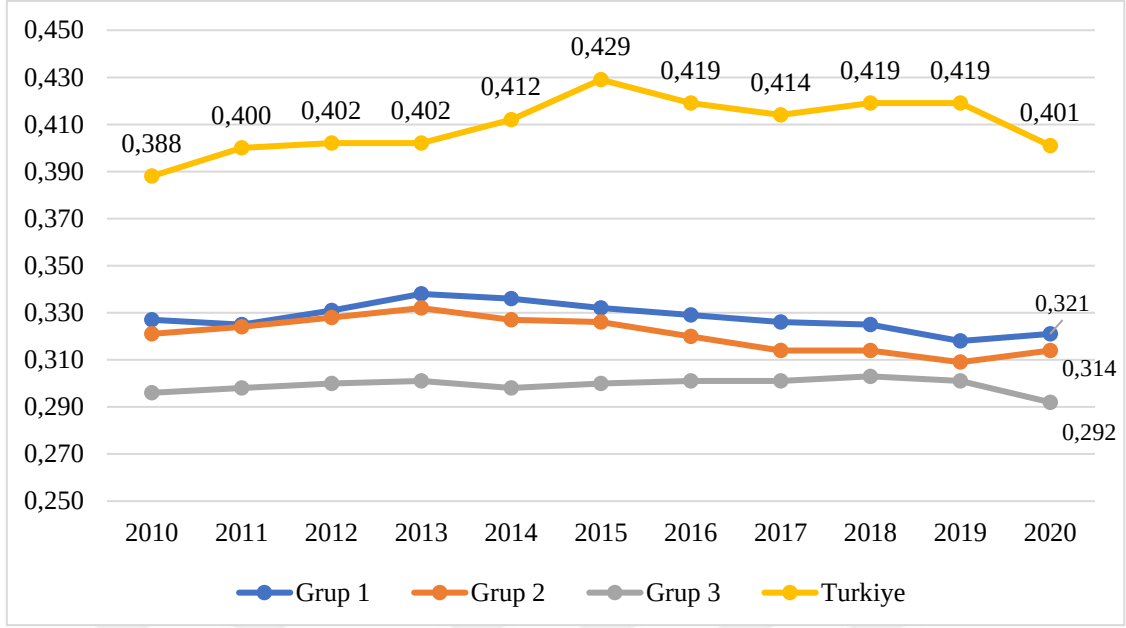


Grafik 15: Avrupa’da Ortalama Kişi Başı Milli Gelir Düzeyleri (2010-2021) (ABD Doları)

Kaynak: (The World Bank, 2023a)

Türkiye kişi başına düşen milli gelir ortalamasında (2010-2021 yılları arası) AB üyesi ülkeler arasında ne yazık ki son sıralarda yer almaktadır. Düşük milli gelir ve yüksek konut maliyetleri, karar alıcılar için konut politikalarında belirleyici bir kıstas oluşturmaktadır. Daha doğru politikalara ulaşmak için gelir dağılımının ülke içindeki seyri de önem taşımaktadır.

Yıllara göre Gini katsayılarına bakıldığında Türkiye’de 2015’den sonra Gini katsayısında 0’a doğru yaklaşan bir trend görülmekle birlikte maalesef AB ülkelerinin oldukça gerisinde kalmaktadır. Grafikte yer alan gruplar (1,2,3) AB ülkeleri + Birleşik Krallık’ın 2010-2021 yılları arasında kişi başına düşen milli gelirlerinin ortalaması alınarak oluşturulmuştur.



Grafik 16: Türkiye ve AB Üye Ülkeleri GİNİ Katsayıları (2010-2020)

Kaynak: (The World Bank, 2023b)

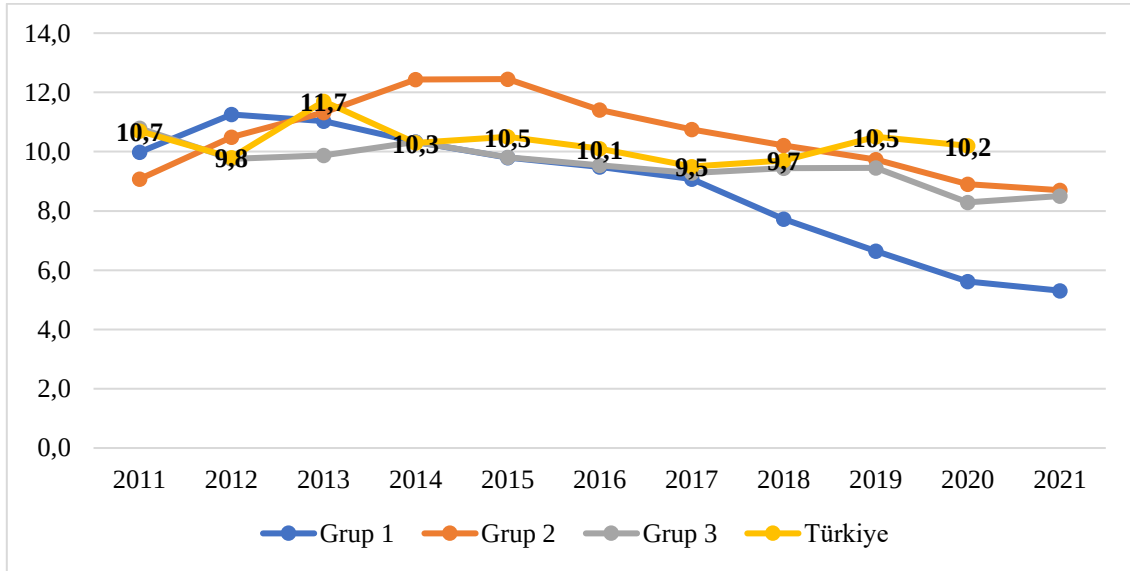
Grafikte yer alan verilere göre 1.grupta kişi başı milli gelir düzeyi 2010-2021 yılları ortalaması 20.000 dolar ve altında kalan ülkelerden oluşmaktadır. Bunlar Bulgaristan, Romanya, Hırvatistan, Polonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Slovakya ve Estonya'dır. 2.grupta kişi başı milli gelir düzeyi 2010-2021 yılları ortalaması 20.000-40.000 dolar arasında kalan ülkeleri kapsamaktadır. Bunlar ise; Yunanistan, Çekya, Portekiz, Slovenya, G. Kıbrıs, İspanya, İtalya ve Fransa'dır. Son olarak 3.grup ülkeler ise kişi başı milli gelir düzeyi 2010-2021 yılları ortalaması 40.000 ABD dolarından daha fazla olanlardır. Birleşik Krallık, Almanya, Belçika, Finlandiya, Avusturya, Hollanda, İsveç, Danimarka, İrlanda ve Lüksemburg bu grupta yer almaktadır. Bu üçlü gruplandırma benzer sosyo-ekonomik yapıları da tarif edebileceği üzere benzer politikaların uygulanabilirliği açısından örnek de teşkil edebilecektir.

AB ülke gruplarına bakılacak olursa kişi başına düşen milli gelir düzeyi ortalaması daha az olan ülkelerin Gini katsayılarının da diğer gruplara göre daha dezavantajlı olduğu görülmektedir. Türkiye, AB üyesi ülkelere göre gelir dağılımı adaleti açısından dezavantajlı bir konumda olmasına rağmen, 2019 yılından itibaren pozitif bir ivme yakalamıştır.

Konut sorunu gerek AB ülkelerinde gerekse Türkiye'de geçmişten beri süregelen bir sorundur. Hanelerin konut için bütçelerinden ayırdıkları ödenekler, konut sorununun boyutunu ve yapısı göstermektedir. Şöyle ki; konut harcamalarının hane gelirleri

içerisindeki yüzdesi refah düzeyiyle doğrudan ilintiliyken; kiralık-mülk konut, ipotekli olup olmama durumu ve konutun konumu ve yapı özellikleri konut sorununda yapısal unsurları oluşturmaktadır.

Grafik 17’de toplam konut maliyetlerinin (konut ödenekleri hariç) yoksulluk durumuna⁴ göre toplam kullanılabilir hane gelirinin (konut ödenekleri hariç) %40’ından fazlasını temsil ettiği bir hanede yaşayan nüfusun yüzdesi gösterilmiştir. Daha açık bir ifadeyle hane gelirinin %40’ından daha fazlasını kira, konut kredisi gibi konut maliyetlerine ayırmak durumunda olan nüfusun, toplam nüfus içerisindeki oranını göstermektedir. Bu göstergede daha sonra üyelikten ayrılan Birleşik Krallık ile 27 AB üyesi ülkenin kişi başına düşen milli gelirlerinin (2010-2021) ortalaması baz alınarak oluşturulmuş 3 grup ile Türkiye’nin karşılaştırması yapılmıştır. Buna göre yıllar itibariyle 2013,2019 ve 2020 yıllarında, Türkiye’de hane gelirinin %40’ından daha fazlasını konut için harcayan nüfusun oranının AB ülkelerinin tamamından daha fazla olduğu görülmektedir. Ancak 2021 yılı sonrasında artan enflasyon ile oluşan ve domino etkisi yaratan fiyat artışlarına paralel olarak konut maliyetlerinde de bir artışın gözlemlenebileceği kuvvetle tahmin edilmektedir. Özellikle dar ve orta gelirli (daha çok ücret geliri elde eden) hanelerin konut maliyetlerinde bu yıldan itibaren artışın hissedilir düzeyde olacağı muhtemeldir. Bu da bu hanelerin toplam nüfus içerisindeki paylarının artmasına sebebiyet verecektir.



Grafik 17: Yoksulluk Durumuna Göre Barınma Maliyetinin Aşırı Yük Oranı

Kaynak: (Eurostat, 2023e)

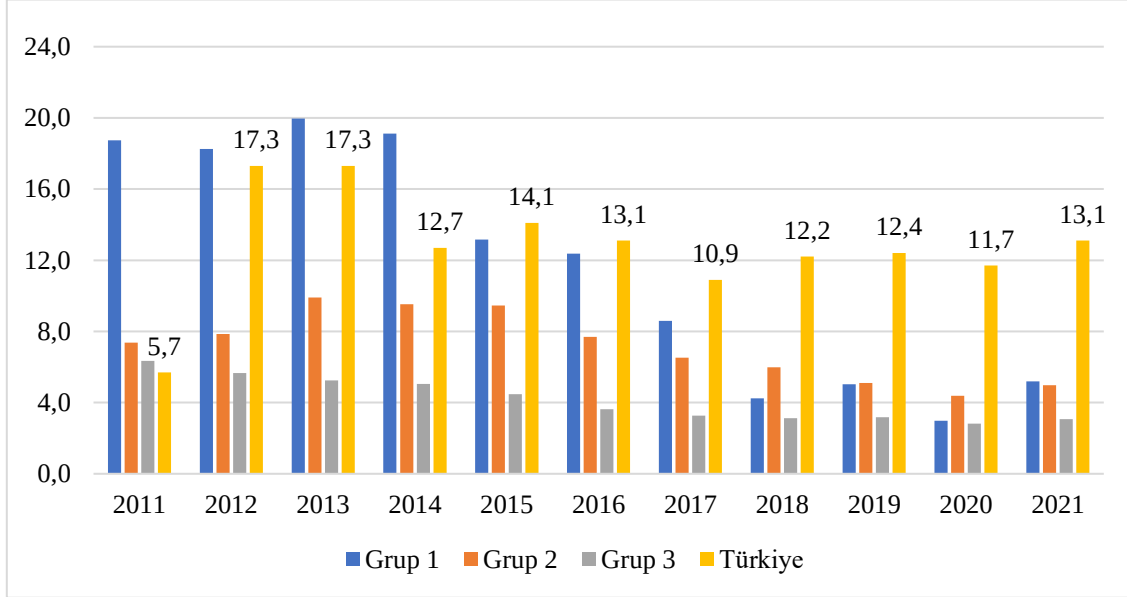
⁴ Yoksulluk riski oranı, ulusal medyan eşdeğer harcanabilir gelirin %60'ı olarak belirlenen yoksulluk riski eşliğinin altında eşdeğer harcanabilir geliri (sosyal transferden sonra) olan kişilerin oranıdır.

Edinilen son veriye göre Türkiye’de 2020 yılında nüfusun %10,2’si harcanabilir gelirinin %40’ından daha fazlasını konut için ayıran hanelerde yaşamaktadır. Bu oranın 2020 yılın için en düşük olduğu AB ülkeleri ise %1,9 ile G. Kıbrıs, %2,7 ile Litvanya ve %2,8 ile Malta olurken; en yüksek olduğu AB ülkeleri ise %33,3 ile Yunanistan, %17,8 ile Sırbistan ve %14,4 ile Bulgaristan olmuştur. Ülkeler arasındaki bu değişkenlik, farklı bölgesel konut fiyat seviyeleri, sosyal konuta yönelik ulusal politikalar veya hükümetler tarafından konut için sağlanan kamu sübvansiyonları ve yardımlarından kaynaklandığı ifade edilebilir.

Konut maliyetlerinin etkisi, hiç şüphesiz ki harcanabilir gelirden daralmaya sebebiyet vermesidir. Bu hususun konutun mülkiyeti açısından değerlendirilecek olması durumunda mülk sahibi ve kiracı harcanabilir gelirleri içerisindeki, konut maliyetlerinin payı önem taşımaktadır. Öyle ki konut maliyetlerindeki artışlar potansiyel olarak diğer harcamaların ertelenmesine veya iptal edilmesine yol açabilmektedir.

2022 yılında AB nüfusunun %8,7’si hane halkı harcanabilir gelirinin %40 veya daha fazlasının konut harcamalarına ayrıldığı görülmektedir. Bu oran AB üye devletleri arasında önemli ölçüde farklılık göstermektedir (bkz. Harita 1). Yunanistan %26,7 ile en yüksek konut maliyeti yükü oranını kaydedilmekle birlikte, bu oranın %10’u aştığını bildiren diğer ülkeler arasında Hollanda (%10.0), Almanya (%11.8), Danimarka (%14.7), Bulgaristan (%15.1) ve Lüksemburg (%15.2) bulunmaktadır. Buna karşılık, konut maliyeti yükü oranı %4’ün altında olan üye devletler %2,5 ile Slovakya ve Güney Kıbrıs olurken, onları Malta (%2,9), Litvanya (%3,5), Hırvatistan (%3,8) ve İrlanda (%3,9) takip etmiştir. Ülkeler arasındaki bu değişkenlik, farklı bölgesel konut fiyat seviyeleri, sosyal konuta yönelik ulusal politikalar veya hükümetler tarafından konut için sağlanan kamu sübvansiyonları ve yardımlarından kaynaklandığı ifade edilebilir.

Kıbrıs, %0,5’le Estonya ve %0,6 ile Finlandiya’dır. Türkiye ise bu yıl nüfusun %11,7’lik bir kesimi, hane gelirinin %40’ından daha fazlasını konut maliyetlerine ayıran hanelerde yaşayan mülk sahipleri oluşturmaktadır.



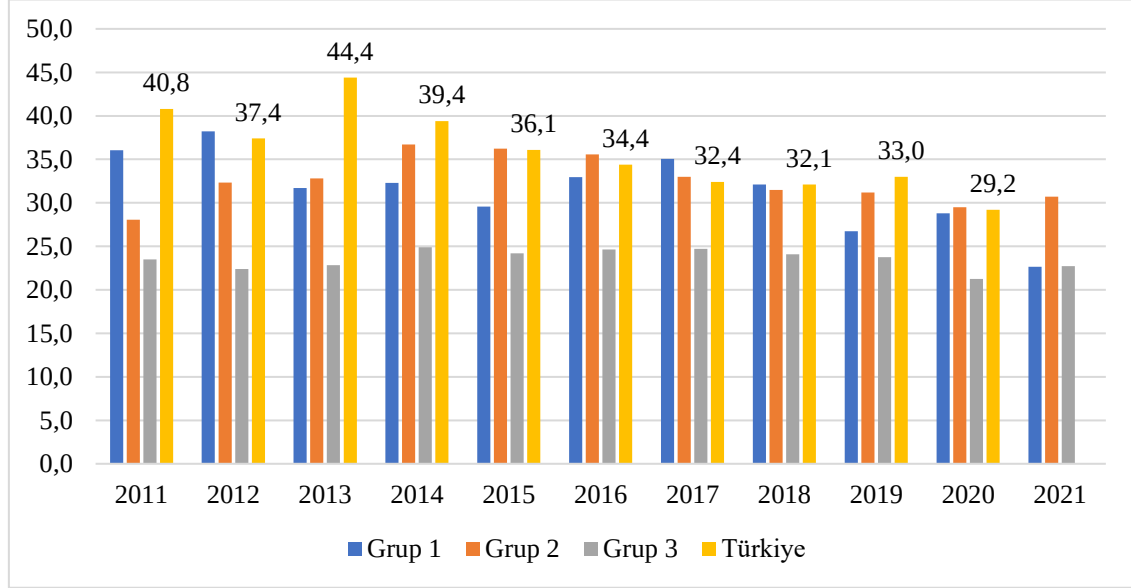
Grafik 18: Mülk Sahipleri- Konut Maliyetleri İlişkisi

Kaynak: (Eurostat, 2023f)

Kişi başı milli gelirin, 2010-2021 yılları arası ortalamasının 20.000 doların altında olan 1.grup ülkelerde mülk sahiplerinin kullanılabilir hane gelirlerinin %40’ından daha fazlasını konut maliyeti olarak ödeyenlerin toplam nüfusa oranının diğer gruplardan daha yüksek düzeyde çıkması; bu gruptaki ülkelerin çoğunun eski Sovyet bloğu ülkelerinden oluşması dolayısıyla mevcut konutların büyük oranda eski olması, konut maliyetlerinin (bakım-onarım, faiz yükü, sigorta vb.) daha fazla çıkmasına sebebiyet vermiştir. Buradaki en önemli unsur, kişi başına düşen milli gelirin düşük seviyede olmasının bu giderlerin harcanabilir gelirdeki payını yükseltmesidir. Daha çok konut faiz oranlarının yükselmesi neticesinde hane gelirleri içerisinde kredi ödemelerinin payının artması Türkiye açısından bu olumsuz tabloyu ortaya çıkarmıştır.

Konutlarda kiracı olarak ikamet edip (piyasa fiyatlardan kiralanan özel kiralık konutlarda yaşayan kiracılar), harcanabilir gelirlerinin %40’ından daha fazlasını konut için ayıran hanelerin oranı yıllar itibariyle Türkiye’de, AB üyesi ülkelerin ortalamasına yakın seyrettiği görülmektedir. Türkiye’de son 10 yılda en yüksek %44,4 ile 2013 yılında görülmekteyken en düşük %29,2 ile 2020 yılında kaydedilmiştir. Bu oranın AB ortalaması ise genelde yatay bir seyir izlemiş olup %20-37 aralığında süregelmiştir. 2020

yılında AB içerisinde en yüksek %79,2’lik bir oranla Yunanistan, %46,4 ile Macaristan, %44,8’le Bulgaristan olurken; kiracılar arasında bu oran en düşük %10,5’le G.Kıbrıs, %12,3’le Almanya ve %12,7 ile Avusturya’da olmuştur.



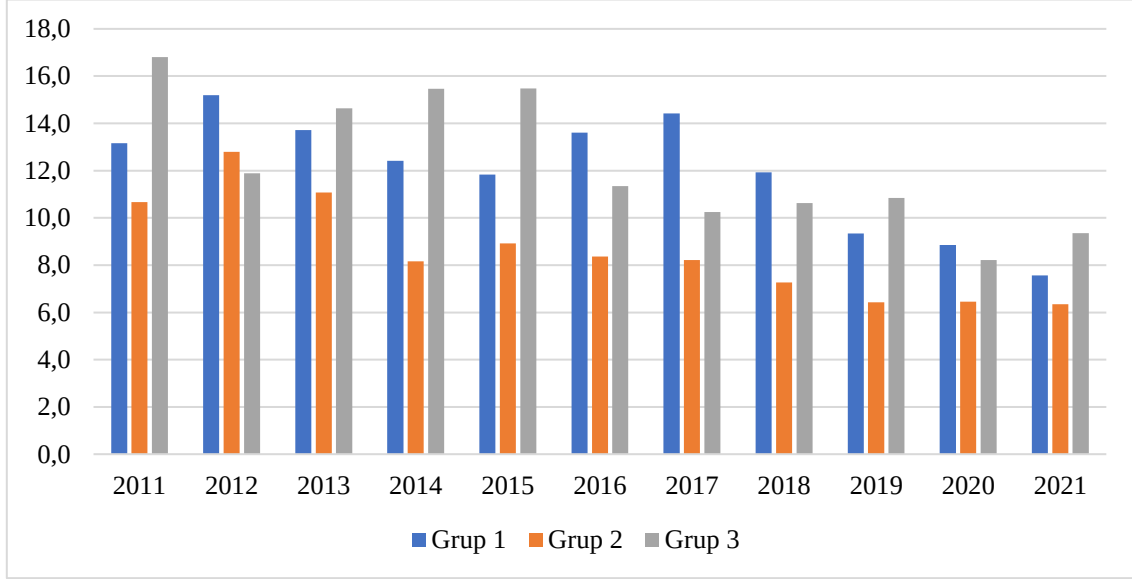
Grafik 19: Kiracı – Konut Maliyetleri İlişkisi

Kaynak: (Eurostat, 2023f)

Burada dikkat çeken husus, mülk sahiplerinde görüldüğü gibi 3. grupta yer alan AB ülkelerinde kiracıların, konuta diğer iki gruba göre harcanabilir gelirlerinden daha az pay ayırdığıdır. Daha açık bir ifadeyle harcanabilir gelirinin %40’ından daha fazlası kadar konut harcaması yapan hanede yaşayanların toplam nüfusa oranı, grup 3’teki ülkelerde (ortalaması) yıllara göre daha az gerçekleşmiştir. Türkiye’de ise kiracıların harcanabilir gelirlerinin %40’ından daha fazlasını konut harcamasına ayıranların toplam nüfusa oranında yıllar itibariyle bir düşüş yaşanmaktadır.

Kiralık konutları, ülkemizde birebir örneği olmasa da özel ve sosyal kiralık konut olarak ikiye ayrıldığı gerçeğinden hareketle AB ülkelerinde var olan kiralık sosyal konut sistemi içerisinde konut maliyetlerinin harcanabilir gelir üzerindeki etkisi yıllara göre Grafik 20’deki gibi seyretmiştir. Buna göre 2016 yılına kadar harcanabilir gelirin %40’ından daha fazlasını konut maliyeti olarak kaydeden hanelerde yaşayanların toplam nüfusa oranı 3. grup ülkeler ortalaması daha yüksek seviyede gerçekleşmiştir. Bu durum, bu ülkelerde konut maliyetlerinin diğer ülkelere göre görece daha pahalı olduğunu veya konutlarda daha çok toplumun dar gelirli hanelerinin ikamet ettiklerini (düşük gelirli hanelerde, konut harcamalarının payının yüksek çıkmasından ötürü) göstermektedir.

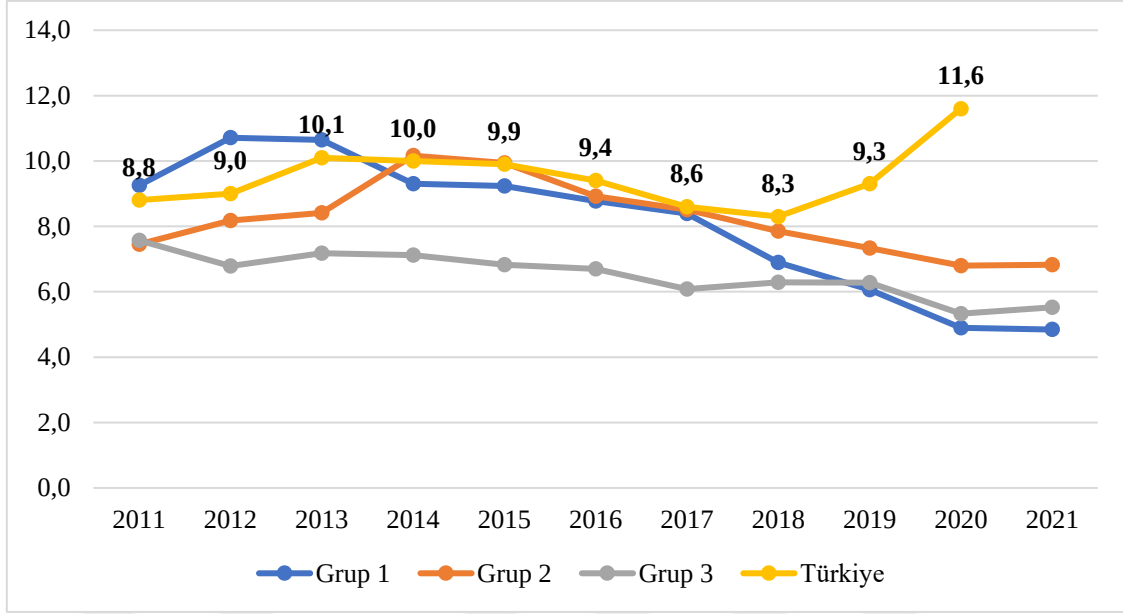
2016 yılından sonra her üç grupta da bu oranlarda azalma trendine girildiği görülmektedir. Burada AB bünyesinde ortaklaştırılan politikaların bu maliyetlerin gelir içerisindeki paylarının azaltılmasında etkisi olduğu ifade edilebilir.



Grafik 20: Sosyal Kiralık Konutlar ve Konut Maliyetleri

Kaynak: (Eurostat, 2023f)

Konutlarda yaşayan hanelerin mülk sahibi veya kiracı olma özelliklerinin yanında yaşayanların aile yapısına göre de konut maliyetinin oransal dağılımı önem arz etmektedir. Buna göre Türkiye ve AB üyesi ülkelerde toplumda en yaygın hane yapısı olan, 2 ebeveyn ve çocuklar veya sadece 2 ebeveynli hanelerde yaşayanları kapsayan çekirdek aile yapısı incelenmiştir. Toplam konut maliyetlerinin (konut ödenekleri hariç) kullanılabilir hane gelirinin %40'ından fazlasının ayrıldığı bir hanede yaşayan bu aile yapısına sahip bireylerin toplam nüfusa oranını gösteren Grafik 21'de AB üye ülkeleri ve Birleşik Krallık'tan oluşan, kişi başı milli gelire göre sınıflandırılmış 3 ülke grubunun ortalaması ve Türkiye ele alınmıştır.

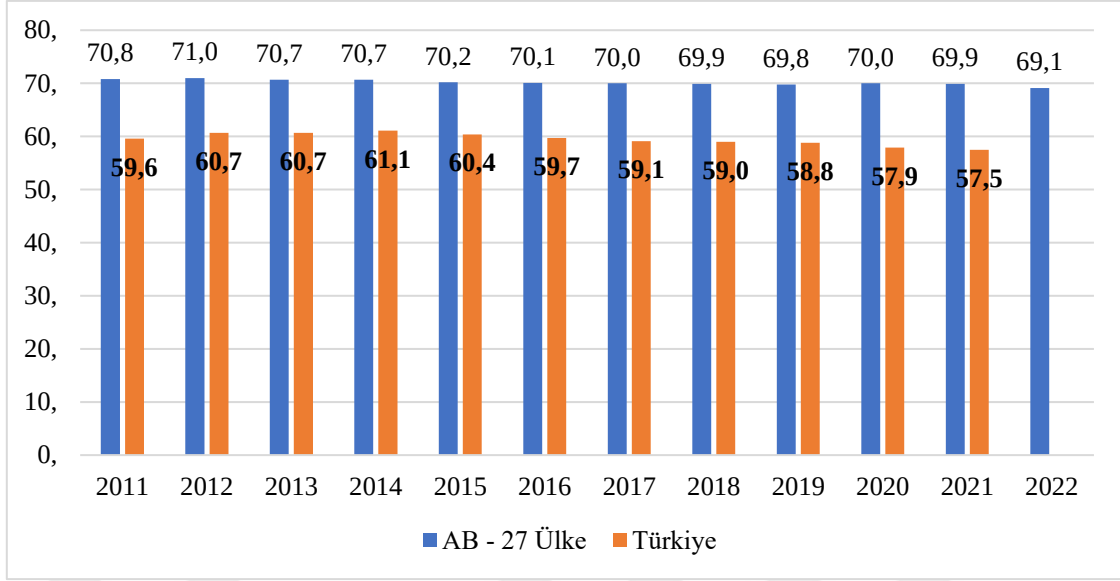


Grafik 21: Çekirdek Aile Yapısı Bulunan Haneler ve Konut Maliyetleri İlişkisi

Kaynak: (Eurostat, 2023d)

Buna göre ülkemizde çekirdek aile yapısına sahip hanelerin konut maliyetlerinde 2018 yılından sonra ciddi bir sıçrama görülmekte olup konut maliyetlerinin, hane gelirinin %40'ını aşanların oranı 2020'de nüfusun %11,6'sını bulmuştur. Burada yaşananda son dönemlerde içinde bulunduğumuz enflasyonist sürecin payı bulunmakla beraber, konut arzında veya konuta ulaşılabilirlik noktasında yapılacak olan düzenlemeler de “aile konutları”nın daha çok hedeflenmesinin gerekliliğini ortaya çıkartmıştır. AB ülkelerinde bu oran, 2020 yılı için en yüksek %26,0'la Yunanistan, %12,6 ile Bulgaristan ve %9,2 ile Danimarka olurken; en düşük %1,3 ile Litvanya, %2,0 G. Kıbrıs ve %2,1 ile Estonya'da gerçekleşmiştir.

AB ve Türkiye özelinde konut sahipliğinin genel fotoğrafına bakıldığında yıllar itibariyle büyük değişimlerin yaşanmadığı görülmektedir. Son yıllarda dünyada yaşanan enflasyonist süreç ve Covid-19 salgınıyla istihdamın azalması, konut ediniminde yavaşlamaya sebep olmuştur. Bu durum paralel olarak kiralık konut talebini artırmıştır. Grafik 22'de hem Türkiye hem de AB-27 ülkeleri ortalamasının oransal mülk sahipliği verileri gösterilmiştir.



Grafik 22: AB ve Türkiye Ev Sahipliği Oranları (%)

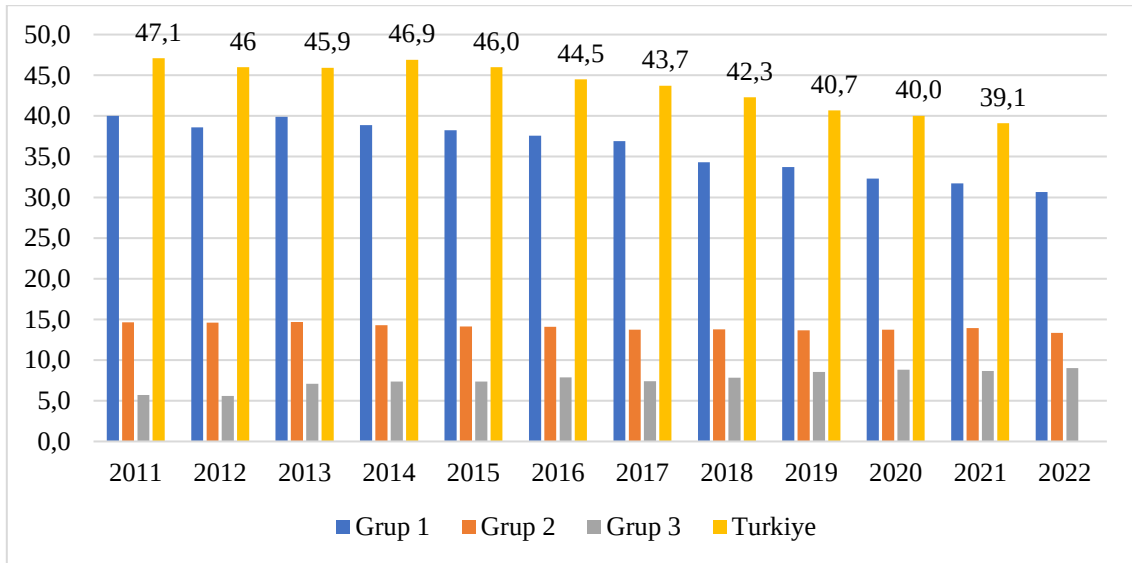
Kaynak: (Eurostat, 2023c)

Buna göre Türkiye’de yıllar itibariyle ev sahipliği sayılarında azalmalar yaşanırken buna mukabil kiracı oranları artmaktadır. AB ortalaması da yatay bir seyir izlemekte olup 2020 yılı sonrası mülk sahipliği oranlarında azalma kaydedilmiştir.

Türkiye emlak piyasasında, konut fiyatlarındaki artış, faiz oranlarındaki dalgalanma ve USD/TRY'deki artış nedeniyle inşaat maliyetleri, döviz kuru konut üretiminin önünde bir engel oluşturmaktadır. Bu nedenle konut üretimi büyükşehirlerde artan konut talebinin altında kalmaktadır (Özgüler, 2022, s.17). Bu durum özellikle dar ve orta gelirli hanelerin konuta ulaşılabilirliklerinde mülk konutun payını düşürmekte, kiralık konuta olan talebi artırmaktadır. Son dönemde sanayileşmiş şehirlere göç ve hızla artan nüfus, metropol bölgelerdeki konut talebini tetikleyerek kira ve fiyatların gelirin üzerinde artmasına neden olmuştur. Türkiye konut piyasası, özellikle 2010 ve 2017 yılları arasında gayrimenkul yatırım getirilerinin alternatif yatırım aracı getirilerini aşması nedeniyle yüksek bir ilgiye sahip olmuştur. Kira fiyatlarındaki artışın konut fiyat getirilerinin çok altında kalması, Türkiye’de konut fiyatlarının temellerden uzaklaşması nedeniyle alt gelir grupları için karşılanamazlık ve balon oluşumu endişelerini canlandırmıştır. 2003 ve 2019 yılları arasında kiralar, reel olarak konut fiyatlarından daha fazla oranda artmış, bu da konut kredisi oranlarındaki dalgalanmaya rağmen gözlemlenen fiyatların temel fiyatlardan daha yüksek olmasıyla sonuçlanmıştır.

Kira fiyatlarındaki artışlar eş zamanlı olarak konut fiyatlarını da artırmaktadır. Ev sahipleri, son zamanlarda ve sıklıkla, yüksek talep nedeniyle kira fiyatlarının beklenenden daha fazla artması nedeniyle evlerini daha yüksek bir ücretle kiralamak için kiracılarını çeşitli bahanelerle tahliye ettirme eğilimindedirler (Özgüler, 2022, s.8–9). Konutların yüksek yatırım getirisi potansiyeli konut talebini artırarak konut fiyatlarını yükseltmektedir. Kişi başına düşen gelirin artması yeni konutlara olan talebi tetikleyerek konut fiyatlarında patlama döngülerine neden olmaktadır.

Ülkelerde konut ihtiyacının en önemli belirleyicilerinden biri olan nüfus artışı, toplumların içinde bulundukları sosyo ekonomik ve sosyo-kültürel faktörlerinde etkisiyle hanelerde “kalabalıklaşma”ya sebep olmuştur. Kalabalıklaşma terimi bir hanede gereğinden daha fazla insanın yaşamasını tanımlamaktadır. Hane halkının kullanımında aşağıda belirtilen bireylere eşit asgari sayıda oda yoksa, bir kişi aşırı kalabalık bir hanede yaşıyor olarak kabul edilir. Bunlar; her hane halkı için bir oda, hanedeki her çift için bir oda, 18 yaş ve üzeri her bekar kişi için bir oda, 12-17 yaş arasındaki aynı cinsiyetten her çift için bir oda, 12-17 yaş arasında olan ve bir önceki kategoriye dahil olmayan her bir kişi için bir oda, 12 yaşından küçük her çocuk çifti için bir odayı ifade eder (Eurostat, 2023h). Bu şartları sağlamayan hanelerin toplam nüfus içerisindeki payları aşağıdaki grafikte verilmiştir. Buna göre Türkiye’nin hanelerdeki kalabalıklaşma oranının yıldan yıla azaldığı görülmektedir. Burada en büyük katkıyı, konut arzının artması ve nüfus artış hızının düşüyor olması gibi etkenler vermektedir.



Grafik 23: Konutlardaki Kalabalıklaşma Oranları (%)

Kaynak: (Eurostat, 2023g)

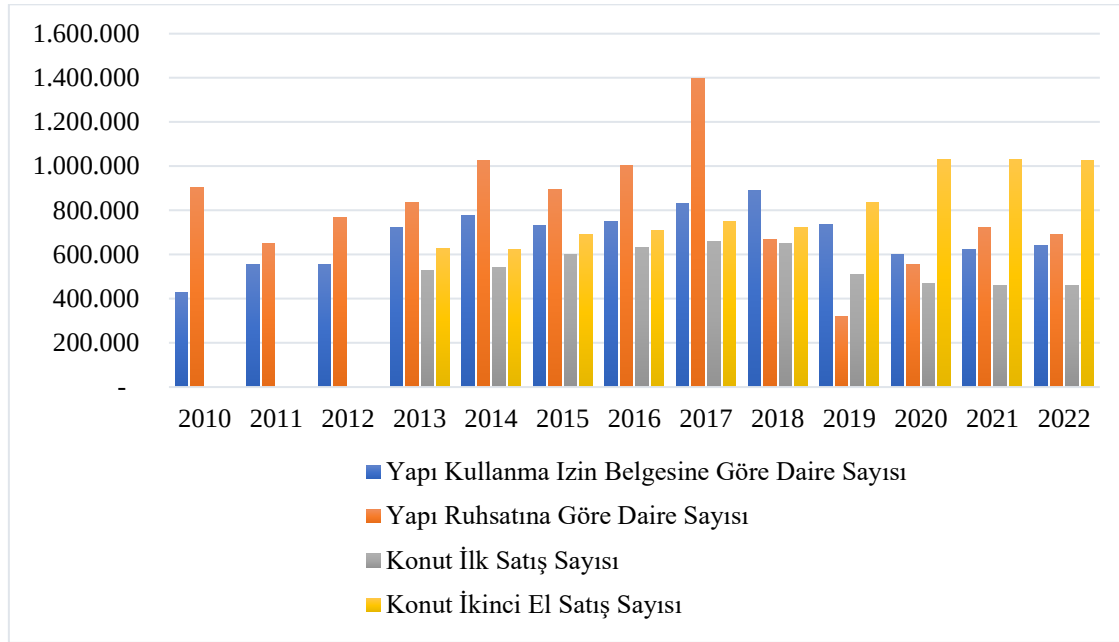
AB 3 ve 2 grup ülkelerinde hanelerde kalabalıklaşma oranında yaşanan artış, bu grup ülkelerde yaşlı nüfus (65 yaş ve üzeri) artışıyla paralel seyretmektedir. Bu durum yaşlı nüfusun, başka bir hanede (genellikle çocukları, akrabaları vb.) yaşamak durumunda kalmalarıyla açıklanması muhtemeldir. Özellikle eski doğu bloku ülkelerinde, Sovyetler Birliği döneminden kalma yapı stokunun fazla olması ve bu konutların daha küçük m²'lerde inşa edilmesi kalabalıklaşma oranını artıran diğer bir unsurdur. Ayrıca 3. grup ülkelerin demografik yapısında 1. grup ülkelere göre daha fazla çocuklu ailenin yaşıyor olması da bu oranların gerçekleşmesinde etkili olmaktadır.

2.5. Türkiye’de Konut Üretimi ve Konut Satışları

Türkiye’de konut sektörünün, ekonominin en büyük sektörlerinden biri olması ve ekonomide lokomotif görevi görmesi hasebiyle önemli bir yeri vardır. Bu sektör hem inşaat endüstrisi hem de gayrimenkul sektörü açısından geniş bir yatırım ve istihdam potansiyeline sahip durumdadır.

Türkiye’de konut üretimi, genellikle özel sektör firmaları tarafından gerçekleştirilir. Büyük inşaat şirketleri, konut projeleri geliştirir ve farklı segmentlerde konutlar üretirler. Ayrıca, TOKİ gibi kamu kurumları da sosyal konut üretimi ve kentsel dönüşüm projeleri yoluyla konut üretimine katkıda bulunmaktadırlar. Konut üretiminde ekonominin dinamikleri, talep durumu gibi değişkenler konut üretim sürecine etki etmektedir. Yapı ruhsatı alma ile başlayan süreç kullanım izni ve satışı ile neticelendirilmektedir. Yapı ruhsatı, yapının inşaatına başlamak için gerekli izindir ve 3194 Sayılı İmar Kanunu'na göre 5 yıl geçerliliğini korumaktadır. Bu izin, konut üreticilerinin konut piyasasıyla ilgili planlama yapma ve üretim aşamasına geçme arasındaki süreci kapsamaktadır. Yapı Kullanma İzin Belgesi (iskân) ise, inşaatı tamamlanan bir yapının, tamamının veya kısmen kullanılması mümkün bölümlerinin kullanılabilmesi için, inşaat ruhsatını veren belediye veya valiliğe bağlı İl Özel İdaresi'nden alınan resmi bir belgedir (Emlakjet, 2021). Bu belge, yapılan inşaatın belirlenen standartlara uygun şekilde yapıldığını ve insanların kullanımına açılması için uygun olduğunu gösterir. Yapı Kullanma İzin Belgesi aynı zamanda "iskân belgesi" olarak da bilinir ve inşaatın tamamlanmasının ardından alınması gereken bir belgedir. Türkiye’de yapı ruhsatı ve yapı kullanım izin

belgesi verilen konut statüsündeki yapıların ilk satış verileriyle mukayeseli haliyle gösterimi Grafik 24'teki gibidir.



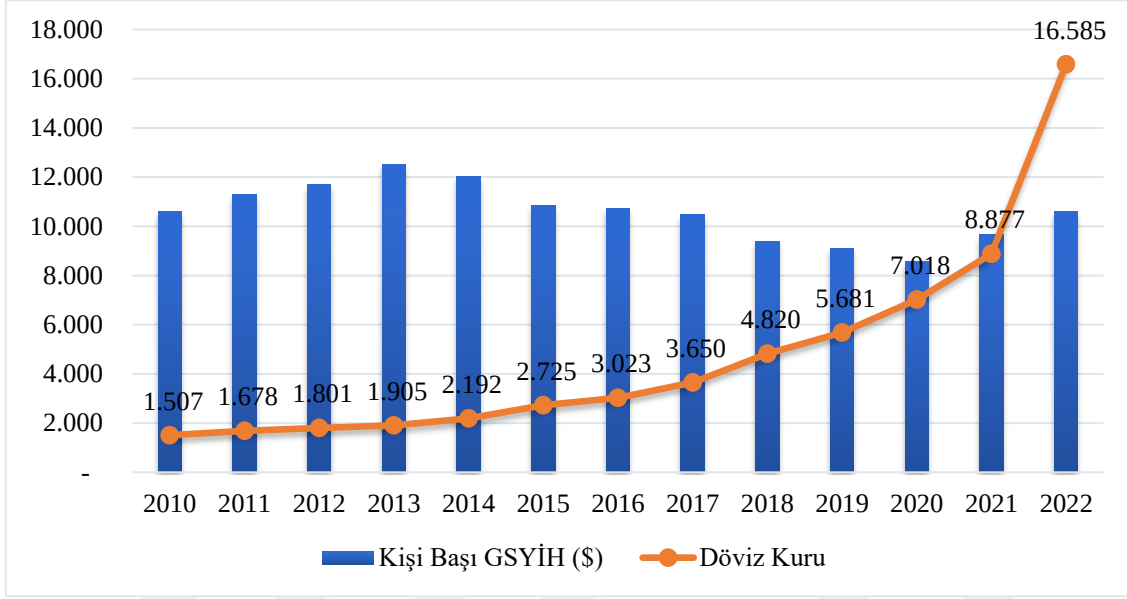
Grafik 24: Yapı Ruhsatına ve Yapı Kullanma İzin Belgesi Verilen İkamet Amaçlı Konut Sayıları ile Konut Satış Verileri (İlk Satış) (Türkiye)

Kaynak: (TÜİK, 2023d)

Buna göre 2017 yılı sonuna kadar yapı (inşaat) ruhsatlarının yapı kullanım izinlerini geçtiği görülmektedir. Aradaki farkın inşaat ruhsatları lehine artması, fiyat artışlarının yol açtığı artan kâr marjları nedeniyle konut inşaatı yatırımlarına yönelik iştahın arttığına işaret etmektedir. 2017 sonrasında gerek enflasyonist sürece doğru evrilen ekonomi gerekse döviz kurlarındaki oynaklığın sebep olduğu maliyet artışları konut arzında aşağı yönlü etkiye neden olmuştur. Sonrasında (Haziran 2020 sonrası) konut faizlerinde yapılan ciddi düşüş (0 konutlarda %0,64, ikinci el konutlarda %0,72) bu alanda canlanmaya vesile olmuştur. Özellikle ikinci el konut satışlarında bu canlanmanın izlerini görmek mümkün olmaktadır.

2013 ve 2018 yılları arasında satılan konut sayısı, toplam inşaat ve yapı kullanım izinlerinin altında kaldığı ve konut stoklarının arttığı görülmektedir. Arz ve talep teorisi, fiyatların reel olarak düşeceğini veya nominal olarak fiyat artışlarında bir ivme kaybı olacağını öne sürmektedir. Buna göre, 2018 yılının son çeyreğinden itibaren konut fiyatları üzerinde aşağı yönlü bir baskı oluşmuş ve bu baskı 2019 yılında Türkiye gayrimenkul piyasasındaki arz fazlası nedeniyle daha belirgin hale gelmiştir.

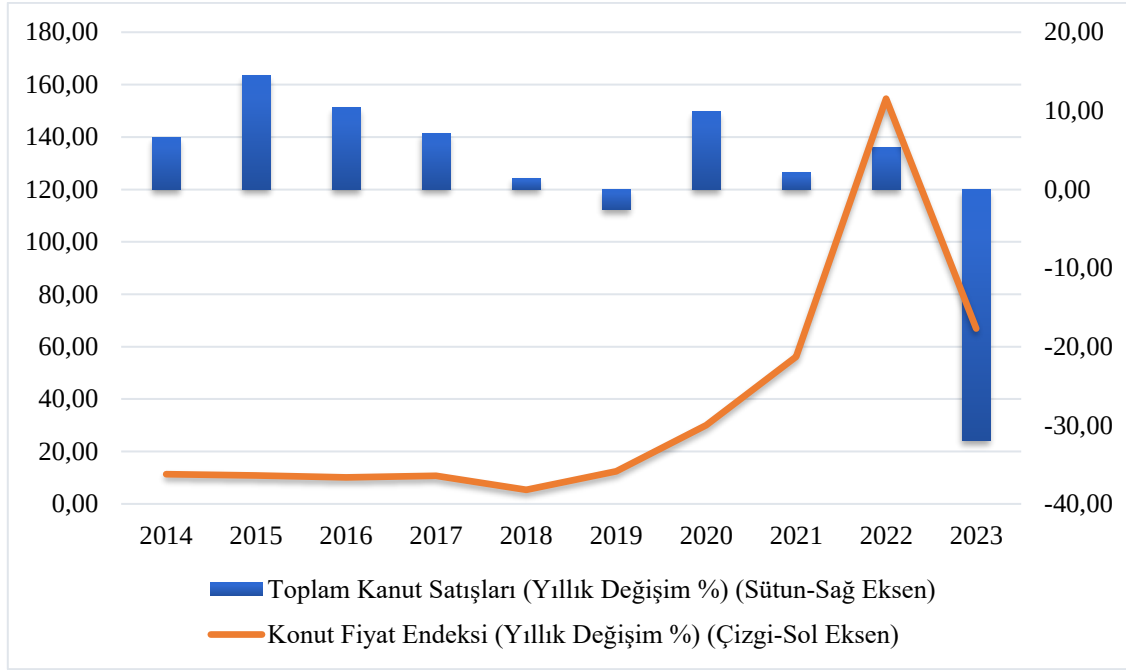
Öte yandan, büyükşehirlere göç, kentsel dönüşüm projeleri, artan nüfus, depreme dayanıklı yapı ihtiyacı, görece daha yüksek getiri nedeniyle yatırımcı tercihi ve yabancı yatırımcı iştahındaki artış konut talebinin artmasına neden olmuştur. Türkiye'de kişi başına düşen GSYİH 2010-2019 yılları arasında %40,54 oranında artmıştır (Dünya Bankası, 2020). Kişi başına düşen GSYİH'deki büyüme konut talebini artırarak yeni konut başlangıçlarını tetiklemiş olacağı düşünülebilir.



Grafik 25: Kişi Başına Düşen GSYİH ve Döviz Kuru

Kaynak: (Dünya Bankası, 2023) , (TCMB, 2023a)

Türkiye konut piyasasında yıllara göre ve içinde bulunulan ekonomik konjonktüre göre gelişen politikalar neticesinde dalgalanmalar yaşanmaktadır. Özellikle fiyat-satış verileri bu dalgalanmanın toplumda doğrudan reaksiyon bulduğu kısmını oluşturmaktadır. 2014-2023 (Ekim) arasında toplam konut satışlarındaki yıllık değişim oranı Grafik 26'da sağ ekseninde sütun grafikte verilmiştir. Diğer taraftan satış rakamlarında en büyük paya sahip değişken olan konut fiyatlarındaki yıllık değişim oranı da sol ekseninde çizgi grafik olarak verilmiştir. Grafiğe bakıldığında konut satışlarının her dönem fiyatlara paralel olarak hareket etmediği, farklı değişkenlerin de burada rol oynadığı görülmektedir. 2018 yılında yıllık konut fiyat artış oranının düştüğü bir yıl olmasına rağmen konut satışlarında bir önceki yıla göre bir artış yaşanmamıştır. Bunun aksine 2020 yılında fiyatlarda artış oranının yükselmesine karşın satışlarda da bir yükselme görülmektedir. Bunun en önemli nedeni 2020 Haziran ayında açıklanan konut kredi kampanyası neticesinde yaşanan bir talep patlamasıdır.



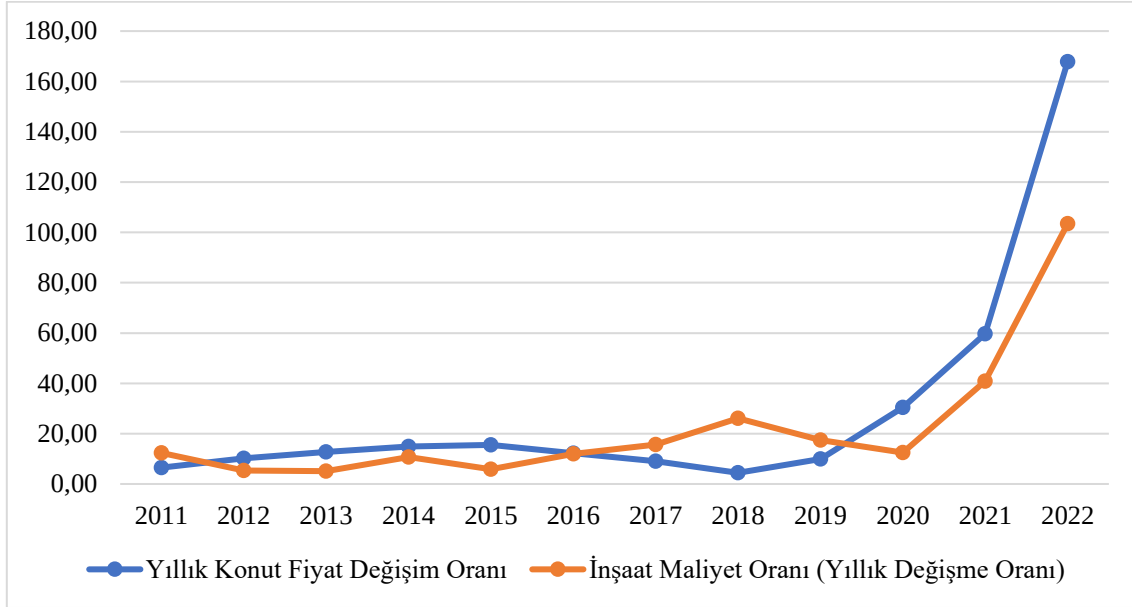
Grafik 26: Türkiye’de Toplam Konut Satışları ve Konut Fiyatları Yıllık Yüzde Değişim Oranları

Kaynak: (TCMB, 2023b; TÜİK, 2023b)

ABD merkez bankası FED'in 2013 yılında parasal genişlemeyi sona erdirdiğini açıklamasının ardından likiditenin azalması ve sermaye akımlarının yön değiştirmesi neticesinde borçlanma maliyetlerinde artış yaşanmış, buna bağlı olarak artan USD/TRY kuru inşaat maliyetleri üzerinde yukarı yönlü baskı oluşturmuştur. 2010-2016 yılları arasında inşaat maliyet endeksi, tüketici ve üretici fiyat endekslerinden daha fazla artmıştır. Ancak konut fiyatlarındaki reel büyümenin %48,87 ile inşaat maliyetlerindeki büyümenin üzerinde gerçekleşmesi, söz konusu dönemde fiyatların aşırı yükseldiğine dair şüpheyi artırmıştır.

Yapı inşaat maliyetleri ekonomik konjonktüre, döviz kurlarına, enflasyonist piyasa koşullarına bağlı olarak şekillenmektedir. Bu maliyetler genellikle malzeme fiyatları, işçilik maliyetleri, arazi maliyetleri ve diğer maliyetlerin toplamını içerirken bunların değişimi, konut inşaat maliyetlerini doğrudan etkilemektedir. Konut fiyatları ise birçok faktörden etkilenebilir. Bunlar arasında arz ve talep dengesi, ekonomik büyüme, faiz oranları, yerel piyasa koşulları, demografi ve hükümet politikaları gibi unsurlar yer alır. Genel olarak, inşaat maliyetlerindeki artışlar doğrudan konut fiyatlarına yansiyabilir, ancak bu etki diğer faktörlerle de şekillenebilir.

Örneğin, inşaat maliyetlerindeki yükseliş, konut arzını kısıtlamak veya konut talebini azaltmak gibi etkilerle birleşirse, konut fiyatlarındaki artış daha sınırlı olabilir. Ayrıca, ekonomik durgunluk dönemlerinde inşaat maliyetleri artabilirken, konut talebinde düşüş görülebilir, bu da fiyatları aşağı doğru çekebilir.



Grafik 27: Yıllık İnşaat Maliyetleri ve Konut Fiyat Değişimleri

Kaynak: (TCMB, 2023b; TÜİK, 2023a)

Türkiye’de konut fiyatlarındaki artış oranının 2016-2019 arası hariç genel olarak inşaat maliyet oranlarının üzerinde seyrettiği görülmektedir. Konut fiyatlarındaki artış oranının 2020 yılından bu yana inşaat maliyet oranlarının üzerinde seyretmesi artan enflasyon, yabancıların artan konut talebi ve beklentilerdeki değişmelerin etkili olduğu söylenebilmektedir.

Fiyat-kira oranı ve fiyat-gelir oranı satın alınabilirliği ölçen iki göstergedir. Potansiyel alıcılar, evi satın alma veya kiralama kararını verirken fiyat-kira oranını kullanmaktadırlar. Bu oran bir konutun (gayrimenkulün) kaç aylık brüt kira geliri ile kendini amorti ettiğini göstermektedir. Oranın yüksek olması evin aşırı değerli olduğunu, düşük çıkması ise evin daha az değerli olduğunu ifade eder. Başka bir deyişle, konut satın almak için ödenen meblağın, konutun brüt aylık kira gelirine bölünmesi durumunu yansıtan fiyat-kira oranına aynı zamanda o gayrimenkulün aylık kira çarpanı da denilmektedir.

Fiyat/gelir oranı ise aynı zamanda konutun satın alınabilirliğini değerlendirmek için de uygun bir parametredir ve bu orandaki artışlar satın alınabilirliğin azaldığını

göstermektedir. Bu oran, konut fiyatının, o bölgedeki veya ülkedeki tipik bir hane gelirine oranını ifade eder.

Fiyat/Gelir Oranı = Konut Fiyatı / Ortalama Hane Geliri formülü ile gösterilir.

Oran, konut alıcıları için ödeme gücünü belirlemek ve konut fiyatlarının makul bir seviyede olup olmadığını anlamak için kullanılmaktadır. Düşük bir fiyat/gelir oranı, konutların gelirle daha uyumlu olduğunu gösterebilirken, yüksek oran genellikle konutların pahalı olduğunu veya hane gelirlerine kıyasla yüksek fiyatlandırıldığını göstermektedir. Fiyat/gelir oranı ayrıca bir bölgedeki konut piyasasının ne kadar sürdürülebilir olduğunu da gösterebilir. Örneğin, çok yüksek bir fiyat/gelir oranı uzun vadede konut talebini düşürebilir ve piyasada dengesizliklere yol açabilir.

Hükümetler ve politika yapıcılar fiyat-kira oranını gelecekteki balon oluşumlarını gözlemlemek ve ekonomi politikası değişikliklerinin konut piyasası üzerindeki etkilerini yakından takip ederek acil önlemler almak için kullanmaktadırlar.

Başka bir deyişle, fiyat-kira oranı oyundaki piyasa dinamiklerinin daha iyi anlaşılmasını sağlamakta; aynı zamanda bu oran, yatırımcılar için "satın al ya da kirala" ikilemini çözmek için bir araç görevi görmektedir. Bankalar ve finans kuruluşları da, kredi tahsis prosedürünü değerlendirirken bu oranı ipotek kredisi için temel bir faktör olarak görmektedir.

Genel olarak, kira artışları tüketici fiyat endeksi veya üretici fiyat endeksine sabitlendiğinden ve kira fiyatlarında kademeli değişiklikler sağladığından, konut fiyatlarındaki oynaklık kira fiyatlarına göre nispeten daha yüksek olmaktadır (Özgüler, 2022, s.14-15).

3. BÖLÜM: TÜRKİYE’NİN SOSYAL KONUT POLİTİKASINA ALTERNATİF YAKLAŞIM

3.1. Türkiye’de Uygulanan Sosyal Konut Politikasının Dezavantajlı Yönleri

Türkiye’de uygulanan sosyal konut politikası, 2023 yılından itibaren TOKİ eliyle arz odaklı mülk konut üretiminde dayanmaktadır. Bu uygulamanın sosyal konutların amaçlarını gerçekleştirme ne ölçüde başarılı ya da daha doğru bir ifadeyle dar gelirli hanelerin yüzde kaçının barınma sorununu çözdüğü bakılması gereken bir veridir. Öyle ki sosyal devlet olmanın gereklerinden biri olan ve 1982 Anayasası’nda da ifade edilen ‘konut hakkı’ devletin görevleri arasında yer almaktadır. Konuta ulaşmada sorun yaşayan hanelerin, bu sorunları aşmalarını sağlayacak önlemler alınması kamunun vazifesi durumundadır.

Mevcut sosyal konut politikasının mülk odaklı yaklaşım temelinde olması sosyal konutun ilk satışında belirli kıstaslara göre seçiliyor olması konuta sosyal kimlik kazandırmaktadır. Ancak konutun, mülk konut olması sosyal konut olma özelliğinin sürdürülebilir olmaktan çıkartmaktadır. Konutların ‘piyasa konutu’ haline gelmesi, satış ve kiralamada piyasa şartlarıyla değerlendirilmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla ilk satış sonrası sosyal konut, komu tarafından piyasa şartlarına devredilmiş konut olma özelliğine bürünecektir. Bu durum ise kamu üzerinde sosyal konut üretim talebini artıracaktır.

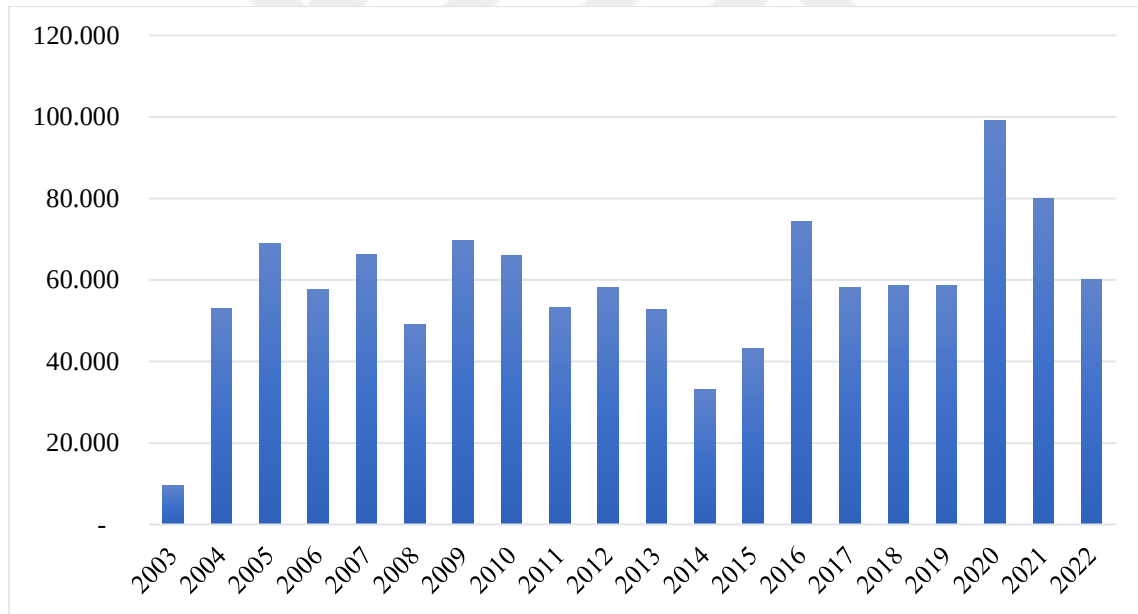
Yukarıda bahsedildiği gibi TOKİ’nin sosyal konut tahsisi mevcut uygulamalarla belirli kıstaslar gözetilerek yapılmaktadır. 2024 yılı için aylık hane gelirinin en fazla net 14.000 TL olması, projenin bulunduğu il/ilçe sınırları içerisinde en az 1 yıl olmak koşulu ile ikamet ediyor olması, konutun yapıldığı il nüfusuna kayıtlı olması ve TOKİ’den daha önce konut satın almamış olması gibi ölçütler belirlenmiştir. Lakin konut talebinin sayıca fazla olmasından kaynaklı kura çekimi yoluyla konut tahsisi, konut yetersizliği nedeniyle dar gelirli haneler için dezavantaj yaratmaktadır. TOKİ’nin 2003 yılından bu yana yılda ortalama 58.500 konut üretimi gerçekleştirdiği göz önünde bulundurulduğunda, özellikle enflasyonist dönemlerde bu kesimin piyasa şartlarında barınma sorunlarını daha da artırmış olacaktır.

TOKİ’den sosyal konut sahibi olan haneler için ise konutun sosyal yönünün sürdürülebilir olmasına yönelik politikaların geliştirilmesi, gerek daha fazla dar gelirli haneye

ulaşılmasında gerekse sosyal devlet olma kriteri göz önünde bulundurulduğunda büyük önem taşımaktadır. Sosyal konutların sürdürülebilirliğinde mülk konut politikaları, konut üretim sayıları, barınma desteğine ihtiyaç duyan hane sayılarındaki artışlar engel oluşturmaktadır.

3.2. TOKİ'nin Sosyal Konut Üretim Maliyeti

TOKİ'nin konut üretimi yıllara göre dalgalansa da ekonomik konjonktür içerisinde maliyetleri artan bir seyir izlemektedir. TOKİ gerek sosyal konut üretiminde gerekse kaynak geliştirme projeleri kapsamında 2003-2022 yılları arasında toplam 1.170.000 konut üretimi gerçekleştirmiştir. En fazla 2020 yılında 99.000 konut, en az ise 2003 yılında 9.649 konut üretimi gerçekleştirdiği görölmektedir. Bu yirmi yıl boyunca TOKİ yılda ortalama 58.500 konut üretimi yapmış olup, ortalama her yıl 58.500 haneyi konut sahibi yaptığı ifade edilmiştir (T.C. Çevre, şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2022, s.11).



Grafik 28: TOKİ'nin Sosyal Konut Üretimi

Kaynak: (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.36)

Dar ve orta gelirli haneler için ulaşılabilir konut politikası kapsamında politikaların üretilmesi, sürdürülebilir konut anlayışı çerçevesinde TOKİ'nin sosyal konut politikasına katkı ve öneri sunulması maksadıyla konut maliyetleri ve konut talebi ilişkisinin çeşitli kıstaslar altında ele alınması önem arz etmektedir.

Bu doğrultuda TOKİ'nin ürettiği konutların yaklaşık maliyetinin hesaplanması, üretilen konutların ilgili yıl bütçesi içerisindeki payının görülmesi ve alternatif konut modelleriyle kamunun konut politikasına katkı sunulması yerinde olacaktır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın her yıl yapı yaklaşık birim maliyetlerinin yayınlandığı "Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak İlgili Yıl Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ" ile ortalama yapı maliyetleri hesaplanarak Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. Tebliğde birden beşe kadar yapı sınıfları oluşturulmakla birlikte bu sınıflar kendi içerisinde alt gruplara ayrılmaktadır. Konutlar 3, 4 ve 5. sınıf yapı kategorisine girmekte ve bunlara göre maliyetlendirilmektedir.

Yapı Sınıfı	Grubu	Konut Cinsi
3	A	3 kata kadar (3 kat dahil) asansörsüz konutlar
	B	Yapı yüksekliği 21,50 metreden az olan (4 kat ve altı) asansörlü konutlar
4	A	Yapı yüksekliği 30,50 metreden az olan asansörlü apartman tipi konutlar
	B	Müstakil veya ikiz konutlar
	C	Yapı yüksekliği 30,50 metre ile 51,50 metre arası (51,50 metre dahil) konutlar
5	A	Yapı yüksekliği 51,50 metreyi aşan yapılar (konutlar dahil)

Tablo 16: Yapı Sınıfı ve Grubuna Göre Konut Türleri

Kaynak: (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, n.d.) Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak İlgili Yıl Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ incelenerek hazırlanmıştır.

Yukarıdaki sınıflandırmaya göre her yıl yeniden değerlemeye bağlı olarak yapı yaklaşık birim maliyetleri güncellenerek Resmî Gazete'de ilan edilmektedir. TOKİ'nin sosyal konut üretiminde çok büyük oranda 3 Sınıf B grubu (3B) ve 4. Sınıf A grubu (4A) yapılar inşa ettiği bilinmektedir. TOKİ'nin her yıl tamamlamış olduğu sosyal konutların büyük oranda apartman tipi konutlar olduğu bilinmesinden hareketle TOKİ'nin yıllık konut üretim maliyeti yaklaşık olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak ortaya çıkan meblağ, maliyetleri teşkil ettiğinden ihale bedellerinin bunun üzerinde gerçekleştiği de bilinmelidir. Dolayısıyla yıllar itibariyle oluşan maliyetin daha yüksek çıkması muhtemeldir.

Yıl	4A Grubu m ² Yapı Maliyeti (TL)	100 m ² Konut Maliyeti (TL)	TOKİ Toplam Konut Üretimi (sosyal konut + kaynak geliştirme projeleri) (Konut Sayısı)	TOKİ Yaklaşık Toplam Maliyet (TL)
2003	300	30.000	9.649	289.470.000
2004	364	36.400	53.048	1.930.947.200
2005	406	40.600	68.923	2.798.273.800
2006	430	43.000	57.641	2.478.563.000
2007	482	48.200	66.316	3.196.431.200
2008	513	51.300	48.982	2.512.776.600
2009	561	56.100	69.731	3.911.909.100
2010	577	57.700	66.111	3.814.604.700
2011	625	62.500	53.245	3.327.812.500
2012	615	61.500	58.142	3.575.733.000
2013	650	65.000	52.767	3.429.855.000
2014	700	70.000	33.117	2.318.190.000
2015	750	75.000	43.281	3.246.075.000
2016	800	80.000	74.440	5.955.200.000
2017	882	88.200	58.165	5.130.153.000
2018	1016	101.600	58.720	5.965.952.000
2019	1270	127.000	58.720	7.457.440.000
2020	1550	155.000	99.000	15.345.000.000
2021	1920	192.000	80.000	15.360.000.000
2022	4243	424.300	60.000	25.458.000.000

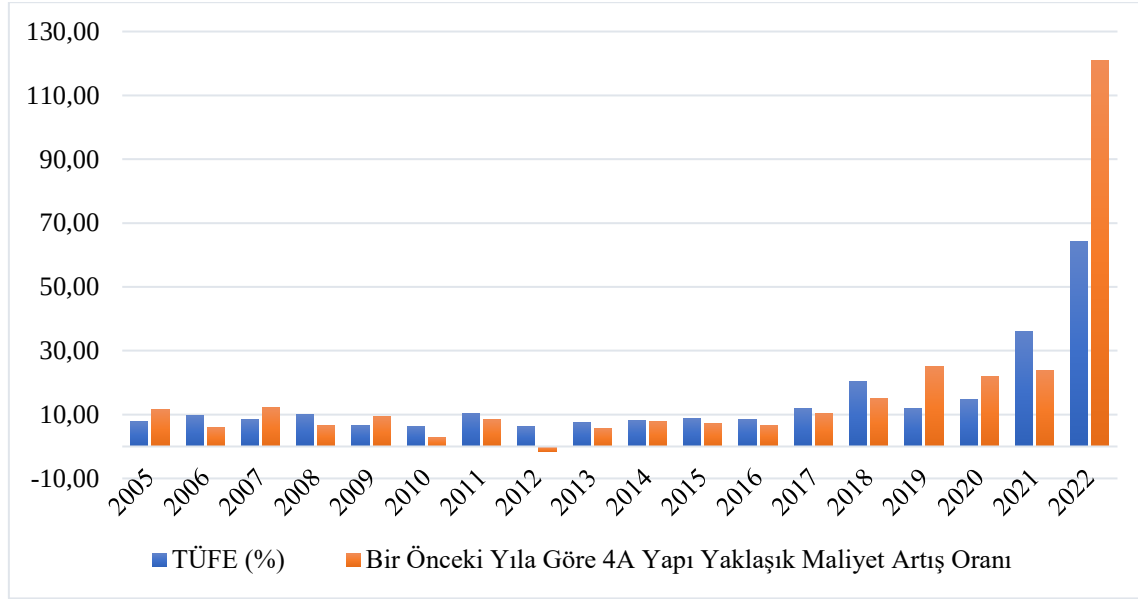
Tablo 17: 4.Sınıf A Grubu Yapı Yaklaşık Maliyeti

Kaynak: İlgili yılların Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğleri incelenerek hazırlanmıştır.

TOKİ tarafından üretilen sosyal konutlarının m² cinsinden boyutlarına bakılacak olursa, 2+1 konutların brüt 85 m², 3+1 konutlar için brüt 105 m² şeklinde konut üretiminin yaygın olduğu görülmektedir. Ortalama maliyet hesabı yapılabilmesi açısından konutların 100 m² olduğu baz alındığında, yıllara göre ortaya çıkan maliyet Tablo 18’de gösterildiği gibi oluşmuştur. Gerçekleşen konut üretiminde kaç m²’lik konutların kaç tane üretildiği verisinin muğlak olmasından dolayı ortalama 100 m² verisi esas alınmıştır. Buna göre yıllar itibariyle oluşan ortalama toplam maliyet ve yararlanan toplam hane sayısı bakımından ele alındığında mülk konut edindirme politikasının, “ulaşılabilir konut”, “dar

gelirlilerin konuta erişimi” başlıkları açısından istenilen noktada gerçekleşemediğini göstermektedir.

Konut yapı maliyetlerinin konut fiyatlarına yansımalarının konut arz ve talebine olan etkisi kaçınılmaz bir durumdur. Fiyatlar genel düzeyi karşısında konut maliyetleri, piyasada konut fiyatlarının oluşumunda büyük öneme sahip olmaktadır. Yıllara göre konut yapı maliyetlerinin TÜFE karşısındaki seyri Grafik 29’da ki gibi olmuştur.



Grafik 29: Konut Maliyetleri ve TÜFE Oranı

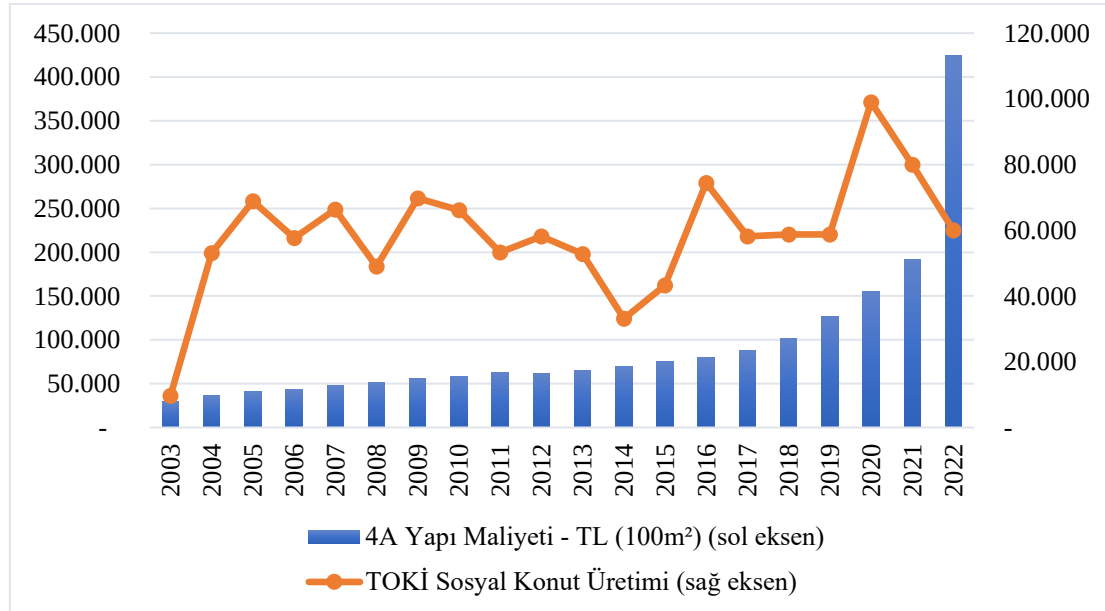
Kaynak: (TÜİK, 2024d) ve (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, n.d.) verileri incelenerek hazırlanmıştır.

Her yıl Resmi Gazete’de ilan edilen Yapı Yaklaşık Birim Maliyeti Tebliği uyarınca belirlenen yapı türlerine göre birim maliyetinde yaşanan değişim oranlarının TÜFE (Tüketici Fiyat Endeksi) oranlarıyla kıyaslaması Grafik 29’da gösterilmiştir. Buna göre 2018 yılına kadar birbirine yakın seyreden oranlar arasındaki makasın 2018 yılından sonra arttığı izlenmiştir. Konut yapı maliyetlerindeki artışın, yıllık TÜFE oranlarından daha fazla artış gösterdiği 2022 yılında ciddi bir kırılganlık da gözlenmektedir. Burada enflasyon beklentileri, maliyetlerin öngörülemezliği sonucunu doğurmuş ve fiyatları yukarı yönlü çekmiştir. Bu maliyet artışlarının mülk konut arzında ve geri ödemeler konusunda da talebi baskılamasını öngörülebilir hale getirmektedir.

3.3. Sosyal Konut Maliyeti ve Kiralık Konut İlişkisi

Türkiye’de yıldan yıla artan kiracı oranı, artan nüfus ve göç olgusu kiralık konut talebinde artışa sebep olmakla beraber, bu sürece dar ve orta gelirli hanelerin konut ihtiyacının da eklenmesiyle kiralık konut piyasasındaki hareketlenme artmıştır.

Özellikle 2019 yılı sonrasında konut fiyat endeksinde görülen artış trendi kiralık konutlara olan talebi artırmıştır. Bu durum, azalan konut sahipliği oranı ve artan kiracı oranı sonucunu doğurmuştur. Nitekim 2014 yılından sonra kendi konutunda oturanların oranı her yıl azalmış buna mukabil kiracı oranları yükselmiştir. 2022 yılında kendi mülkünde oturan hanelerin toplam hane sayısına oranı %60,7 iken bu oran kiracı olanlar için %27 düzeyinde oluşmuştur. Kiracı oranlarındaki bu artış, kiralık konut talebinin artmasına ve ulaşılabilir konut düşüncesinin gündem oluşturmaya vesile olmuştur. TOKİ’nin mülk konut esasına dayalı sosyal konut projeleri yılda ortalama 58.500 haneye cevap verebilirken, oluşan ortalama maliyetin kira desteği şeklinde dar gelirli kesime transfer edilmesi çok daha fazla hanenin barınma ihtiyacını çözecek ve ayrıca TOKİ’nin mülk konutlarının belli bir zaman sonra yatırım aracı haline dönüşmesinin önüne geçilecektir. Ayrıca bu sayede TOKİ’nin elindeki arsaları “lüks” konut projeleri için kaynak geliştirme projelerinde değerlendirerek, konut fırsat maliyetlerini azaltmış ve dar-orta gelirli haneler için oluşturulacak olan “barınma desteği”ne finansman sağlamış olacaktır.



Grafik 30: TOKİ Sosyal Konut Üretim Maliyetleri

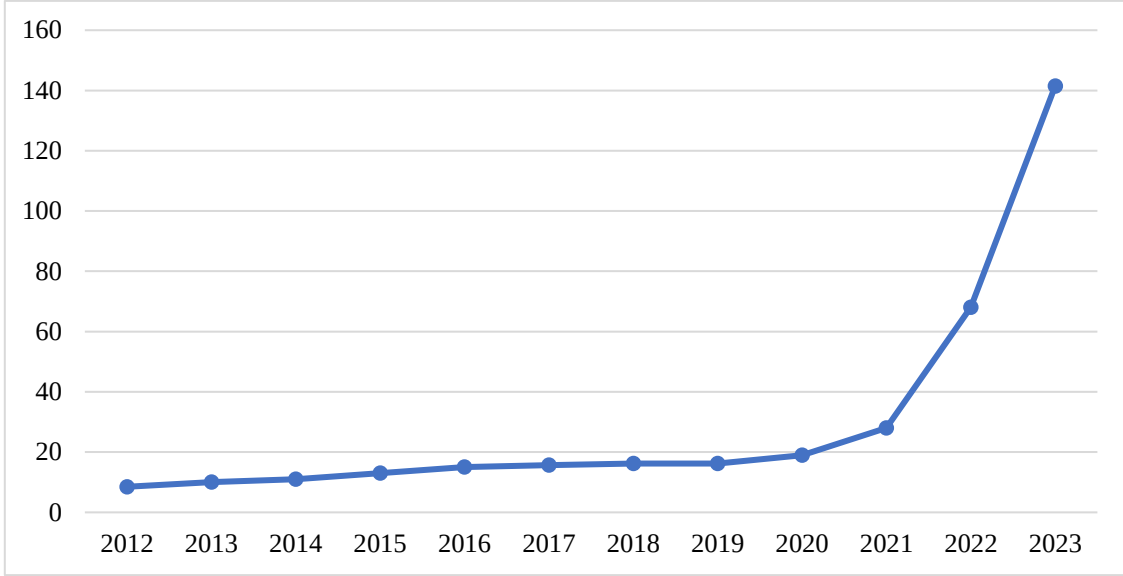
Kaynak: (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, n.d.) ve (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.36) veriler baz alınarak oluşturulmuştur.

Her yıl artan konut maliyetlerinin özellikle 2021 yılı sonrası yaşanan enflasyonist süreçle birlikte ivme kazandığı görülmektedir. Yaşanan maliyet artışlarının da etkisiyle TOKİ'nin konut üretiminde azalmanın yaşandığı ancak piyasada artan konut maliyetleriyle, gerek iç ve dış göçler nedeniyle yaşanan konut talebinin her geçen yıl arttığı izlenmiştir. Konut maliyetlerinin TOKİ'nin sosyal konut üretiminde doğrudan bir etkisinin olduğunu söylemek doğru olmamakla birlikte, kamunun sosyal devlet politikası çerçevesinde kar saikiyle hareket etmeme yönüyle de açıklanabilecek bir aksiyon aldığı ifade edilebilir. Türkiye'de artan kiracı oranlarında da görülmektedir ki dar gelirli haneler için mülk konut edinimi zorlaşmıştır. Bu doğrultuda sosyal konut politikasında talep yönlü politikaların üretilmesi önem kazanmaktadır.

TOKİ'nin konut üretim maliyetlerini, ilgili yıllardaki 12 aylık ortalama kira miktarına bölünmesiyle ulaşılabilecek dar gelirli hane sayısının hatırı sayılır biçimde artacağı muhtemeldir. Hem de konutun barınma saikiyle talep edenler özelinde kaynakların daha etkin ve doğrudan hedefe yönelik aktarılmasına imkân verecektir. Dolayısıyla sosyal konuttan beklenen vizyonu (dar gelirlilere konu erişimini sağlama/kolaylaştırma) gerçekleştirmiş olacaktır.

Dar gelirli hanelerin konuta erişimini artıracak politikaların oluşturulmasında kamu kaynaklarının etkin kullanımı ve dağılımı büyük önem taşımaktadır. Bu noktada TOKİ'nin konut arzı neticesinde oluşan ortalama maliyeti, dar gelirlinin konuta erişimini bir ölçüde sınırlamaktadır. Bu durum daha fazla yararlanıcının barınma ihtiyacını çözecek, kamunun TOKİ eliyle fon mekanizması işlevini artırmasındaki gerekliliği haklı kılacaktır.

Şöyle ki, yıllar itibariyle konut kiralari ortalaması ülke çapında ve iller özelinde değişkenlik göstermektedir. Enflasyonist dönemlerde artan kiralari, durgunluk dönemlerinde daha yatay bir seyir izlediği bilinmektedir. Hemen hemen her yıl Türkiye'de m² kira düzeyi en yüksek il olan İstanbul ilinin konut kiralari baz alınması durumunda, TOKİ'nin mülk konut üretimi dolayısıyla katlandığı maliyetin kaç hanenin yıllık konut kirasını karşılayacağı sorusunu yanıtlayacaktır. İstanbul'daki kiralık konut m² fiyatlarının esas alınması ortaya çıkabilecek fayda durumunun tüm Türkiye çapında daha fazla olacağı, bu verinin minimum değer teşkil edeceğini de göstermektedir.



Grafik 31: İstanbul İli Kiralık Konut m² Fiyat Ortalaması - TL (2012-2023)

Kaynak: 2016-2019 verisi zingat.com Emlak Bölge Raporu (zingat.com, 2024), 2020-2023 verisi sahibinden.com Emlak Endeksi'nden (sahibinden.com, 2024) alınmıştır. (2012-2016 arası veriler ortalama artış trendine göre tahmini olarak belirlenmiştir.)

Bu verilere göre özellikle 2021 yılından sonra gerek konut fiyatlarında gerekse kiralık konut fiyatlarında ciddi sıçramalar yaşanmış bu durum enflasyonist süreç dahilinde gelir dağılımında bozucu yönde bir etkiye sebep olmuştur. Bu sebeple özellikle dar ve orta gelirli kesimin mülk konut taleplerini azaltarak kiralık konut taleplerinin artmasına neden olmuştur. TOKİ'nin yıllık sosyal konut üretiminin 2003-2022 yılları arasında ortalama 58.500 adet olduğu göz önünde bulundurulduğunda artan konut talebi karşısında yetersiz bir sosyal konut üretimi gerçekleşmektedir. 2003-2022 yılları arasında TOKİ'nin sosyal konut üretimi için ayırdığı bütçenin, sosyal devlet mantığı içerisinde dar gelirlilerin barınma ihtiyacını çözecek ulaşılabilir konut anlayışına evrilmesi neticesinde kira desteği olarak dağıtılması daha fazla yararlanıcıya erişimi sağlanabilecektir. Ayrıca mülk konutun ilk satışta sosyal konut özelliği taşıması, gerekli kriterleri sağlayan hanelerin konut sahibi oluyor olması; aynı konutun daha sonraki satış süreçlerinde sosyal konut kriterlerini taşıyamaması ve piyasa mekanizmasına dahil edilmesi konutların yatırım amacıyla değerlendirilmesini de mümkün kılmaktadır. Bu durum sosyal konut politikasından beklenen dar gelirli için sürdürülebilir konut hedefini sekteye uğratmaktadır. Bu sebeple mülk konut politikasından ziyade kira desteği (Kentsel dönüşüm uygulamalarında sağlanan kira desteğinin kapsamının genişletilmesini ifade etmektedir.) uygulamasını hayata geçirerek hem ihtiyaç sahibi hanelerin konuta

erişiminin sağlanması hem de özel sektöre konut üretiminde çarpan etkisiyle destek vererek piyasaya canlılık kazandırılması hedeflenmelidir.

Bu sayede TOKİ sosyal konutlarının, “piyasalaşmasının” önüne geçerek, sosyal konut sisteminin sürekli canlı kalması sağlanacak ve daha fazla dar gelirli haneye ulaşarak, gelir dağılımında iyileşmeye pozitif katkı yapılacaktır.

Mevcut durumda yılda ortalama 58.500 dar ve orta gelirli hanenin konut ihtiyacını çözen TOKİ, yıllara göre yapmış olduğu konutların ortalama maliyetleriyle eğer kira desteği uygulamasını hayata geçirmiş olursa, yılda ortalama 341.405 (2012-2022 yılları arası) hanenin yıllık kira ödemesini yapabilecektir. Bu ortalamanın İstanbul ili için ve 100 m² bir konutun yaklaşık kira verisi baz alınarak oluştuğu göz önünde bulundurulursa Türkiye çapında daha fazla haneye ulaşması mümkün olacaktır. Çünkü, Türkiye’de kiralık konut endeksinde m² fiyatının hemen hemen her yıl en fazla olduğu il İstanbul’dur. Bu hesaplamada ulaşılabilir en az haneyi göstermek açısından İstanbul’un baz alınması, politikanın uygulanması durumundaki sayısal büyüklüğü ortaya çıkartacaktır. Türkiye’de hane halkı büyüklüklerini de formüle dahil edilmesi durumunda bu destekten yararlanabilecek nüfusun yıllık 1 milyonu geçkin vatandaş olacağı görülmektedir. Bu hesaplama hanenin kirasının tamamının kamu tarafından ödenmesi varsayımı üzerine kurulu olduğu gerçeğinden hareketle, ulaşılan hane sayısının büyüklüğü dikkat çekicidir. Lakin mevcut kiranın belli bir oranının kamu tarafından ödenmesi hususu gerçekleşirse hem yararlanacak hane sayısında artış hem de piyasa dinamiklerine daha fazla katkı gerçekleşmiş olabilecektir.

Yıl	TOKİ Konut Maliyetleriyle 1 Yıllık Kirası Ödenebilecek Hane Sayısı (İstanbul ili 100 m ² Daire İçin) *	Ortalama Hane Halkı Büyüklüğü (Türkiye)**	Muhtemel Kira Desteğinden Faydalanacak Ortalama Nüfus
2012	350.562	3,69	1.294.497
2013	285.821	3,63	1.037.185*
2014	175.620	3,57	627.560*
2015	208.082	3,52	733.010*
2016	330.404	3,48	1.151.447
2017	272.822	3,45	940.394
2018	306.135	3,41	1.044.789
2019	383.850	3,35	1.287.443
2020	673.026	3,30	2.222.837
2021	457.143	3,23	1.478.470
2022	311.985	3,17	988.012

Tablo 18: TOKİ Sosyal Konut Üretim Maliyetinin Kira Desteği Olarak Karşılığı

Kaynak: * (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, n.d.)

** (TÜİK, 2024c)

Örnek olarak 2022 yılında Türkiye’de yerleşik olan toplam 26 milyon 75 bin hanenin yaklaşık %1,2’si kadarının kira desteğinden faydalandırıldığı görülmektedir. Bu oran, ortalama hane büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda yaklaşık 988.012 bireye karşılık gelmektedir.

Tablo 18’de 2012-2022 yılları arasında İstanbul ili ortalama kira m² verilerine göre 100 m² bir konut için ödenecek kiralar baz alınarak TOKİ’nin sosyal konut bütçesiyle, kirasının tamamı ödenebilecek muhtemel dar gelirli hane sayısı verilmiştir. Buna göre TOKİ’nin sosyal konut üretimi için en fazla kaynak ayırdığı 2020 yılında, en fazla hanenin (673.026) kirasının ödenebileceği ortaya çıkmaktadır. Bu sayısının ülke çapında düşünüldüğünde daha fazla olması beklenen bir sonuç olacaktır.

Dar gelirli için önerilen kira desteği uygulamasının kira fiyatlarında yaratacağı yukarı yönlü ivmenin sönmülendirilmesi de önem taşımaktadır. Bu noktada piyasada var olan kiralık konutların dar gelirli hanelerin ödeyebileceği sınırlarda kalmasının önemleri alınmalıdır. Mülk sahibinin emlak, çevre temizlik vergilerinden muaf tutulması, konut sahibinin çalışan olması halinde bireysel emeklilik sistemine daha fazla (%30’un

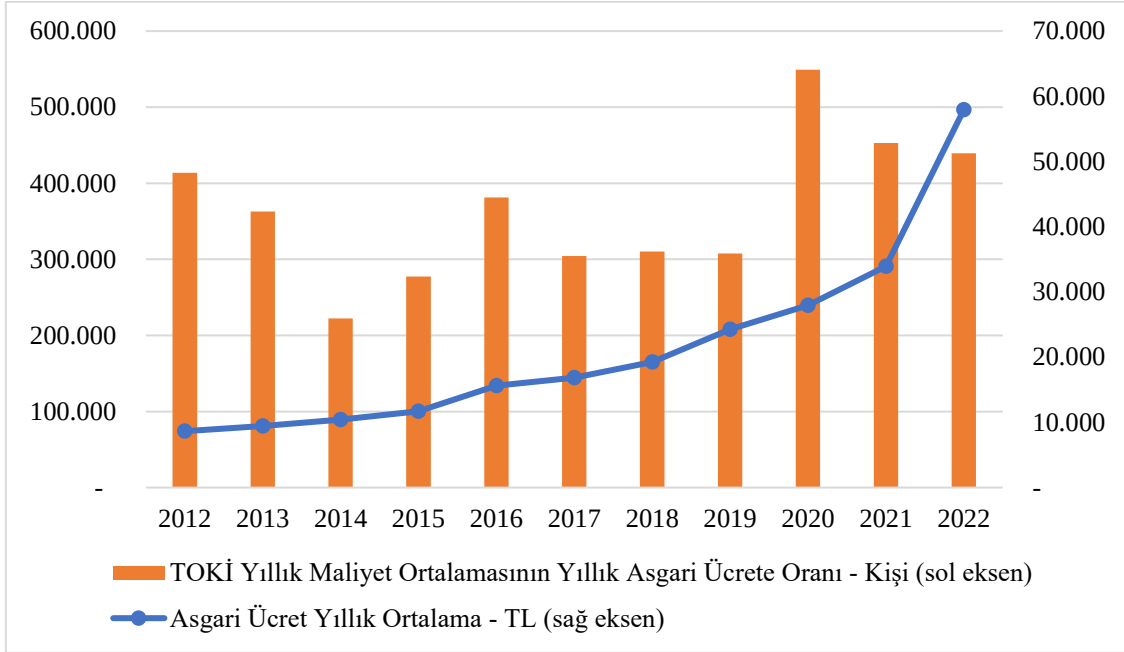
üzerinde) katkı oranının sağlanması veya ödemiş olduğu sigorta primlerine kamu tarafından ek katkı sağlanması gibi kiralamayı teşvik edici düzenlemeler yapılabilir. Ayrıca bölge bazlı kira artış limitlerinin belirlenmesi uygulamaları da gündeme gelebilecektir.

3.4. TOKİ Maliyetleri Asgari Ücret Senaryosu

TOKİ'nin mülk konut arzının maliyet boyutlarını verebilmek ve daha fazla dar gelirli hane için ulaşılabilir konut kavramını mümkün kılacak bir diğer gösterge veya katkı aracı asgari ücret desteği olabilir. Asgari ücret, çalışanlara çalışma günü karşılığı ödenen ve gıda, konut, giyim, sağlık, ulaşım ve kültür gibi zorunlu ihtiyaçlarını asgari düzeyde karşılamaya yetecek ücrete asgari ücret denilmektedir (Bakanlığı, 2017). 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 4/1 (a) maddesi kapsamında günlük kazanç alt sınırından prime esas kazancı bildirilen zorunlu sigortalı sayısı her geçen yıl artmakla birlikte 2023 yılı itibarıyla 6.6 milyon çalışan civarında olup, bu sayı tüm SSK (Sosyal Sigortalar Kurumu) 4a statüsünde çalışanların (2023 yılı 16.4 milyon çalışan) %40'ının üzerinde bir orana tekabül etmektedir (URL 2).

Asgari ücretli oranının son yıllarda artış göstermesi, alt gelirlilerin konut talebinde de bir artışı meydana getireceği açıktır. Dolayısıyla TOKİ'nin sosyal konut arzının bu kesimin konut ihtiyacına daha fazla cevap vermesinin önünün açılması, uygulamada mülk konut-kiralık konut tartışmasını açmaktadır. TOKİ'nin yıllara göre üretim kapasitesinin ortalama olarak belli olması bu talebi (ihtiyacı), kiralık konutlara kanallandırmaya sevk edebilmelidir. Bu noktada artan alt-orta gelirli hanelerin kiralık konut talebinin fiyatları yukarıya çekmesi sorunu ortaya çıkması muhtemeldir. Bunun için TOKİ'nin belli bölgelerde belirli konut tiplerinin (Örneğin; 85-100 m²) üretimini sağlayacak düzenlemelerin (imar planları) yapılması gerekli olacaktır. Ayrıca bölgelere göre konut kira tavanı uygulaması ve ev sahibinin kiralayacağı evi için emlak vergisi ve diğer vergisel yüklerden muaf sayılması gibi birtakım düzenlemelerin hayata geçirilmesi politikanın uygulanabilirliği noktasında etkili olabilecektir. Ev sahibi, düzenli ve garanti kira getirisi elde edecekken, kiracı ise bütçesine uygun kiralık ev temin etmiş olacaktır. TOKİ'nin yıllık sosyal konut üretim maliyetleri ortalamalarının, 12 aylık net asgari ücrete oranlanmasıyla edinilen veriye göre, TOKİ'nin yıllık üretim maliyetlerinin tamamıyla kaç asgari ücretli çalışanın yıllık maaşını karşılayabileceği Grafik 32'de gösterilmiştir.

Yıllar itibariyle artan asgari ücretlerin bazı yıllar (2012, 2013, 2014, 2015, 2022, 2023) iki sefer yapılan ücret artışlarının ortalaması alınarak hesaplama yapılmış olup, buna göre TOKİ, sosyal konut üretim maliyetleriyle 2020 yılından sonra yılda 400.000'in üzerinde asgari ücretli çalışanın yıllık asgari ücret tutarını ödeyebilir durumda olmaktadır.



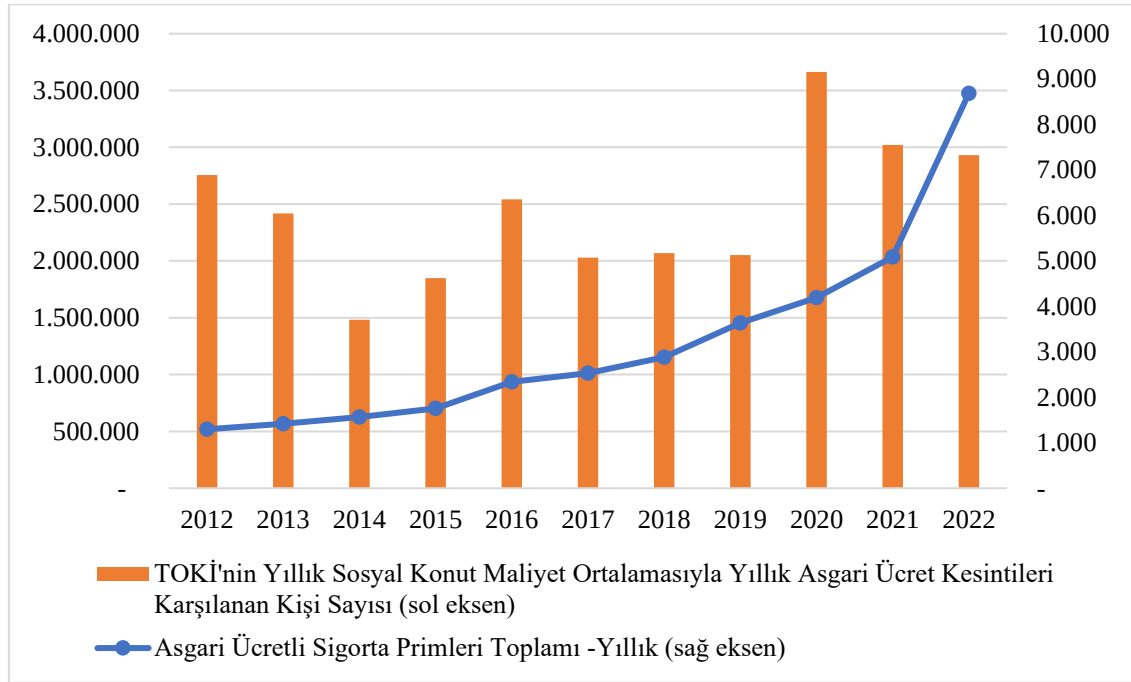
Grafik 32: TOKİ Sosyal Konut Maliyetlerinin Asgari Ücret Karşılama Durumu

Kaynak: Yıllık Asgari Ücret miktarları ve TOKİ yıllık sosyal konut ortalama maliyetleri baz alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Söz konusu yıllarda sosyal konut maliyetlerinin yıllık kaç asgari ücrete tekabül geldiği Grafik 32’de gösterilmiştir. Buna göre en fazla 2020 yılında 549.291 asgari ücretli çalışanın yıllık ücretinin tamamı karşılanmakta iken, en az ise 2014 yılında 222.432 asgari ücretli çalışanın 1 yıllık ücretini karşılamaktadır. Netice itibariyle sosyal konut maliyetlerinin yıllık ulaşılabilir hane sayısının mülk konut edinimini sağlayan hane sayısından daha fazla olduğu ifade edilebilir. Ayrıca doğrudan ihtiyaç sahibine bir gelir desteği sağlandığından dolayı, mülk konut ediniminden sonra konutun “sosyal” kimliğinin takibinin yapılmaması sebebiyle ortaya çıkacak sosyal devlet prensiplerindeki sapmayı önlemiş olacaktır.

Şayet asgari ücretlinin %14 olan SGK primi ve %1 olan İşsizlik Sigorta Prim tutarının kamu tarafından karşılaması durumunda ise bu sayının bazı yıllar 3 milyonu geçtiği görülmektedir. Örneğin, 2022 yılı için TOKİ’nin yapmış olduğu sosyal konut

harcamasıyla 2.930.046 asgari ücretli çalışanın yıllık sigorta primlerinin kamu tarafından karşılanması demektir.



Grafik 33: TOKİ Sosyal Konut Maliyetlerinin Asgari Ücret SGK Primi ve İşsizlik Sigortası İşçi Payı Karşılama Durumu

Kaynak: Yıllık Asgari Ücret kesintiler toplamı ve TOKİ yıllık sosyal konut ortalama maliyetleri baz alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Bu göstergede amaç, TOKİ'nin sosyal konut üretiminden oluşacak sosyal faydanın boyutunu göstermektir. Öyle ki TOKİ mülk konut üreterek yılda ortalama 58.500 haneye fayda sağlamakta iken kira yardımı, çalışanların asgari ücret kadar maaş ödemelerinin kamu tarafından karşılanması veya asgari ücrete esas teşkil eden sigorta prim ödemelerinin kamu tarafından ödenmesi yönleriyle daha fazla ihtiyaç sahibine ulaşılabilirliğin mümkün olup olmadığının tartışılmasını sağlamak faydalı olacaktır. Asgari ücret ile alakalı değerlendirmelerin ve oluşturulan önerinin istihdama da katkı sunacağı açıktır. Şöyle ki asgari ücretli gelirlerine kamu tarafından yapılan katkı işsizliği önlemede pozitif katkı sağlayacak ve sağlanan gelir desteği ile dolaylı yönden barınma desteği de sağlayacaktır.

3.5. Kentsel Dönüşüm Destekleri Açısından Sosyal Konut Maliyeti

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın 16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, riskli yapılarda ikamet

edenlere yönelik (maliki veya kiracı) birtakım düzenlemeleri barındırmaktadır. Yasa çerçevesinde konutu kentsel dönüşüm kapsamına alınan hak sahipleri için kira yardımı, faiz desteği, taşınma yardımı gibi önemli destek kalemleri düzenlenmiştir. Bunlardan en fazla yararlanıcısı bulunan destek unsuru kira yardımlarıdır. Her yıl, illere ve hak sahibinin konutun mülkiyetine sahip olup olmaması durumlarına göre değişen destek miktarları mevcuttur. 2024 yılı destek miktarları aşağıdaki tabloda gösterilmiş olup, en fazla desteğin tüm kalemlerde İstanbul ili özelinde yapıldığı görülmektedir.

İl	Malik (Aylık)	Kiracı (Tek Seferlik)	Sınırlı Ayni Hak Sahibi (Tek Seferlik)
İstanbul	5500	11000	27500
Ankara, Antalya, Bursa, İzmir	4500	9000	22500
Adana, Aydın, Balıkesir, Denizli, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Mardin, Mersin, Muğla, Ordu, Sakarya, Samsun, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van	3750	7500	18750
Adıyaman, Afyonkarahisar, Ağrı, Aksaray, Amasya, Ardahan, Artvin, Bartın, Batman, Bayburt, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Bolu, Burdur Çanakkale, Çankırı, Çorum, Düzce, Edirne, Elazığ, Erzincan, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Isparta, Karabük, Kastamonu, Karaman, Kars, Kırıkkale, Kırklareli, Kırşehir, Kilis, Kütahya, Muş, Nevşehir, Niğde, Osmaniye, Rize, Siirt, Sinop, Sivas, Şırnak, Tokat, Tunceli, Uşak, Yalova, Yozgat, Zonguldak	3000	6000	15000

Tablo 19: 2024 Yılı İl Bazlı Kira Yardımı Tutarları (TL)

Kaynak: (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2023)

Konut/işyeri maliklerine 2023 yılı için yukarıda belirlenen tutarda ve (18) ay boyunca kira yardımı yapılmaktadır. Eğer kiracı olarak ikamet ediliyorsa, yapının bulunduğu ilde malikler için belirlenen aylık kira yardımı tutarı esas alınarak, 2 aylık kira yardımı tek seferde (defaten) ödenmektedir. Konutta sınırlı ayni hak sahibi olarak ikamet edenlere ise yapının bulunduğu şehirde mülk sahipleri için belirlenen aylık kira yardımı tutarı baz

alınarak, 5 aylık kira yardımı tek seferde (defaten) ödenmektedir (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2023, s.6).

Türkiye’de TOKİ’nin mülk konut edindirme eksenli sosyal konut politikasına ek olarak talep eksenli politikalarla konuta ulaşılabilirliği artırmak için bir takım maddi desteklerin hanelere sağlanması gerekli görülmektedir. Özellikle nüfus artışı, kentlere doğru yönelen göç hareketliliği, gelir dağılımındaki bozulma, konjonktürel olarak dalgalanan işsizlik seviyesi, enflasyonist ekonomi, döviz kuru kaynaklı maliyet artışları gibi faktörler özellikle dar ve orta gelirli hanelerde konuta ulaşılabilirliği zorlaştırmaktadır. Ayrıca nüfus artış hızının gelir seviyesi daha düşük kesimde görece yüksek olması, dar gelirli hanelerin konut ihtiyacını artıran bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Sosyal konutların önemini ve talebini artırtan bu gelişmeler konut arzının kısa dönemde sınırlı kalmasına neden olmakta, oluşan talebin piyasa sürecine entegre olmasını zorlaştırmaktadır. Kar saikiyle üretim yapan özel teşebbüsün, karlılığını sınırlayacak veya sıfırlayacak dar gelirliler için konut üretimi yapması piyasa mekanizması içerisinde mümkün olamayacaktır. Burada devletin bir yandan sosyal konut üretimi diğer yandan artan talebin piyasaya yönlendirilmesini sağlayacak tedbirleri alması gerekmektedir. Bu sayede piyasanın canlanması, sektörün paydaşlarının bundan yararlanması sağlanacak; en önemlisi dar gelirlilerin konuta ulaşılabilirliği sağlanarak gelir dağılımında adalet ve refah artışı hedeflerine katkı sunulacaktır. Dar gelirlinin konut talebinin mülk konut eksenli çözümünün dışında, kira eksenli çözümlerin üretilmesi, konutun yatırım aracı vasfından çok, sosyal devlet ilkesiyle açıklanabilecek barınma ihtiyacı vasfını önceleyen bir bakış açısını kazandıracaktır.

Konuta erişimde talep odaklı çözümler kapsamında Türkiye’de uygulanmış veya uygulanan politika araçları dar gelirliler boyutuyla Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde, kentsel dönüşüm uygulamaları boyutuyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı bünyesinde destekler sunulmaktadır. Yapılan desteklerin dayandığı yasal argümanlar farlılık gösterse de çatı olarak Anayasa’da yer alan sosyal devlet ilkesiyle açıklanabilecek doneler taşımaktadır. Bu doğrultuda Anayasa’nın 57. Maddesi’nde yer alan “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler.” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982) ifadesiyle vatandaşların barınma ihtiyacının karşılanmasının devletin sorumlulukları arasında

olduğunu ortaya koymaktadır. 1982 Anayasası'nda sosyal haklar arasında sayılan konut hakkı ayrıca bir insan hakkı olarak da görülmektedir. Bu kapsamda dar gelirli konutlara erişilebilirliğini artıracak mevcut talep ekseni uygulamaların (kira yardımı, faiz desteği) kapsamının genişletilmesi bu soruna çözüm kapısını aralayacaktır. Farklı kurumların farklı yasal gerekçelerle uyguladıkları bu desteklerin mevcut durumda nasıl çalıştıkları, büyüklükleri, yararlanıcıları boyutuyla irdelenmesi doğru olacaktır.

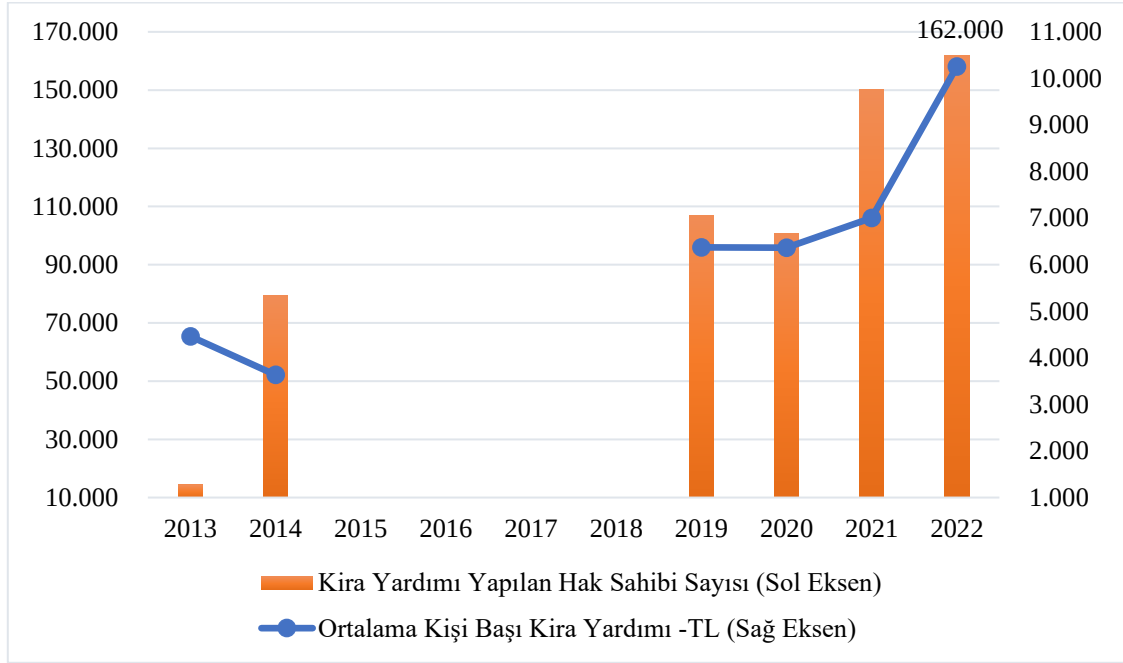
Öncelikle kentsel dönüşüm politikaları çerçevesinde 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun ile uygulanan desteklerin kira yardımı ve faiz destekleri çerçevesinde olduğu ifade edilebilir. Söz konusu kanun; afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, belli standartlara uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir (6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, 2012).

Bunun dışında 5543 Sayılı İskân Kanunu kapsamında kamulaştırma veya millî güvenlik nedeniyle konutları yeniden yapılacak hak sahiplerine, talep etmeleri halinde konutları teslim edilinceye kadar borçlarına eklenmek kaydıyla kira yardımı yapılabileceği yer almıştır. Ancak bu kanun; yerleri kamulaştırılanların, yurt dışından gelen göçmenlerin ya da millî güvenlik nedeniyle yerlerinin değiştirilmesine karar verilenlerin iskânını kapsamaktadır (5543 Sayılı İskan Kanunu, 2006).

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 69. Maddesi de konutu olmayan dar gelirli kişiler ile afete maruz kalanlara ve durumları 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun 25 inci maddesine uyan kimselere belediyeler tarafından arsa ve konut sağlanabileceği belirtilmektedir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2005). Yine aynı kanun 73. maddesinde de kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde, belediyelerin anlaşma sağladığı veya kamulaştırdıkları gayrimenkuller üzerindeki konut/işyeri yapımının belediyeler tarafından yapılacağı ifade edilmiştir.

Kamunun kentsel dönüşüm politikalarının yasal zeminini oluşturan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun kapsamında gerek mülk sahiplerine gerekse kiracılara sağlanan desteklerden kira yardımı ve faiz desteğinin boyutu ele alındığında, 2012 yılından bu yana dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. Şöyle ki yapılan ilgili kanun kapsamında sağlanan kira yardımlarının hane başına yıldan yıla yeniden değerlendirme oranı ölçüsünde arttığı bilinmekle birlikte bu imkândan

yararlanan hak sahibi sayısında özellikle 2020 yılından sonra ciddi bir sıçrama gözlenmektedir. Burada afet bilincinin toplumda giderek artması neticesiyle kentsel dönüşüm projelerine ağırlık verilmesi önemli bir ivme kazandırmıştır.

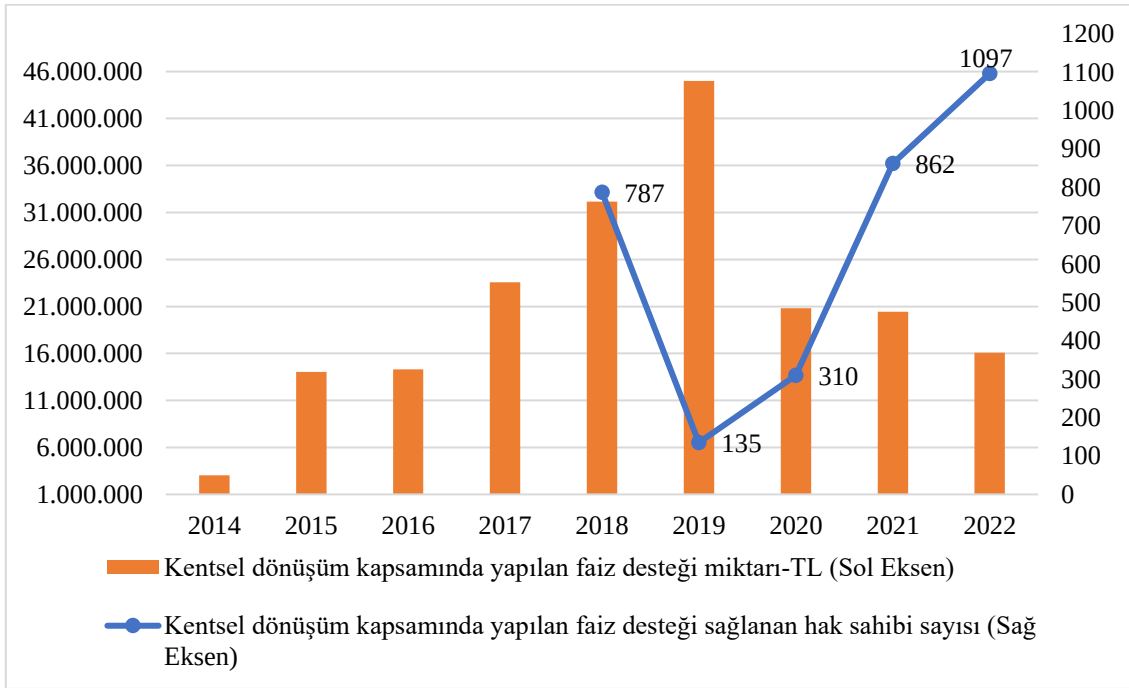


Grafik 34: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kira Yardımları

Kaynak: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı İdare Faaliyet Raporları taranarak hazırlanmıştır.

Sağlanan kira yardımı miktarı yıldan yıla artış göstermekle birlikte, faydalanan hane sayısında da artışlar izlenmektedir. Yukarıdaki veriler Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı İdare Faaliyet Raporları taranarak elde edilmiş olup Sayıştay'ın Kamu İdareleri Denetim Raporunda yer alan verilerle farklılıklar gösterdiği görülmüştür. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın uygulama sahası içerisinde yer alan kentsel dönüşüm politikası kapsamında 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun'un hak sahiplerine sağladığı diğer bir destek ise faiz destekleridir. Faiz desteği, depreme dayanıksız, ekonomik ömrünü tamamlamış eski yapıların takviye güçlendirmesi ve yeniden inşası maksadıyla bakanlıkça lisanslandırılmış kuruluşlara başvurularak alınan krediye, devletin uyguladığı faiz indirimini kapsamaktadır. Bu destek kapsamında Güçlendirme Kredisi, Konut Yapım Kredisi, Konut Edinme Kredisi, İşyeri Yapım Kredisi ve İşyeri Edinme Kredisi sağlanmaktadır. Bakanlık ile anlaşmalı tüm bankalar, bakanlıkça sübvansede edilmiş kentsel dönüşüm kredisini kullandırabilmekle birlikte bu kredi faizlerinin, konutlar için

%0,70' ini, iş yerleri için %0,38'ini devlet tarafından üstlenilmektedir. 2024 yılı için bir hak sahibi adına faiz desteği sağlanacak toplam kredi tutarı ise 3.000.000 TL'yi geçmemektedir (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2024). Buna göre ilgili kanun kapsamında 2014-2022 yılları arasında sağlanan faiz desteği miktarı ve yararlanan hak sahibi sayısı Grafik 35'te gösterilmiştir. Grafikte de görüldüğü üzere 2020 yılında koronavirüs salgınından dolayı kentsel dönüşüm projelerinin sayısının azalmasıyla destek miktarında önemli düşüş yaşanmış bu nedenle bakanlık tarafından belirlenen hedeflere ulaşamamıştır.



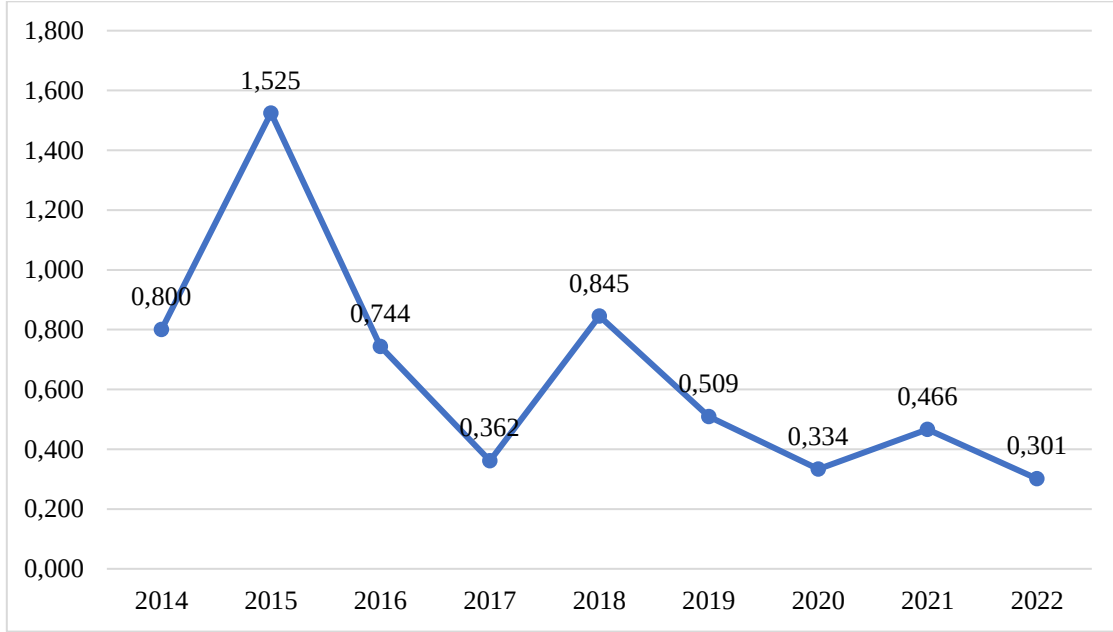
Grafik 35: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Faiz Destekleri

Kaynak: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı İdare Faaliyet Raporları ve Bakanlığın Sayıştay denetim raporları taranarak hazırlanmıştır.

2019 yılı sonrasına bakıldığında yapılan destek miktarı, toplamda azalış gösterse de yararlanıcı sayısında artış yaşanmıştır. Burada talep edilen kredi miktarlarının azaldığı, ancak proje sayılarının artmasından ötürü yararlanıcı sayısında artışın kaydedildiği sonucuna varılmaktadır.

2014-2022 yılları arasında hak sahiplerine ödenen kira yardımları ve sağlanan faiz destekleri toplamının ilgili yıl bütçesinde cari transfer harcamaları içerisindeki payının seyri, verilen desteklerin bütçe içerisindeki yerini gösterecektir. Buna göre bu oran binde 1,5 ile en yüksek 2015 yılında kaydedilmekle beraber sonraki yıllar bu oranda düşüş trendi gözlenmiştir. En son 2022 yılında binde 0,3 seviyesine gerileyen oran, gerek kira

yardımları başvuru sayısı (162.000 kişi) gerekse o yıl faiz desteği alanların (1097 kişi) toplamına bakıldığında kişi başına düşen destek miktarının azaldığı görülmektedir.



Grafik 36: 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Yapılan Kira Yardımları ve Faiz

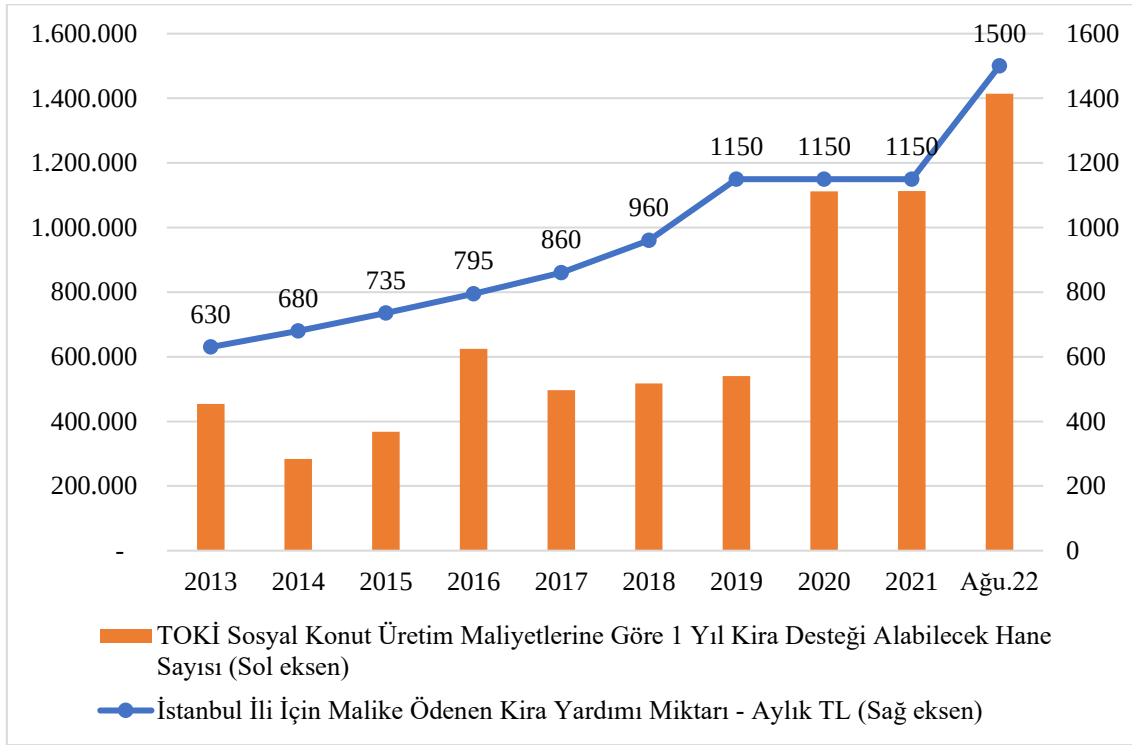
Desteklerinin Genel Bütçe Cari Transfer Harcamaları İçerisindeki Payı - Binde (*)

Kaynak: T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın Sayıştay denetim raporları taranarak hazırlanmıştır.

(*) Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı hesaplarında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı adı altında muhasebeleştirilen kira yardımı ve faiz desteği giderlerini göstermektedir.

Bakanlığın mevcut yürürlükteki mevzuata göre her yıl yeniden değerlemeye göre belirlenen kira yardımı desteği; artan deprem/afet bilinci, yeşil enerji sertifikalı konutların teşviki (AB uyum yasaları çerçevesinde) ile her geçen yıl artmaktadır. Kira yardımlarının genel bütçe içerisindeki payı düşüyor olsa da, yararlanan hane sayısı artmaktadır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın kentsel dönüşüm programı kapsamında konutu yıkılacak/güçlendirilecek mülk sahiplerine veya kiracılara yönelik belli bir süre (mülk sahiplerine 18 ay, kiracılara tek seferlik) kira yardımı desteği sağladığı bilinmektedir. Bu çerçevede yukarıdaki 2024 Yılı İl Bazlı Kira Yardımı Tutarları tablosunda (Tablo 19) da gösterildiği gibi her yıl güncellenen yardım miktarları yer almakta ve iller 4 ayrı grupta değerlendirilmektedir. Burada en fazla destek, gerek mülk sahipleri açısından gerekse kiracılar açısından, İstanbul ili sakinleri için ayrılmış durumdadır. "Mevcut TOKİ üretim verileri baz alındığında, TOKİ'nin ortalama sosyal

konut bütçesiyle kaç haneye kira yardımı sağlanabilir?” sorusu, dar gelirli için ulaşılabilir konut sorununa farklı bir veri ile cevap vermektedir.



Grafik 37: TOKİ Sosyal Konut Maliyetlerinin Kira Yardımı Olarak Dağılımı

Kaynak: (T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2023)

Yıllara göre TOKİ'nin sosyal konut üretim maliyetleri ortalamasının, mevcut yıldaki kira yardımı tutarına bölünmesi sonucu ortaya çıkan hane sayısı, 2020 yılından sonra 1 milyonu aştığı ve artarak devam ettiği görülmektedir. Örnek olarak 2022 yılında 4.419.286 sosyal yardım alan hane olduğu göz önünde bulundurulduğunda sağlanacak kira desteğinin bu hanelerin %32'sine yıllık kira desteği sağlanabileceği anlamına gelmektedir.

3.6. Barınma Yardımları Açısından Sosyal Konut Maliyeti

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısı altında sosyal yardım programları çerçevesinde aile yardımları adı altında dar gelirli ve dezavantajlı kişilere yönelik barınma yardımları yapılmaktadır. Bu yardımlar, 18 yaşından büyük aile bireylerine tanımlanan 3294 sayılı Kanun (Sosyal Yardımlaşma Ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu) kapsamında sosyoekonomik olarak dezavantajlı durumda olan muhtaç kişi ve hanelere zaruri bir ihtiyaç olan barınma ihtiyaçlarının giderilmesine ve yaşam kalitelerinin yükseltilmesine yönelik yürütülen yardımlardır (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2024).

Oturulamayacak derecede eski, bakımsız ve sağlıklı evlerde yaşayan ihtiyaç sahibi hanelere evlerinin bakım onarımı için aynı veya nakdi olarak yapılan yardımları kapsayan barınma yardımları, aynı zamanda muhtaç ailelere betonarme ev yapım ile prefabrik ev yapım yardımı şeklinde gerçekleştirilmektedir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2022, s.135).

Barınma yardımı, başvuru kriterlerini sağlayan haneler için mevcut konutun bakım ve onarımı veya konut alımlarını kapsamaktadır. Buna göre 2023 yılı için tarif edilen destek miktarları şu şekilde belirlenmiştir:

Basit ev onarımları için 35.000 TL'ye kadar, orta düzey ev onarımlarında 70.000 TL'ye kadar, kapsamlı ev onarımlarında 100.000 TL'ye kadar destek sağlanmaktadır. Bunların dışında prefabrik ev yapımlarında 300.000 TL, betonarme ev yapımları/ev alımlarında 500.000 TL'ye kadar destek verilmektedir. Basit ve orta düzey ev onarımlarında kaynak aktarımı doğrudan yapılmakta ve kaynağın 6 ay içerisinde harcamasının yapılması gerekmektedir. Kapsamlı konut onarımında ve konut yapımlarında ise kaynak tahsisi sonrası harcama belgeleri karşılığında 1 yıl içerisinde kaynak aktarımı gerçekleştirilmektedir (T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2024).

2008-2022 yılları arasında (15 yıl) barınma yardımı alan hane sayısı ve hane başına yapılan ortalama yardım miktarının yer aldığı Tablo 20'ye göre en fazla barınma yardımı alan hane sayısının 30.363 hane ile 2021 yılında, en az ise 1.546 hane ile 2010 yılında gerçekleştiği görülmektedir. Bütçeden ayrılan toplam yardımı tutarının hane sayısına bölünmesiyle ortaya çıkan hane başı ortalama yardım miktarına bakıldığında en fazla 2010 yılında barınma yardımının dağıtıldığı gözlenmektedir. Ortalama yardım tutarlarında yıllara göre değişen miktarlar, hane sayısı ile doğrudan ilintili olmakla beraber, bir önceki yıla göre değişimler tablodaki gibi seyretmektedir. En fazla artışın 2010 yılında (%74,2), azalışın ise %191,9 ile 2013 yılında yaşandığı görülmektedir.

Yıl	Hane Sayısı	Toplam Barınma Yardımı Tutarı (TL)	Hane Başına Yapılan Ortalama Barınma Yardımı Miktarı – Yıllık (TL)	Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranı (%)
2008	27.501	40.095.703	1.457	
2009	20.183	50.001.966	2.477	70,0
2010	1.546	14.842.429	9.600	287,6
2011	3.469	29.289.707	8.443	-12,1
2012	5.372	49.830.968	9.276	9,9
2013	19.722	62.680.000	3.178	-65,7
2014	22.609	103.040.000	4.557	43,4
2015	22.098	78.680.000	3.560	-21,9
2016	21.897	72.760.000	3.322	-6,7
2017	15.397	36.223.153	2.352	-29,2
2018	23.105	83.660.000	3.620	53,9
2019	22.413	80.120.000	3.574	-1,3
2020	23.498	88.039.000	3.746	4,8
2021	30.363	119.600.000	3.939	5,2
2022	26.688	144.094.000	5.399	37,1

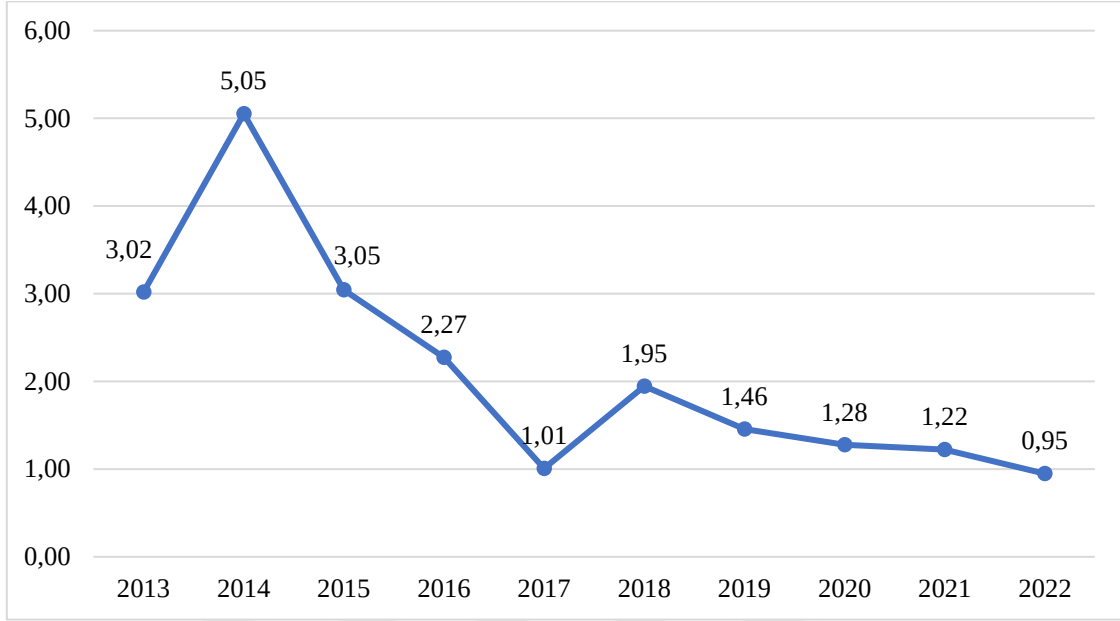
Tablo 20: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Barınma Yardımı Destekleri

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı yıllık faaliyet raporları incelenerek hazırlanmıştır.

Verilere göre, sağlanan barınma yardımları hem hane sayısı itibariyle hemde ödenen tutarlar itibariyle yetersiz kalmakta ve toplam yardım tutarları da göz önünde bulundurulduğunda daha çok mevcut konutların onarım faaliyetlerine yöneldiğini göstermektedir. Söz konusu yardımın, oturulamayacak derecede eski, bakımsız ve sağlıksız konutların yaşam için daha elverişli hale getirilmesi misyonuna yönelik destek mekanizması özelliğinde olduğu ifade edilebilir.

Yukarıda ifade edilen Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından sağlanan barınma yardımlarının kamunun yapmış olduğu tüm sosyal yardımlar içerisinde nerede olduğunu anlamak ve boyutunu daha iyi kavramak açısından önem taşımaktadır. Eğitim, aile sağlık, yaşlı ve engellilik ve diğer özel amaçlı yardımlar gibi pek çok alt kalemi bulunan sosyal yardımları; bakanlıklar, belediyeler ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından sağlanabilmektedir. Grafik 38’ de gösterildiği gibi sosyal yardımlardan biri olan barınma yardımlarının toplam sosyal yardımlar içerisindeki payı en fazla 2014 yılında binde 5, en düşük ise 2017 yılında binde 1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu oranın yıllar itibariyle

azalıyor olması, barınma yardımlarına aktarılan kaynağın yıllar itibariyle artıyor olmasına rağmen diğer sosyal yardımlarda gerçekleşen artışın daha fazla olmasına bağlanabilir.

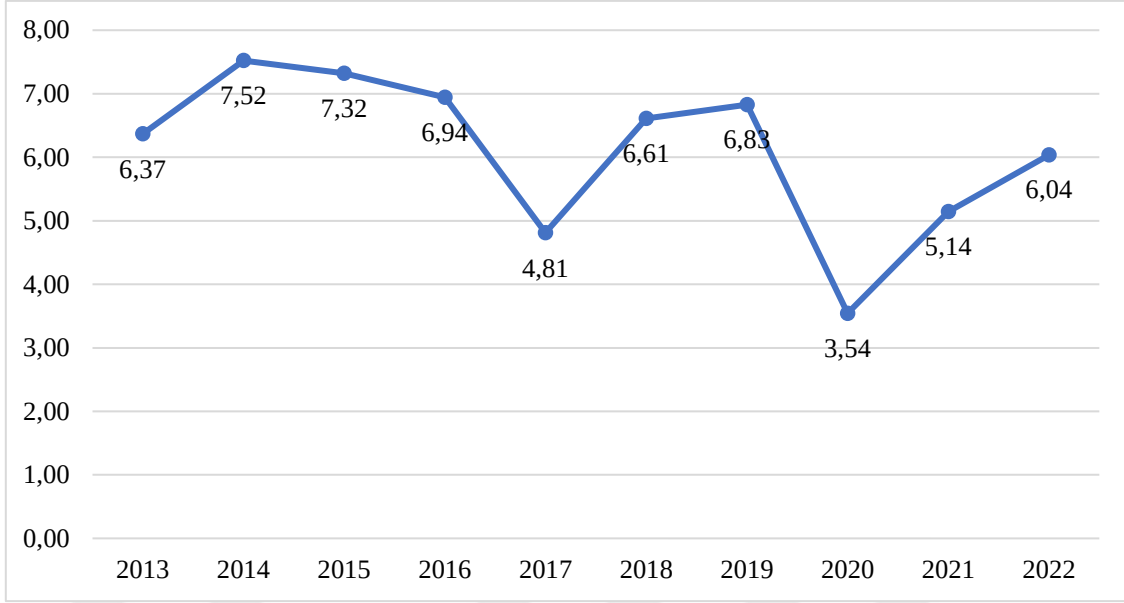


Grafik 38: Barınma Yardımlarının Toplam Sosyal Yardımlar (*) İçerisindeki Payı - Binde

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı yıllık faaliyet raporları ve Sayıştay Kamu İdare Denetim Raporları taranarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

(*) Ülkemiz genelinde tüm kamu kurumları tarafından yapılan sosyal yardım harcamalarını ifade etmektedir.

Barınma yardımı miktarlarının kamunun tüm sosyal yardımları içerisindeki payları, günümüze yaklaştıkça azalış trendinde olduğu görülmekle birlikte faydalanan hane sayılarının sosyal yardım alan hane sayısına oranla dalgalı bir dağılım izlediği görülmektedir. Grafik 39’da gösterildiği üzere, bu oranın en düşük olduğu 2020 yılında sosyal yardım alan hane sayısı 6.630.682 iken, bunlardan yalnızca 23.498 hane kadarı barınma yardımı desteği almaktadır. Verilen yıllar içerisinde oranın en yüksek olduğu 2014 yılında ise sosyal yardım sağlanan 3.005.898 haneye karşılık, bunların 22.609 kadarı barınma yardımından faydalanmışlardır.



Grafik 39: Barınma Yardımları Bütçesinin Sosyal Yardımlar İçerisindeki Payı - Binde

Kaynak: T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı yıllık faaliyet raporları incelenerek yazar tarafından oluşturulmuştur.

Barınma yardımlarının (konut üretim desteği, konut tamir, bakım-onarım desteği) sosyal yardımlar içerisinde çok az bir pay edinmesi, dar gelirlilerin veya bakıma muhtaç dezavantajlı grupların konuta erişiminde yeterli desteği tam olarak sağlayamadıkları sonucunu çıkartmaktadır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın barınma yardımları için ayırdığı bütçenin, bakanlığın sosyal yardım bütçesinin binde 1 ile 3'ü arasında değişiklik göstermesi, konut üretim desteğinden daha çok konut bakım,onarım desteği şeklinde sağlandığı ifade edilebilir.

3.7. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı -TOKİ Sosyal Konut Üretimi

Bakanlığın Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü (SYGM) ile TOKİ iş birliğiyle yürütülen "Sosyal Konut Projesi"nde, sosyal güvenceden yoksun fakir ve muhtaç durumdaki hanelere 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu kapsamında geri ödemeli olarak sosyal konut üretimi yapılmaktadır.

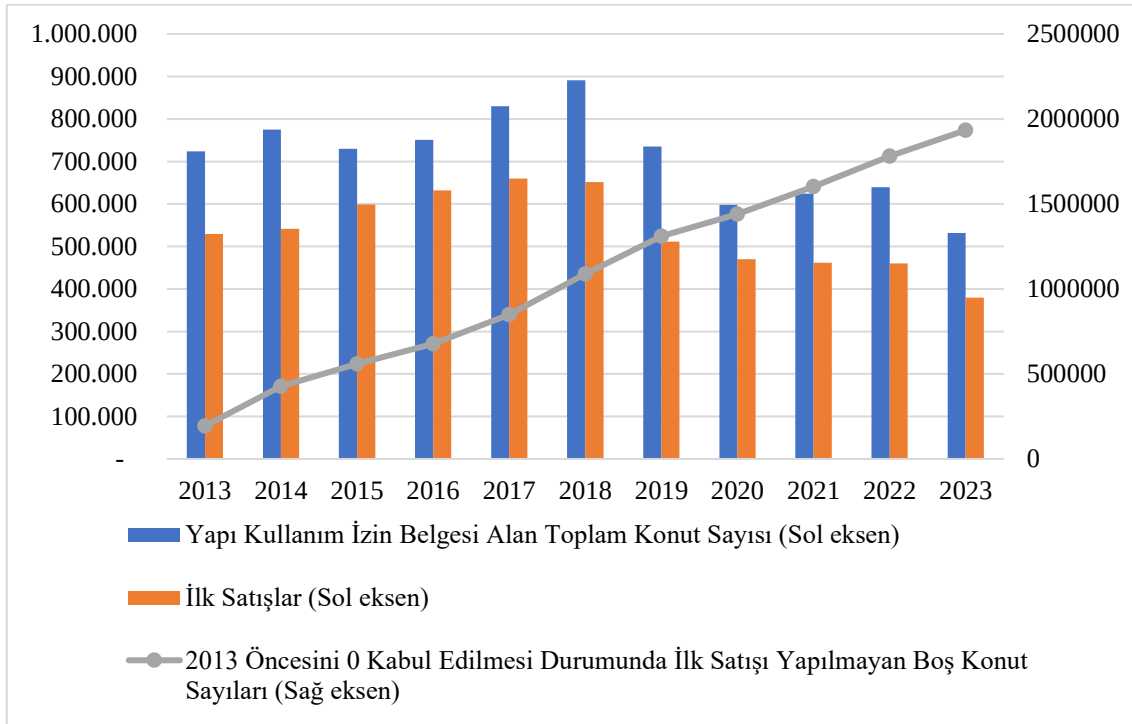
3294 sayılı Kanun kapsamında yer olan kriterlere göre seçilen yararlanıcılar konut geri ödemelerini 270 ayda tamamlamaktadırlar. Ayrıca hak sahipleri, konutlarını (borçlarının tamamını ödeseler bile) 10 yıl geçmedikçe bir başkasına devredemeyecek ve kiraya veremeyeceklerdir. Bu sayede konutun yatırım aracı haline dönüşmesi engellenerek (ötelenerek), tamamen barınma ihtiyacını çözmeye odaklanılmıştır (T.C. Aile ve Sosyal

Politikalar Bakanlığı, 2015, s.77). Bu kapsamda 2011-2022 yılları arasında toplam 31.234 konut üretimi gerçekleşmiş olup konut üretimi en son 2019 yılında yapılmış ve o yıldan sonra bu projede konut üretimi gerçekleştirmemiştir. Bu zaman diliminde en fazla Ankara (2296), Diyarbakır (1792) ve Adana (1760)'da konut üretildiği görülmektedir. Harita 1'de proje kapsamında üretilen sosyal konutların illere göre dağılımı yoğunluk haritasında gösterildiği gibidir. Buna göre renk skalası açığa doğru gittikçe konu üretim sayısının azaldığı, koyuya doğru gittikçe arttığı anlamına gelmekte olup, en açık tonla gösterilen illerde bu proje kapsamında konut üretiminin olmadığı söylenebilir.

Harita 2: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı-TOKİ Ortak Sosyal Konut Üretimi
(2011-2022 Yılları Arası -Toplam)

3.8. Sosyal Konut Politikasına Katkı Bağlamında Boş Konutlara Erişim

gibi sebeplerle izah edilebilir. Bu durumun doğal bir nedenini oluşturan konut satışları da azalan bir seyir izlemiştir. Yıllar itibariyle yapı kullanım izin belgesi alan konut sayısı ve bu konutların ilk satışlarını gösteren Grafik 40'a göre, 2013 yılı öncesi 0 kabul edilirse yani 2013 yılı öncesi ilk satışı yapılmayan konut kalmadığı varsayılırsa, sıfır boş konut sayısının her yıl arttığı görülmektedir. Son dönemde yaşanan enflasyonist süreç ve döviz kuru kaynaklı maliyet artışları konut fiyatlarını iyiden iyiye artırdığından, talebin de azalmasına sebep olmuştur. Konut kredi faizlerinin yüksek olması da zaten yüksek olan konut fiyatlarını, daha çok artırmaktadır.



Grafik 40: İlk Satışı Yapılmamış Boş Konut Sayısı

Kaynak: (TÜİK, 2024b)

Buna göre Türkiye’de 2018 yılından itibaren tahmini verilere göre 1 milyonu aşmış olan sıfır boş konut sayısı, 2023 yılına gelindiğinde 2 milyona dayanmıştır. Dar ve orta gelirli hanelerin konuta erişiminin artırılması/sağlanmasında talep yönlü politikaları önceleyen bu çalışmanın argümanlarına ek olarak, arz yönlü politikaları destekleyen uygulamalar da politikaya katkı sağlayacaktır. Burada yer alan boş konutların ne kadarının dar ve orta gelirli haneler için ulaşılabilir konut sınırları içerisinde yer aldığı bilinmemekle birlikte, faiz ve “kontrollü fiyat” politikası ile mülk konut edindirilmesi sağlanabilir. Uygun konut kredisi faizi, sektörün ve alt bileşenlerinin artan talep karşısında olumlu faydalanacağı bir durum oluşturacaktır. Ancak, konut kredilerinde yapılacak faiz indirimine mukabil,

piyasada aniden artan konut fiyatları sebebiyle hedeflenen sonuca ulaşamamakta hatta konut fiyatlarının arttığı yerde sabitlenmesine (fiyatların yapışkanlığı) neden olarak faiz indirimi öncesi durumdan daha ulaşılması güç duruma sokmaktadır. Bunu kısmen önlemek için “konut fiyatları takip sistemi” benzeri piyasada fiyat artışlarının belli kurallara göre takip edildiği bir sistem oluşturulabilir. Başlangıç fiyatının piyasa koşullarına göre belirlendiği bu sistemde fiyat artışlarının belirli kıstaslara bağlanması, konut satışlarının hızlanmasını sağlayarak hem alıcıyı koruyacak hem de üreticinin konutu daha hızlı elinden çıkarması sağlanacaktır. Her ay TÜİK tarafından yayınlanan inşaat maliyet endeksi baz alınarak konut fiyatlarında aylık artış oranının, ilan edilen oranın belli bir miktar üzerine kadar çıkması biçiminde bir sınırlamanın konut stoklarını daha hızlı eriterek bu alandaki ihtiyaca cevap verebilecektir. Başlangıç fiyatının piyasa koşullarına göre belirlendiği bu uygulamanın pilot bölgeler seçilerek gerçekleştirilebileceği gibi, belirli konut türleri için de (belli bir m²'nin altındaki konutlar gibi) uygulanabilmesi muhtemeldir.

Boş konutların ekonomiye kazandırılması konusunda vergi ve teşvik gibi uygulamaları devreye sokacak düzenlemeler Dünya’da da birtakım örneklerle görülmektedir. Örneğin Kanada-Vancouver’da 2017 yılında yürürlüğe giren ve 6 aydan uzun süredir boş olan konutları kapsayan ek vergi uygulamasıyla üç yıl içerisinde boş konut sayısında %25’in üzerinde bir düşüş sağlandığı görülmüştür. Fransa’da ise 2013 yılında getirilen ek vergi uygulamasıyla da 4 yıl içerisinde boş konut sayısının %13 düzeyinde azaldığı izlenmiştir. Ayrıca İspanya’nın Barselona şehrinde ise, belediyenin sosyal konut amacıyla kullanmak için iki yıldan uzun süre boş tutulan daireye geçici süreli el koyabildiği ve bu konutların maliklerine de yüklü cezalar verebildiği uygulama örnekleri de mevcuttur (Url 3).

3.9. Finansman Boyutuyla TOKİ - Emlak Konut GYO

Yıllar itibariyle Batı ülkelerinde farklılaşan refah devleti anlayışı, konut sorununun çözümü için politika değişikliğini beraberinde getirmiştir. Merkezi ve yerel yönetimlerin konut üretimi için kaynak ayırmaları yerine, hanelerin konut edinmelerini, konutu ulaşılabilir kılmalarını kolaylaştıracak politikalara daha çok ağırlık verilmesi öncelenmiştir. Bu noktada konuta ulaşılabilirliği artırmak adına konutun finansmanı boyutu önem kazanmaktadır. Türkiye’de de 5582 sayılı (Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında) Kanun’la dünyadaki özel

sektörü ön plana çıkaran eğilimlerinden etkilenildiği söylenebilir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1996, s.4).

Sosyal konut arzının artırılması barınma koşullarının daha sağlıklı hale gelmesine katkı sağlamayarak, toplumsal refahı ve ekonomik verimliliği desteklemektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi etki alanı açısından sınırlı kalmaktadır.

Gayrimenkul piyasasında önemli bir etkinliği bulunan TOKİ'nin faaliyet sonuçlarına ilişkin sosyal fayda ve maliyeti tam olarak analiz edebilmek için;

- sübvansiyon tutarı/etkinliği,
- proje bazında gelir/gider/karlılık verileri,
- hasılat paylaşım ölçütleri/uygulamaları ve üretim/pazarlama stratejileri gibi konularda ayrıntılı ve analize elverişli bilginin sunulması gereklidir (Coşkun, 2015, s.628).

TOKİ'nin finansman kaynağının büyük bir bölümünün yapmış olduğu proje gelirlerine ve arsa satışına dayalı olması kaynak çeşitliliği yaratmasını gerekli kılmaktadır. Bu noktada sermaye piyasalarının aktif biçimde kullanılması kaynak çeşitliliği açısından ve fon mekanizması görevi açısından yerinde olacaktır.

Sabit getirili menkul kıymet ihracı ve hisse senedi ihracı yoluyla yurt içi/dışı finansal piyasalardan kaynak sağlaması, TOKİ'nin finansal kuruma dönüşmesine katkı sağlayacaktır. Bu durum ise hem kira desteklerine hem de sosyal konut arzının (hacim ve fiyata erişebilirliğinin) gelişmesine katkı sağlayabilecektir. (Coşkun, 2015, s.619)

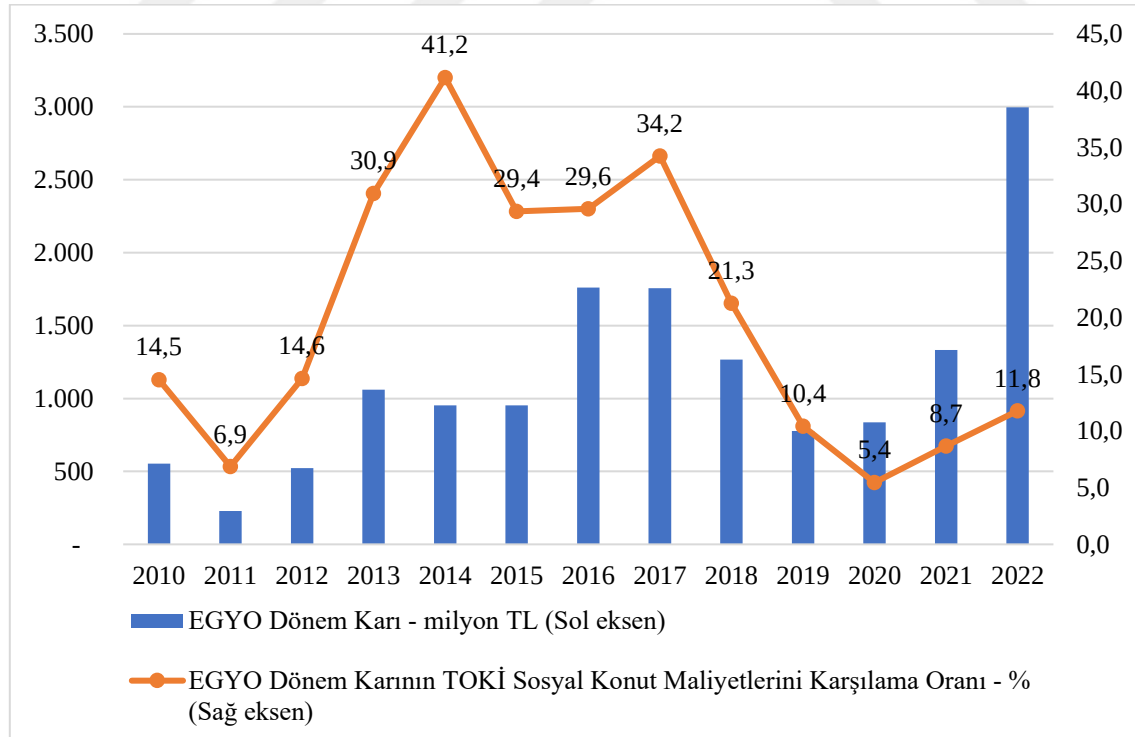
TOKİ'nin sosyal konut üretim maliyetlerinin düşürülmesinde en önemli politika araçları Hazine arazileri ve özel sektör firmalarına yönelik arsa karşılığı gelir paylaşım modeliyle üretilen proje gelirleridir. Sosyal konut üretiminde maliyetlerin azaltılması ve buraya kaynak sağlanması açısından bu araçlar kullanılmaktadır. TOKİ ve Emlak Konut GYO'nun gelir sağlama maksadıyla konut üretimine yönelik faaliyetleri hem özel sektör hem de kamuyu bir araya getiren kamu-özel ortaklığı modeli kapsamında incelenmektedir. Kamunun elindeki hazine arazilerini ekonomik açıdan en kârlı şekilde değerlendirme amacını taşıyan arsa satışına yönelik gelir paylaşımı (hâsılat paylaşımı) modelinde, hazineye maksimum geliri sağlamak hedeflenmektedir. Ayrıca kaçak yapılaşmayı önleme ve yeni yerleşim alanları oluşturmak gibi amaçları da taşımaktadır. Bu yöntemle yapılan iş birliği modelinde, kamuya en fazla pay veren yüklenici tercih edilmekle birlikte ayrıca her türlü altyapı, ruhsat ve tapu işlemlerine ait giderler de

yüklenici tarafından karşılanmaktadır. TOKİ ise projelere yönelik finansman sürecinin dışında kalmaktadır.

Oluşabilecek riskleri en aza indirmek amacıyla, proje satışlarından elde edilen gelir, kamu hesaplarında toplanmakta özel sektöre veya yüklenici firmaya inşaat ilerlemesi karşılığında ödeme yapılmaktadır (Coşkun, 2013, s.93–94).

Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (GYO), %49,37'si TOKİ'ye ait olan ve şirketin nihai kontrol eden tarafının TOKİ olduğu halka açık bir iştiraktır. Çoğunlukla konut olmak üzere ticari, eğitim ve sosyal tesislerin projelerini koordine eden, gerçekleştiren, devam eden projelerin kontrolü, denetimi, biten konutların pazarlanması ve satışı ile ilgilenmektedir.

%50,6'sının halka açık, %49,37'si TOKİ'ye ait Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Anonim Şirketi (EGYO)'nin dönem karları incelendiğinde 2010-2022 yılları arasında en yüksek karı 2022 (2.997 milyon TL) yılında en düşük ise 2011 (228 milyon TL) yılında yaptığı görülmektedir. Buna karşın bir TOKİ iştiraki olan Emlak Konut GYO'nun karlılığının sosyal konut maliyetlerini karşılama oranı en fazla %41,2 ile 2014 yılında olmuştur. Şöyle ki Emlak Konut GYO'nun 2014 yılı karı, o yıl üretilen sosyal konut maliyetlerinin %41,2'sini karşılayabilecek büyüklükte gerçekleşmiştir.



Grafik 41: Emlak Konut GYO A.Ş. Dönem Karları

Kaynak: (Emlak Konut GYO A.Ş., 2022, s.22)

TOKİ'nin önerildiği gibi dar ve orta gelirli haneler için konutu ulaşılabilir kılma politikasının en temel finansman aracı olma özelliğinde bulunacak olan kaynak geliştirme projeleri ile iştiraki olan Emlak Konut GYO'nun arsa üretimi ve lüks konut projeleri ciddi bir finansman kaynağı olacaktır.



SONUÇ

Barınma problemini konut sorunu veya konuta ulaşılabilirlik olarak değerlendirmek aynı soruna farklı bakış açılarıyla politikalar üretilmesine neden olmaktadır. Konut sorunu kavramı arz yönlü veya talep yönlü olabilmekteyken konuta ulaşılabilirlik talep odaklı politikalara yönelik bir argümandır. Avrupa'da konut literatürü konuta ulaşılabilirliği tartışmaktayken ülkemizde konut sorunu adı altında politika hedefleri belirlenmektedir. Buradaki fark konutun mülkiyet durumuyla ilgili olup konutu sahiplendirmek ile ulaşılabilirliğinin artırılması sağlamak arasındaki durumdur. Türkiye'deki konut sorununa büyük oranda arz odaklı çözümler sunulduğu bilinmektedir. Konuta ulaşılabilirlik kavramı altında ise talep yönlü politikalar uygulanırken konutun sürdürülebilirliği, hedef kitlenin yüksek yararlanma oranıyla açıklanmaktadır. Türkiye gibi arz yönlü (mülk konut politikası) politikalar üreten ülkelerde konutun sürdürülebilirliği pek de mümkün olmamaktadır. Çünkü konut mülk konut olarak, tek seferlik hedef gözetmekte; bu da konuttan yararlanacak hedef hane sayısını mevcut konut için teke düşürmektedir. Hanenin gelir ve refah düzeyinde orta çıkan olumlu gelişmeler konutun sosyal konut mahiyetinden çıkaran bir unsur olarak da değerlendirilebilir.

Sosyal konut arzında konut sayısı, üretim hızı ve maliyeti gibi unsurlara odaklanması yararlanıcıların yaşam tarzlarının, beklenti ve ihtiyaçlarının, sosyal ilişkilerinin daha az önemsenmesine dolayısıyla bu gibi unsurların geri plana itilmesine neden olmaktadır. Günümüzde konutun, sadece fiziksel bir mekân olmaktan çıkıp yani barınma ihtiyacını gidermenin ötesinde bünyesinde, psikolojik, sosyal, ekonomik anlamda daha sağlıklı bir ortam sunması hedeflenmekte ve sürdürülebilir koşulları barındırması amaçlanmaktadır. Bu unsurlar konutun sosyal dışlamaya sebebiyet vermeyecek niteliklerle ve konumla dizayn edilmesini gerekli kılmaktadır.

Türkiye'de uygulanan sosyal konut politikasının arz yönlü, mülk konut edindirmeye yönelik olduğu, aylık ödemelerin yeniden değerlendirme oranına göre belirlenerek piyasaya göre daha "avantajlı" ödeme kolaylığı sağladığı bir politika içeriğine sahip olduğu bilinmektedir. TOKİ'nin kuruluş yılı olan 1984'ten 2003 yılına dek, talep yönlü politikalara ağırlık verildiği ve fon mekanizması görevini üstlenerek finansal ihtiyaçlara cevap verdiği görülmektedir. 2003 yılından sonra ise arz yönlü politikaların hayata geçmesiyle mülk konut üretip (ürettirip) ihtiyaç sahipleri için belli kriterlere göre tahsisini sağlamaktadır. 2003 yıldan bugüne bu politikasını devam ettiren TOKİ, sosyal konut

üretiminde yanında kentsel dönüşüm, tarımköy, afet konutları, gelir paylaşimli (lüks konut) konut projeleri ve diğer sosyal donatı projeleri (okul, hastane, spor salonu, cami, stadyum, öğrenci yurdu vb.) gibi yapıların üretiminde de yer almaktadır. TOKİ 2003-2022 yılları arasında üretilen sosyal konutlar ve kentsel dönüşüm projeleri kapsamında yer alan konutlar da (kaynak geliştirme projeleri) dahil toplam 1.170.000 konut üretimi gerçekleştirmiştir. Özellikle dar gelirli haneler için ödeme kolaylığından ötürü tercih edilen sosyal konutlar, yüksek talep karşısında yeterli arz ile bu talebe cevap verememektedir. 2003-2022 yılları arasında yılda ortalama 58.500 konut teslimi gerçekleştiren TOKİ'nin mülk konut edindirme politikasının talep yönlü ulaşılabilir konut politikasına evrilmesi gerektiği ulaşılan sonuç bağlamında yerinde olmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de farklı gerekçelerle olsa da talep odaklı uygulanan konuta ulaşılabilirliği kolaylaştırıcı bazı politika araçları da vardır. Bunlar, kentsel dönüşüm kapsamında ödenen kira yardımları ve sağlanan faiz destekleri ile barınma yardımı çerçevesinde sağlanan sosyal yardımlardır.

Son dönemde konut finansmanındaki gelir/servet yetersizliği, döviz kuru kaynaklı maliyet artışları, enflasyonist süreç, konut kredi faiz oranlarının yüksekliği gibi sebepler, konut edinimini güçleştirmekte ve gelir adaletsizliğinden kaynaklı dar gelirli haneler için barınmanın lüks olması sonucunu doğurmaktadır. Anayasa'da belirtilen konut hakkının sosyal devlet ilkesi çerçevesinde mümkün kılınması doğrultusunda, TOKİ'nin sosyal konut üretimi doğru bir yaklaşım olsa da yetersiz bir uygulama olarak görülmektedir. TOKİ'nin bir finans aracı, fon aracı haline dönüşümü, gelirleriyle de doğru orantılı olarak gerçekleşmesi doğrudan barınma sorununun çözümünde, dolaylı olarak sosyo-ekonomik sorunların çözümünde etkili olacaktır. Yukarıda bahsedilen talep odaklı politika araçlarının kullanılmasının yanında dar gelirli hanelere yönelik kira desteğini uygulaması ile ulaşılan hane sayısında artış ve destekte sürdürülebilir hedef gözetimi daha etkili olacaktır.

TOKİ bünyesinde gerçekleştirilen sosyal konut projeleri konut sorununa arz yönlü bir bakış açısıyla yaklaşmaktadır. Bu projeler ile “sosyal” nitelikli konut arzının arttırılması sağlanarak piyasa şartlarında konuta erişimde sıkıntı yaşayan haneler için daha uygun koşullarda konut sağlanması amaç edilmektedir. Gerek kiralık gerekse mülk konuta erişilebilirliğin azaldığı günümüzde arzı artırıcı önlemlerin etkisi muhakkak pozitif olacaktır ancak, konutun barınma (ihtiyaç) amacıyla talep edilmesinin dışında yüksek

oranda yatırım maksadıyla talep ediliyor olması yani, konutun yatırım aracı haline gelmesi kamunun arzı artırıcı müdahalelerinin etkisini sınırlandıracaktır. Üretim miktarı ve yatırımın tamamlanma süresi de göz önünde bulundurulduğunda bu etkinin daha da zayıflaması olasıdır. Pozitif etki açısından bakılacak olursa özellikle nüfusun görece az olduğu kentlerde, piyasada konut fiyat artış hızının yavaşlamasına katkı sunabilir. Bu katkının nüfus yoğunluğunun az olduğu kentlerde yüksek, nüfus yoğunluğunun fazla olduğu kentlerde daha az olacağını söylemek mümkündür

Konuta erişilebilirliği artırmak için uzun vadede arz odaklı çözümlerin üretilmesi, kısa vadede ise mevcut konut stoğu göz önünde bulundurularak talep odaklı çözümlerin üretilmesi daha etkin olacaktır. Üretimin önündeki çeşitli yasal prosedürler, inşaat süresi, hak sahiplerinin tespiti vb. süreçler konut ihtiyacına kısa vadede çare olamamaktadır. Talebi artırıcı konut faizi düzenlemeleri, kira tavanı uygulamaları, kira yardımı gibi düzenlemeler kısa vadede konuta ulaşılabilirliği sağlayabilecek uygulamalardır.

Gerek arz gerekse talep yönünden yapılan bu kolaylaştırıcı düzenlemelerin etkinliklerinin artırılması için konutla alakalı bazı yasal düzenlemelerin varlığı gerekli olmaktadır. Özellikle yatırım amaçlı konut alımında sınırlamaya gidilmesi veya alımlarında zorlaştırıcı tedbirlerin uygulanması konut fiyatlarının ve dolayısıyla kiraların artış hızını kesecektir. Bir hanenin ikiden fazla konuta sahip olmasının zorlaştırılması sağlanabileceği gibi ikamet ettiği konutu dışında yeni konut edinimlerinde konut kredisinin kademeli yükseltilerek, krediye ulaşılabilirliğinin güçleştirilmesi de gerçekleştirilebilir. Vergi boyutuyla konutun bir servet unsuru olarak değerlendirilmesi neticesiyle ödeyeceği emlak vergisine ilave olarak “ek konut vergisi” gündeme gelebilir. Ayrıca hükümetin son zamanlarda üzerinde çalıştığı “boş konut vergisi” ile de ihtiyacın ötesinde (ikiden fazla) konutu bulunanlardan kiralamadıkları zaman boyunca ek bir verginin alınması mümkün olabilecektir. Bu unsur boş konutların ekonomiye kazandırılmasında etkili bir politika aracı olacaktır. Bu ve bunun paralelinde önlemlerle ilgili konut için daha yüksek oranda kredi faizine tabi tutulması veya krediye ulaşılabilirliğinin engellenmesi piyasanın normalleşmesine katkı sunacaktır.

Burada devletin “servetin cezalandırması” ile “piyasanın normalleştirilmesi” veya “sosyal devlet anlayışı” argümanları arasındaki ince bir çizgi üzerinde yürümek zorunda kalacağı açıktır.

TOKİ'nin dar gelirli haneler için bir finansman kaynağı haline dönüşmesi, bahsedilen mevcut uygulamalara ek/alternatif düzenlemelerle amaçların gerçekleşmesinde daha etkili olabilecektir. Kira desteği ve asgari ücret desteği, dar gelirli ihtiyaç sahibi hanelerin konuta erişiminde piyasa içerisinde devlet desteği sağlayarak barınma ihtiyacını giderebilmesine olanak sağlayacaktır. Şöyle ki kira desteği uygulaması ihtiyaç sahibi hanelerin aylık kira masrafının kamu tarafından karşılanmasını öngörürken, asgari ücret desteği ise asgari ücret seviyesinde geliri olan hanelere asgari ücret kadar gelir desteği sağlamayı kapsamaktadır. Bu sayede TOKİ'nin mülk konut üretimi neticesinde konut ihtiyacını giderdiği hane sayısından daha fazla hanenin piyasa koşullarında konuta erişimlerini gerçekleştirmiş olacaktır. Bu durum sosyal devlet anlayışı içerisinde dar gelirli hanelere doğrudan ve sürdürülebilir desteğin önünü açacak ve mülk konut politikaları neticesinde ortaya çıkan hedeften sapmaların önünü kesecektir. 2003-2022 yılları arasında yılda ortalama 58.500 hane için konut tedariki sağlayan TOKİ'nin kira desteği kapsamında yıllık ortalama 300.000'in üzerinde dar gelirli hanenin bir yıllık kirasını karşılayabildiği ortaya çıkmaktadır. Yine aynı politikanın farklı bir aracı olabilecek asgari ücret desteğiyle ise de bu rakamın 400 binin üzerine çıktığı görülmüştür. Yani yılda 400 binin üzerinde asgari ücretli çalışana 1 yıllık asgari ücret tutarı kadar gelir desteği sağlayabildiği ortaya çıkmıştır. Bu veriler göstermiştir ki, TOKİ'nin mülk konut politikasıyla yapmaya çalıştığı dar ve orta gelirli hanelerin konut ihtiyacını çözmeye politikaları yetersiz kalmakta ve zamanla hedefinden saparak piyasalaşmış konut üretimine dönüşen bir hal almaktadır. Bu durumu önlemeye yönelik talep eksikliğini politika araçlarının kullanımı hem daha fazla ihtiyaç sahibine dokunacak hem de 'sosyal konutların piyasalaşması' gibi bir sorunu ortadan kaldıracaktır. Ortaya konulan politika araçları, dar gelirli hanelerin konuta ulaşılabilirliklerini kolaylaştırıcı bir katkı sunarak uygulanan politikanın sürdürülebilirliğine destek olacaktır.

KAYNAKÇA

- 5543 Sayılı İskan Kanunu, (2006).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5543.pdf> E.T. 03/02/2023
- 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, (2012).
<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6306&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T. 09/07/2023
- Aduwo, E. B., Ejale, E. A., & Ibem, E. O. (2022). Contemporary Shelter in the Built Environment: A Comparative Review of Social Housing Schemes in Selected European and African Nations. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 1054(1), 012027. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1054/1/012027> E.T. 20/11/2023
- Agency, A. H. E. S.F. T. H. (2021). Cost-Based Social Rental Housing in Europe. The cases of Austria, Denmark, and Finland (Issue December).
- Akalın, M. (2017). Kentli Yoksulların Konut SorununaYönelik Proaktif Bir Çözüm Önerisi: Artımlı Konut Modeli. Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10(2), 69–70. <https://doi.org/10.17218/hititsosbil.306039> E.T. 08/11/2021
- Akalın, M. (2018). Kiralık Sosyal Konutlar: Türkiye’de Barınma Sorununun Çözümü İçin Yeni Bir Yöntem. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(1), 88–121.
- Altunok, Ş., & Uğurlu, Ö. (2021). Türkiye’nin Konut Sektöründe ve Sosyal Konut Üretiminde Yol Arayışları: Konut Piyasasına Devlet Müdahalesinde Çin Örneği. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 30(4), 1–27.
- Anadolu Ajansı. (2021). Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Sosyal Yardımları. <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/gecen-yil-69-3-milyar-lira-sosyal-yardim-yapildi/2199180> E.T. 15/11/2022
- Andrews, D., Caldera Sánchez, A., & Johansson, Å. (2011). Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. In OECD Economics Department Working Papers (Issue 836). <https://doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en> E.T. 20/05/2022
- Asian Coalition for Housing Rights. (2014). ACCA Programs 5 Years Report.
- Asian Coalition for Housing Rights. (2017). Community Finance in Five Asian Countries (Issue June).
- Aslan, M. H. (1994). Türkiye’de Konut Finansmanı: Toplu Konut Fonu Finansman ve Konut Üretim Modeli, Son Gelişmeler ve Öneriler. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15(1), 1–14.

- Atteveld, J., & Liesker, B. (2022). More Than A Social Housing Project. In S.Tsenkova, vd., Cities And Affordable Housing Planning, Design and Policy Nexus (s.231–243).Routledge
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=2892232&lang=tr&site=ehost-live> E.T. 20/02/2023
- Ay, G. (2017). Düşük Gelir Grubuna Yönelik Sosyal Konut Üretiminde Kullanıcı Katılımlı Sürecin İrdelenmesi. İstanbul Teknik Üniversitesi , Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Ayan, E. (2011). Konut Finansmanı Sistemi ve Türkiye’de TOKİ Uygulamalarının Analizi. Muhasebe ve Finansman Dergisi, 51, 139–156.
- Ayaz, O. (2019). Sosyal Konut Uygulamalarının Sosyo-Ekonomik Etkileri: Muğla İli Toki Örneği, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi
- Aydın, K. (2019). Türkiye’de Konut Sahipliği, Konut Koşulları ve Konut Kalite Endeksi. İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Dergisi, 39(2), 277–301.
<https://doi.org/10.26650/sj.2019.39.2.0107> E.T. 05/07/2023
- Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi, & sahibinden.com. (2023). Kiralık Konut Piyasası Görünümü.
- Balaban, O. (2023). “Sosyal Konut Hamlesi” Krize Çözüm Olabilir mi? Mimarlık Dergisi, 429, 14–18.
- Bayraktar, O. F., & Bakır, N. Y. (2019). Türkiye’de Ulaşılabilir Konut Çözümleri, Toplu Konut İdaresi’nin Rolü. ARTIUM, 7(1), 36–49.
- Bektaş, A. (2017). Türkiye’de Konut Sorunu Ekseninde Kamu Konut Politikaları: Uygulamalar, Aksaklıklar ve Öneriler. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye ABD, Doktora Tezi
- Blackwell, T., & Bengtsson, B. (2021). The resilience of social rental housing in the United Kingdom, Sweden and Denmark. How Institutions Matter. Housing Studies, 1–22. <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1879996> E.T. 11/11/2023
- Braga, M., & Palvarini, S. (2013). Social Housing in The EU. In European Parliament.
- Bulut, Y., & Taş, İ. E. (1998). Türkiye’de Konut Sorunu ve Toplu Konut Çalışmaları. Türk İdare Dergisi, 418, 139–157.
- Cambridge Dictionary. (2021). No Title.
<https://dictionary.cambridge.org/tr/sözlük/ingilizce/subsidy?q=subsidies> E.T. 04/08/2023
- Chung, S.H., Kim, S.J., Park, S.Y., & Kim, J. H. (2020). Past, Present, And Future Of Social Housing in Seoul: Where is Social Housing Heading To? Sustainability (Switzerland), 12(19), 1–12. <https://doi.org/10.3390/su12198165> E.T. 10/02/2024

- Coşkun, Y. (2013). Konut-İnşaat Sektöründe Kamu-Özel Ortaklığı: TOKİ Modeli ve Malezya'dan Bir Öneri. İnşaat Sanayii Dergisi, 135(1), 92–97. <https://intes.org.tr/dergi/insaat-sanayi-dergisi-135-ocak-subat-2013/> E.T. 08/12/2023
- Coşkun, Y. (2015). Toki Modeli Ve Finansal Yapısının Analizi. Muhasebe Bilim Dünyası Dergisi, 17(3), 617–638. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1172927> E.T. 20/04/2023
- Çakır, H. K. (2006). Sosyal Yapının Rolünün Saptanmasına İlişkin Sistematik Bir Yaklaşım: “Edirne Kaleiçi, Kale dışı ve Yeni Yerleşme Alanları Örneği” Trakya Üniversitesi.
- Çoban, A.N. (2012). Cumhuriyetin ilanından günümüze konut politikası. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 67(3), 75–108. https://doi.org/10.1501/sbfder_0000002256 E.T. 18/06/2023
- Decker, N. (2021). Affordable Housing Without Public Subsidies: Rent-Setting Practices in Small Rental Properties. Journal of the American Planning Association, 87(1), 62–72. <https://doi.org/10.1080/01944363.2020.1798806> E.T. 17/01/2024
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967). Devlet Planlama Teşkilatı. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/KalkinmaPlanlar/Attachments/9/plan1.pdf> E.T. 09/07/2023
- Devlet Planlama Teşkilatı (1972). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977). Devlet Planlama Teşkilatı.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1968). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968- 1972). Devlet Planlama Teşkilatı Başkanlığı. https://doi.org/10.1501/sbfder_0000000927 E.T. 03/12/2023
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1996). Yedinci Kalkınma Planı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (Vol. 2432, Issue 490).
- Emlak Konut GYO A.Ş. (2022). Emlak Konut Faaliyet Raporu. In Emlak Konut GYO A.Ş. https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/faaliyetraporlari/tr/FaaliyetRaporu_TR10.03.2022.pdf E.T. 17/02/2024
- Emlakjet. (2021). Yapı Kullanım İzin Belgesi Nedir ve Nasıl Alınır? Emlakjet.Com. <https://www.emlakjet.com/haber/blog/yapi-kullanim-izin-belgesi-nedir-ve-nasil-alinir> E.T. 20/09/2022
- Eronat, İ. (1977). Türkiye’de Konut Sorunu ve Politikası. Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınevi, No:111.
- Ertürk, H., & Sam, N. (2019). Kent Ekonomisi (6. Baskı). Ekin Yayınevi.

- Eurofound. (2016). Inadequate Housing in Europe: Costs And Consequences.
- Eurostat. (2023a). Distribution of Population by Housing Cost Burden and Tenure Status.
- Eurostat. (2023b). Distribution of Population by Tenure Status, Type of Household and Income Group.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_3359192/default/table?lang=en E.T. 24/12/2023
- Eurostat. (2023c). Distribution of Population by Tenure Status, Type of Household and Income Group.
- Eurostat. (2023d). Housing Cost Overburden Rate by Household Type.
- Eurostat. (2023e). Housing Cost Overburden Rate by Poverty Status.
- Eurostat. (2023f). Housing Cost Overburden Rate by Tenure Status.
- Eurostat. (2023g). Konutlardaki Kalabalıklaşma Oranı.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvho05a_custom_8256512/default/table?lang=en E.T. 29/11/2022
- Eurostat. (2023h). Overcrowding rate. Eurostat Statistics.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate E.T. 06/01/2024
- Eurostat. (n.d.). Avrupa’da Konut Sahipliği ve Kiracı Oranları,
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_5523073/default/table?lang=en E.T. 16/05/2023
- Housing Europe (2010). Social Housing in Europe The Netherlands.
<https://www.housingeurope.eu/resource-117/social-housing-in-europe> E.T. 14/07/2022
- Housing Europe (2020). Social & Affordable Housing: Measuring The Socio-Economic (Vol. 6).
- International Housing Coalition (2008). Multilateral and Bilateral Funding of Housing and Slum Upgrading Development in Developing Countries (Issue October).
- İstanbul Planlama Ajansı. (2024). “Her Yıl 200-250 Bin Konut” Kentsel Dönüşüm Vaat Analizi.
https://ipa.istanbul/wp-content/uploads/2024/02/IPA_Kent_Gundemi_Kentsel_Donusum_Vaat_Analizi.pdf E.T. 15/05/2024
- Kara, M. (2012). Gecekondu Dönüşüm Projelerinin Konut Sorununun Çözümündeki Rolü: Ankara İli Gültepe ve Yatıkmusluk Mahalleleri Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Doktora Tezi

- Karakaş, B. (2015). Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Sosyal Konut Uygulamaları. İş ve Hayat Dergisi, 1(2), 47–68.
- Karasu, M. A. (2009). Devletin Değişim Sürecinde Belediyelerin Konut Politikalarında Farklılaşan Rolü. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14(3), 245–264. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sduiibfd/issue/20829/223088> E.T. 10/11/2023
- Kaya, B. E., & Akıner, İ. (2022). Toplu Konut ve Sosyal Konut Üretiminin Küreselleşme Bağlamında İrdelenmesi: Dünyadan ve Türkiye’den Örnekler. Kent Akademisi Dergisi, 15(4), 1789–1811. <https://doi.org/https://doi.org/10.35674/kent.1079558> E.T. 14/10/2022
- Keleş, R. (1980). Kentbilim Terimleri Sözlüğü. Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Keleş, R. (2017). Kentleşme Politikası. İmge Kitabevi Yayınları.
- Kent Konseyi Yönetmeliği (2006), Resmi Gazete, Yayın No. 26313.
- Khurami, E. A., & Özgül Burcu Özdemir Sarı. (2020). Özel Kiralık Kesimde Boş Konut Birimlerinin Sosyal Konut Olarak Kullanılması Üzerine Bir Değerlendirme: Cevizlidere Mahallesi Örneği. İdeal Kent Dergisi, 11, 1156–1179. <https://doi.org/10.31198/idealkent.641101> E.T. 21/02/2023
- King, S. (2006). Choice and The End of Social Housing. The Institute of Economic Affairs.
- Koç, C., & Kejanlı, D. Türkan. (2020). Toplu Konut İdaresi (Toki) Uygulamalarının Sosyo-Ekonomik Sürdürülebilirlik Açısından Değerlendirilmesi: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Örneği. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 19(75), 1475–1494. <https://doi.org/10.17755/esosder.581395> E.T. 17/10/2023
- Koçancı M. (2019). Yoksulluk ve Sosyal Dışlanma Açısından Yoksul Sosyal Konutları. Dora Yayınevi.
- Koçancı, M., & Beşirli, H. (2016). Yararlanıcıları Açısından Konut Sorunu: Yoksul Sosyal Konutlar Örneği, I. Uluslararası Kent Araştırmaları Kongresi (s.1368). Anadolu Üniversitesi.
- Kramer, R. (2021). Folia Oeconomica Social Housing in The Republic of Turkey. <https://doi.org/10.18778/0208-6018.354.02> E.T. 07/07/2023
- Kunduracı, F. (2013). Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Konut Uygulamaları. Çağdaş Yerel Yönetimler, 22(3), 53–77.
- Lawrence, R. J. (1987). What Makes a House a Home? Environment and Behavior, 19(2), 154–168.
- Melo, G. M. de. (2021). How Social Housing Policies Affect Housing Quality and Affordability? The European Case. In Instituto Universitario de Lisboa.

- Ministry of Housing, & Communities & Local Government. (2022). English Housing Survey data on tenure trends and cross tenure analysis: Data on the nature and number of tenancies. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1088756/FA1221_household_type_by_tenure.ods E.T. 27/09/2023
- Musterd, S. (2014). Housing Studies Public Housing for Whom? Experiences in an Era of Mature Neo-Liberalism: The Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies*, 29(4), 467–484. <https://doi.org/10.1080/02673037.2013.873393> E.T. 01/11/2023
- OECD Affordable Housing Database. (2020a). Devlet Tarafından Yapılan Konut Ödeneklerinin GSYİH'ya Oranı. OECD. <https://www.compareyourcountry.org/housing/en/2//default/> E.T. 07/08/2023
- OECD Affordable Housing Database. (2020b). Konut Sahipliği Oranı, 2020. OECD. <https://www.compareyourcountry.org/housing/en/0//default/> E.T. 20/19/2023
- OECD Affordable Housing Database. (2020c). Sosyal Kiralık Konut Stoku. OECD. <https://www.compareyourcountry.org/housing/en/3//default/> E.T. 02/11/2023
- OECD Affordable Housing Database. (2022). Social Rental Housing Stock.
- OECD. (2019). Key Characteristics of Social Rental Housing.
- OECD Housing Prices, <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm> E.T. 21/07/2023
- OECD. (2022). Housing Stock and Construction. in OECD Affordable Housing Database.
- Oxley, M. (2009). Financing affordable Social Housing in Europe. In United Nations Human Settlements Programme. United Nations.
- Önver, M. Ş. (2016). Konut ve Konut Politikası (1). IJOPEC Yayıncılık.
- Özgüler, İ. C. (2022). Testing the housing bubble condition: Empirical analyses in the Turkish housing market. İzmir Ekonomi Üniversitesi, Ekonomi ABD, Doktora Tezi
- Pınar, C. (2019). Devletin Konut Sektörüne Müdahalesinin Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Üzerinden İncelenmesi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Mimarlık Ana Bilim Dalı, Konut Üretimi ve Yapım Yönetimi Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi
- Reinprecht C., Wassenberg F. (2008), “Learning From Histories: Changes and Path Dependency in The Social Housing Sector in Austria, France and The Netherlands (1889 - 2008)”, *Social Housing in Europe II*, London School of Economics and Political Science, London

- Rosen, H. S.(1985). Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity. Handbook of Public Economics, 1, 375–420. [https://doi.org/10.1016/S1573-4420\(85\)80010-0](https://doi.org/10.1016/S1573-4420(85)80010-0) E.T. 09/05/2023
- Sahibinden.com. (2024). İstanbul Konut Endeksi. <https://www.sahibinden.com/emlak360/emlak-endeksi/konut/kiralik/istanbul> E.T. 20/03/2024
- Sahillioğlu, K. (2015). Sosyal Dışlanmayı Azaltmada Bir Araç Olarak Sosyal Konutlar. Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Politika Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi
- Sarıoğlu, P. (2010). Türkiye’de Değişen Konut Politikaları: Kiralık ve Ev sahipliği Sektörleri.
- Sayıştay (2020), Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (Toki) 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.
- Sayıştay. (2020). Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) 2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. <https://siyasalparadigmalar.org/wp-content/uploads/2021/02/TOKİ-2019.pdf#page=10&zoom=100,90,214> E.T. 24/12/2023
- Scanlon, K., & Whitehead, C. (2007). Social Housing in Europe. In London School of Economics and Political Science (Issue July). <https://doi.org/10.1002/9781118412367.ch11> E.T. 06/06/2023
- Schulze, K., Krapp, M. C., Vaché, M., Egner, B., Schulze, K., & Thomas, S. (2020). Housing policies in the European Union.
- Solak, A. O. (2015). TOKİ’nin Konut Üretmesinin İktisadi Etkinlik Açısından Değerlendirilmesi ve Bir Model Önerisi. Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi, 52(609), 33–43.
- Statistics Netherlands. (2023). Households Today. <https://www.cbs.nl/en-gb/visualisations/dashboard-population/households/households-today>
- Taşar, M., & Çevik S., (2009). Sosyal Konut ve Konut Sektörüne Devlet Müdahalesi: Avrupa Ülkeleri ve Türkiye, Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 1(2).
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2015). 2014 Faaliyet Raporu. <https://www.aile.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2014-yili-faaliyet-raporu.pdf> E.T. 05/10/2023
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2022). 2021 Faaliyet Raporu. <https://www.aile.gov.tr/media/100242/2021-yili-faaliyet-raporu.pdf> E.T. 06/12/2023
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2024). Sosyal Yardım Programları. Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü.

<https://www.aile.gov.tr/sygm/programlarimiz/sosyal-yardim-programlarimiz/#:~:text=Barınma Yardımları%3A> E.T. 01/02/2024

- T.C. Çevre, Ş. ve İ. D. B. (2023). 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Sağlanan Finansal Destekler. <https://altyapi.csb.gov.tr/finansal-destekler-i-4708> E.T. 24/02/2023
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve İ. D. B. (2023). İllere Göre Kira Yardım Miktarı. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/altyapi/icerikler/kira-yardimi-artisi-2024-20240108121036.pdf> E.T. 20/01/2024
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve İ. D. B. (n.d.). Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ. <https://yfk.csb.gov.tr/tebligler-iscilikler-i-329> E.T. 20/02/2024
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve İ. D. B. (2022). 2023 Bütçe Sunusu. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/strateji/icerikler/2023-bu-tc-e-sunus-u-20221111152109.pdf> E.T. 20/07/2023
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve İ. D. B. (2023). Kira Yardımı Kılavuzu. <https://webdosya.csb.gov.tr/db/altyapi/dokumanlar/kira-yardimi--8230-22042-20190513105246.pdf> E.T. 01/04/2024
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve İ. D. B. (2024). 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Sağlanan Faiz Desteği. <https://altyapi.csb.gov.tr/finansal-destekler-i-4708> E.T. 21/01/2024
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, (2017). 40 Soruda İş Kanun'unda Ücret. <https://www.csbg.gov.tr/medias/7972/07-40-soruda-İş-kanununda-ücret.pdf> E.T. 26/11/2023
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Haberler, Bakanlık Faaliyetleri, (2023). <https://csb.gov.tr/bakan-kurum-ana-dolu-ajansi-editor-masasina-konuk-oldu-bakanlik-faaliyetleri-38449> E.T. 02/11/2023
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Haberler, Bakanlık Faaliyetleri, (2019). <https://csb.gov.tr/bakan-kurumvatandaslarimizi-saglam-guvenli-konutlarda-oturtmak-istiyoruz-bakanlik-faaliyetleri-26533> E.T. 23/09/2023
- T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Haberler, Bakanlık Faaliyetleri, (2023). <https://csb.gov.tr/bakan-kurumkentsel-donusumde-yarisi-bizden-kampanyasi-icin-detaylari-paylasti-bakanlik-faaliyetleri-38561> E.T. 04/03/2024
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). On Birinci Kalkınma Planı Konut Politikaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, (1982). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2709&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> E.T. 13/04/2022

- TBMM. (1984). 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu. Resmi Gazete, 18344(23), 6385–6390. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, (2005). <https://www.mevzuat.gov.tr/Mevzuatmetin/1.5.5393.Pdf> E.T. 06/12/2023
- TCMB (2023). Konut Fiyatları ile Faiz ve Enflasyon İlişkisi. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi. https://evds2.tcmb.gov.tr/index.php?/evds/serieMarket/#collapse_3 E.T. 20/09/2022
- The United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966). <https://doi.org/10.1017/CBO9780511575372.009> E.T. 09/09/2023
- The World Bank. (2023a). GDP Per Capita. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2021&start=2010> E.T. 03/10/2023
- The World Bank. (2023b). Gini Index. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.GINI&country=> E.T. 11/06/2022
- TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası. (2008). Türkiye’de Konut Sorunu ve Konut İhtiyacı Raporu. http://www.imo.org.tr/resimler/dosya_ekler/9ca6617c167713d_ek.pdf E.T. 06/04/2023
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. (2012). TOKİ Kurum Profili 2010-2011.
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. (2016). TOKİ Kurumsal (Vol. 1).
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. (2018). TOKİ Konut Üretim Raporu (Vol. 74).
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. (2019). TOKİ Kurumsal Tanıtım Dökümanı.
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. (2022). Tarım Köyler, Göçmen Konutları. <https://a.toki.gov.tr/tarimkoyler> E.T. 27/12/2023
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. (2023). Kentsel Yenileme. <https://www.toki.gov.tr/kentsel-yenileme> E.T. 26/10/2023
- Turner, J. C. (1967). Barriers and Channels for Housing Development in Modernizing Countries. Journal of the American Planning Association, 33(3), 167–181. <https://doi.org/10.1080/01944366708977912> E.T. 17/05/2023
- TÜİK. (2020). Yapı İzin İstatistikleri. <https://biruni.tuik.gov.tr/yapiizin/giris.zul> E.T. 25/08/2023
- TÜİK. (2023a). Hanehalkı Tiplerine ve Büyüklüklerine Göre Hanehalkı Sayısı.
- TÜİK. (2023b). Yapı İzin İstatistikleri. <https://biruni.tuik.gov.tr/yapiizin/giris.zul> E.T. 24/11/2022

- TÜİK. (2024a). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2023. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2023-49684> E.T. 20/01/2024
- TÜİK. (2024b). Satış Şekline ve Satış Durumuna Göre Konut Satış Sayıları. <https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=konut#:~:text=Satış> E.T. 07/04/2024
- TÜİK. (2024c). Ortalama Hanehalkı Büyüklüğü. <https://nip.tuik.gov.tr/?value=OrtalamaHanehalkiBuyuklugu> E.T. 26/05/2024
- TÜİK. (2024d). Tüketici fiyat endeksi ve değişim oranları. <https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=Enflasyon-ve-Fiyat-106> E.T. 20/01/2024
- Uğurlar, A., & Ecerel, T. Ö. (2017). Özel Kiralık Konut Sektörü ve Politikaları: Dünyadan Farklı Yaklaşım ve Düzenleme Örnekleri. *Trakya Üniversitesi Mühendislik Bilimleri Dergisi*, 18(1), 53-71.
- United Nations. (2006). Guidelines on Social Housing. UNECE. United Nations.
- United Nations. (2015). Social Housing in The UNECE Region Models, Trends and Challenges. Printed at United Nations.
- United Nations. (1996). United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), İstanbul.
- Universal Declaration of Human Rights, (1948). <https://doi.org/10.1163/157181507782200222> E.T. 16/07/2023
- Url 1. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp> E.T. 04/04/2023
- Url 2. <https://www.dunya.com/ekonomi/isikhan-asgari-ucretlinin-sayisi-surekli-abartiliyor-haberi-709779> E.T. 17/12/2023
- Url 3. <https://emsal.com/bos-konutlar-barinma-sorununu-cozebilir-mi/> E.T. 10.07.2024
- Url. gov.uk. (2022). English Housing Survey Data On Tenure Trends And Cross Tenure Analysis: Data On The Nature And Number Of Tenancies. Ministry of Housing Communities & Local Government. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1088755/FA1211_number_of_people_living_in_household_by_tenure.ods E.T. 30/06/2023
- Van Noorloos, F., Cirolia, L. R., Friendly, A., Jukur, S., Schramm, S., Steel, G., & Valenzuela, L. (2020). Incremental Housing as a Node for Intersecting Flows of City-Making: Rethinking The Housing Shortage in The Global South. *Environment And Urbanization*, 32(1), 37-54. <https://doi.org/10.1177/0956247819887679> E.T. 20/12/2023

- Yalta, A. Y. (2020). Para Teorisi ve Politikası Ders Notları (1.1, Vol. 0). Türkiye Bilimler Akademisi.
- Yang, Z., Yi, C., Zhang, W. and Zhang, C. (2013). Affordability of housing and accessibility of public services: evaluation of housing programs in Beijing. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(3), 521-540.
- Yetgin, F., & Lepkova, N. (2007). A Comparative Analysis on Housing Policies in Turkey and Lithuania. *International Journal of Strategic Property Management*, 11(1), 47–64. <https://doi.org/10.1080/1648715X.2007.9637560> E.T. 15/11/2022
- Yılmaz, C. (1995). Türkiye’de Kentsel Konut Sorunu ve Yurtdışındaki İşgücünün Büyük Kentlerimizdeki Konut Sorununun Çözümüne Katkıları. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 1(1), 475–494.
- Zhou, J., & Ronald, R. (2017). The Resurgence of Public Housing Provision in China: The Chongqing Programme. *Housing Studies*, 32(4), 428–448. <https://doi.org/10.1080/02673037.2016.1210097> E.T. 16/09/2022
- zingat.com. (2024). İstanbul Bölge Raporu. <https://www.zingat.com/istanbul-bolge-raporu> E.T. 12/03/2024

ÖZ GEÇMİŞ

Ad Soyad: Gökhan GÜRER	
Eğitim Bilgileri	
Lisans	
Üniversite	Süleyman Demirel Üniversitesi
Fakülte	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Bölümü	Maliye
Yüksek Lisans	
Üniversite	Süleyman Demirel Üniversitesi
Enstitü Adı	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Maliye
Programı	Maliye
Makale ve Bildiriler	
1. Sakal M., Güler G., (2010), AB’de Bölgesel Politikalar Düzleminde Kalkınma Ajansları ve Mali Yardımların Kullanımında Ajanslarının Rolü, Uluslararası Bölgesel Kalkınma Sempozyumu, 2010	
2. Güler G., (2013), Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gelişiminde Reform Hareketleri ve Yaşanan Değişimler, Uluslararası İktisat, Finans ve Bankacılık Kongresi, 2013	
3. Güler G., (2016), AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Sorununa Yönelik Gelişmeler ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kamu Ekonomisine Katkısı, 3. Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı, 2016	
4. Teyyare E., Güler G., (2016), Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Maliye Politikası Olarak Kullanılabilir Mi Teorik Bir Değerlendirme, The 2nd International Conference on the Changing World and Social Research (ICWSR’2016), 2016	
5. Güler G., (2017), Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Vergi Teşviği Avantajları (TR42 Örneği), 2. Uluslararası Sosyal Bilimler Araştırmaları Kongresi, 2017	
6. Yardımcıoğlu F., Güler G., (2018), Bibliometric Reflection of Asian Economic Policy Review Journal (2006-2017), 5th International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS), 2018	
7. Güler G., (2023), Türkiye’de Yaşanan Büyük Ölçekli Depremler ve Ekonomik Kriz Dönemlerinin, Anayasa Mahkemesi’nin Aldığı Kararlar Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi, Maliye Araştırmaları Dergisi, 9/2.	
8. Güler G., Teyyare E., (2023), Mali Sosyoloji ve Vergi Psikolojisi Alanında Yazılmış Tezlerin Bibliyometrik Analizi, Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 9/3.	