

## FRANSA'DA KONUT POLİTİKASI: TARİHİ SÜREÇ VE BUGÜNKÜ DURUM

Hakan Olgun<sup>1</sup>

### Öz

Avrupa'nın ilk sanayileşen ülkelerinden biri olan Fransa, henüz 19. yüzyılda şiddetli bir konut sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. O dönemden 20. yüzyılın ortalarına kadar hızla siyasetinin bir parçası olarak ele alınabilen bu soruna karşı kapsamlı bir politika uygulanamamıştır. Devletin, konut sektöründe faal bir aktör olarak rol almaya başlaması, II. Dünya Savaşı sonrasına denk düşer. Bu dönemden itibaren devlet, muhtelif enstrümanlar aracılığıyla kapsamlı bir konut politikası uygulamış ve konut sorununu bir ölçüde ortadan kaldırmıştır. Ancak 1970'li yıllar, neoliberal fikir ve politikaların tesiriyle, devletin konut sektöründen çekilişine sahne olmuştur. Bu çekilmenin sektörde yarattığı sorunlar, 1990'lı yıllardan itibaren, sınırlı da olsa devlet müdahalesini geri getirmiştir. Sonuç olarak Fransız konut politikası neoliberal dalgadan etkilenmekte, ancak güçlü bir sosyal konut geleneği hâlen varlığını sürdürmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Fransa, Konut Politikası, Sosyal Konut, Neoliberal

---

1 Yrd. Doç. Dr., Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Bilecik  
E-posta: olgunh@hotmail.com

## HOUSING POLICY IN FRANCE: HISTORICAL PROCESS AND CURRENT SITUATION

Hakan Olgun

### ABSTRACT

France, as one of the first industrialized countries in Europe, had faced severe housing problems in 19th century. From that time to mid 20th century, no extensive housing policy had been implemented against this problem, which was tried to be handled as a health issue. But after the damage and destruction of World War II, the state had started to play a major role in housing sector. In this context the governments had implemented extensive housing policies through various policy instruments and had removed the housing problem to some extent. On the other hand, neoliberal ideas and policies have caused a retrenchment in terms of the role of the state in housing sector since 1970's. After the unintended consequences of this retrenchment process, the state has been back in housing again through limited intervention since 1990's. As a consequence, although the French housing policy is effected by the neoliberal wave, a strong tradition of social housing still continues its existence.

**Keywords:** France, Housing Policy, Social Housing, Neoliberal

## Giriş

Fransa'da modern anlamda bir konut sorununun ortaya çıkışı, 19. yüzyılın ilk yarısına denk düşer. Bu dönemde, Sanayi Devrimi, kırdan kente yoğun göç, hızlı nüfus artışı ve emeğin ticarileşmesi gibi olgular, konut sorununun ortaya çıkışında önemli bir rol oynamıştır. 19. yüzyıl boyunca bu olguların belirlediği sosyo-ekonomik alt-üst oluşlar, feodal döneme has bağımlılık ilişkilerinden sıyrılarak büyük kentlere akın eden ve insanca barınma koşullarını sağlama hususunda kaderiyle baş başa kalan "mülksüz" bir işçi sınıfını ortaya çıkarmıştır. Bu şartlarda ortaya çıkan elverişsiz barınma koşulları; liberal, hümanist ve sosyalist siyasetçiler arasında cereyan eden tartışmaları ve sağlıksız konutların yol açtığı sorunlara ilişkin doktor raporlarını berabere getirmesine rağmen, bu dönemde etkili bir devlet politikası izlenememiş, sorunun çözümüne yönelik çabalar "hayırsever faaliyetleri"yle sınırlı kalmıştır. İşçilerin içinde buldukları ahlâkî ve maddî şartların yol açabileceği toplumsal çözümlerden ve ayaklanmalardan endişe duyan bazı müteşebbislerce başlatılan ve çalışan sınıflara yönelik ilk kolektif konut birimlerini ortaya çıkaran bu faaliyetlerin temel motivasyonu; emekçilerin şirketlere ve fabrikalara sadakatlerinin sağlanması olmuştur (Gandais, 2011: 39-42). Öte yandan, 20. yüzyılın ilk yarısı itibariyle devletin konut sorununun çözümüne yönelik tedbirlerinin de sınırlı bir nitelik arz ettiği belirtilmelidir.

Fransa'da devletin, belirleyici bir aktör olarak konut sorununun çözümü sürecine dâhil olması için, 20. yüzyılın ikinci yarısını beklemek gerekmiştir. Gerçekten de II. Dünya Savaşı sonrasında itibaren hükümetler, pek çok politika enstrümanını kullanarak sektöre müdahil olmuşlar ve 1970'li yılların ortalarına kadar olan süreçte, konut sorununu bir ölçüde halledebilmişlerdir. Söz konusu süreç, kayda değer büyüklükte bir sosyal konut sektörü yarattığı gibi, özel konut sektörünü de türlü yollardan etkilemiştir. 1970'li yıllardan itibaren, dünyayı etkisi altına alan neoliberal süreçlerden Fransız kamu yönetimi de etkilenmiş ve müteakip dönem, devletin konut sektöründen tedricî olarak çekilmesiyle karakterize edilmiştir. Bu durumun sektörde yarattığı konut sıkıntısı sebebiyle 1990'lı yıllardan itibaren alınan bazı tedbirler ise, devletin sektöre geri dönüşünün emareleri olarak yorumlanmaktadır. Bu bağlamda çalışma, Fransa'da devletin konut sektörüne müdahalesini bahsi geçen üç dönem itibariyle ele almakta ve devletin sektördeki ağırlığının artış ve azalış eğilimlerini analiz etmeye çalışmaktadır.

## Konut Sektöründe Kapsamlı Devlet Müdahalesi Dönemi (1950-1977)

Fransa, II. Dünya Savaşı'ndan da büyük bir konut sıkıntısıyla çıktı. Önceki dönemin olumsuz mirasının üzerine, savaşta yaklaşık 500 bin konutun yıkılması, 1 milyon 900 bin tanesinin de hasar görmesi eklenince (Teufel, 2007: 24-25) kapsamlı bir devlet müdahalesi zarurî hâle geldi. Savaşın hemen ardından konut sıkıntısını ortadan kaldırmak üzere kimi tedbirler alınmış olsa da, kapsamlı bir müdahale için 1950'li yılları beklemek gerekecekti.

Dönemin başında, henüz savaş sona ermeden alınan ilk tedbir; 1944 yılında Yeniden Yapılanma ve Şehircilik Bakanlığı'nın (*Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme-MRU*) kurulması oldu. Hükümet, HBM (*Habitation à bon marché-ucuz konut*) kuruluşlarını 1947 yılında MRU'nun denetimine vermiş, bu kuruluşlara CDC (*Caisse des dépôts et consignations-Mevduat ve Emanet Fonu*) kanalıyla kredi avantajları sağlanmıştır. Tasarruf bankalarından, emeklilik ve sigorta fonlarından mevduat toplayan bir kamu finansman kuruluşu olan CDC; kamu ve özel HBM kuruluşlarına konut yapım maliyetinin %75'i ilâ % 90'ı tutarında, 65 yıl vadeli krediler sağlamış, faiz geri ödemeleri 2 yıl ertelenmiş, sonraki 8 yıl için % 1, kalanı için de % 2 faiz öngörülmüştür. 1940'lı yılların sonu ile 1950'li yılların başında, devletin sağladığı bu kredilerin % 75'ini kiralık sosyal konut inşa etmek üzere HBM kuruluşları, geriye kalan % 25'lik kısmını ise yapı kooperatifleri ve konut kredi kooperatifleri kullanmışlardır (Newsome, 2009: 88-89). 1948 yılında çıkarılan *Kira Kanunu* ile bu dönemden önceki kiralar denetim altına alınmış, böylelikle ödenebilir konut sıkıntısının bir nebze de olsa önüne geçilmek istenmiştir (Schwartz, 1991: 189). 1950 yılında çıkarılan bir kanunla da, yeniden yapılandırılan HBM kuruluşları, HLM (*Habitation à loyer modéré-düşük kiralı konut*) kuruluşlarına dönüştürülmüşlerdir (Amzallag ve Taffin, 2010: 14). 1950 yılında yaşanan diğer bir gelişme ise, Emlâk Kredi Bankası'nın (*Crédit foncier de France-CFF*) kurulmasıdır. Özel konut sektörüne kredi ve sübvansiyon sağlamak üzere kurulan bu özel bankanın idarecilerinin *Finans Bakanlığı*'nce atanması öngörülmüş, böylelikle devletin konut finansmanı alanındaki etkisinin artırılması hedeflenmiştir (Schwartz, 1991: 189).

Savaşın sonundan 1950 yılına kadar olan dönemde yapılan bu düzenlemelerin, daha sonraki uygulamalar için iyi bir zemin hazırladığını, fakat finansal yetersizlikler ve inşaat teknolojisinin henüz arzu edilen seviyede olmaması gibi sebeplerle, bu 5 yıllık dönemde etkili bir sonuç alınmadığını belirtelim. Nitekim 1950'li yılların başında Fransa; Avrupa'nın en elverişsiz konut şartlarına sahip ülkelerinden biriydi. Eski ve yıpranmış bir konut stokuna sahip olan ülkede, konutların % 40'ında su tesisatı, % 73'ünde tuvalet ve neredeyse % 90'ında banyo bulunmuyordu (Wakeman, 1999: 356).

1950'li yıllarda kararlı ve topyekûn bir inşaat faaliyetinin başlamasında, 1953/1954 kışında yaşanan bir dizi trajik donma olayı etkili oldu. Son derece sert geçen bu kış mevsiminde pek çok evsiz sokaklarda donarak hayatını kaybetmiş, donarak ölen bir kadının avucunda “konuttan tahliye kararı”nın bulunması, meseleye daha da dramatik bir boyut katmıştır. Konunun kamuoyu gündemine taşınmasında, *Abbé Pierre* olarak da bilinen karizmatik rahip *Henri Groués* (1912-2007) önemli bir rol oynamış, konut bakanına hitaben kaleme aldığı ve *Le Figaro*'nun ilk sayfasında yayımlanan açık mektupta, Paris ve banliyölerinde önce geçici barınaklar yapılması, ardından da kalıcı konut çalışmalarına acilen başlanması çağrısında bulunmuştur (Plouin, 2007: 48). Medya kampanyalarıyla da desteklenen bu girişim, ilk meyvesini 1953 *Courant Plâni*'yle verdi. Daha sonradan imar bakanı olan *Pierre Courant*'ın öncülük ettiği bu plânla, yeni konut yapımına ve arsa tedarikine imkân sağlanmış, inşaat tekniklerinin gelişimi finansal açıdan desteklenmiştir (Directorate General of Urban Planning, Housing and Construction, 2001: 9). Konut politikasına ilişkin birçok kritik düzenlemeyi barındıran plânın getirdiği en önemli yeniliklerden biri, kamu kesiminin konut faaliyetlerine “% 1 patronal” (*% 1 işveren*) adıyla anılan zorunlu katkıyı sağlamış olmasıdır. Bu düzenlemeyle, bünyesinde 10 çalışandan fazlasını barındıran özel işletmelerin, çalışanlarına ödedikleri ücretlerin % 1'lik kısmının kamu konut fonuna aktarılması öngörülmüştür (Plouin, 2007: 49).<sup>2</sup>

Plânın getirdiği diğer bir yenilik, mahallî idarelerin kamulaştırma yetkilerinin artırılması oldu. Böylelikle devletin, 1953 yılından sonra, ucuz kentsel arsa temin etme ve bunları imara hazırlayarak tekrar kamusal ve özel müteahhitlere satma faaliyetleri artmıştır (Newman, 2000: 8). Yine *Courant Plâni*'yle birlikte gündeme gelen “Logéco (*Logements économiques et familiaux*) programı” ile, önceden belirlenmiş standartlarda ucuz konut yapımı için özel sektöre düşük faizli kredi ve teşvik primi sağlanması öngörülmüş (Newsome, 2009: 105), finans tedariki için gereken prosedür basitleştirilmiştir. Son olarak, *Abbé Pierre*'in acil barınaklar yapılmasına ilişkin çağrısının *Courant Plâni*'nda karşılığını bularak, Paris ve banliyölerinde ilk etapta bin kadar barınağın yapımına karar verildiği (Plouin, 2007: 49), 1954 yılında ise bu sayının bir program dâhilinde 12 bine çıkarıldığı belirtilmelidir ([www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr), 2013). *Courant Plâni*, Fransa'da devletin konut sektörüne yoğun müdahalesinin bir başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Teufel, 2007: 24-25). Böylelikle 1950'li yıllarda konut faaliyetleri hızlanmış, HLM kuruluşlarına sağlanan kredilere uygulanan % 2 oranındaki faizin % 1'e indirilmesi de bu gelişmede etkili olmuştur (Newsome, 2009: 106).

---

<sup>2</sup> Bu % 1'lik kesinti oranı, 2012 yılı itibarıyla % 0,45 olarak uygulanmaktadır.

Bu dönemde Fransız konut politikası açısından ikinci önemli gelişme, 7 Ağustos 1957 tarihli Çerçeve Kanun’un (*Loi Cadre*) kabul edilmesidir. Bu kanunla birlikte, konut politikasının, yalnızca konut yapmaktan ibaret bir faaliyet alanı olmadığı; sosyal donatı/altyapı imkânlarını da içeren geniş bir perspektiften ele alınması gerektiği vurgulanmıştır (Langley, 2002). Bu yeni yaklaşım uyarınca, 1958 yılında çıkarılan bir kararnameyle, Öncelikli Gelişme Alanları (*Zones à Urbaniser en Priorité-ZUP*) oluşturulmuş, kamulaştırma yetkileri artırılan mahallî idarelerin, özellikle kentlerin banliyölerindeki bu alanlarda elde ettikleri arsaları imara hazır hâle getirerek ve *sosyal donatı/altyapı imkânları sağlayarak*, konut tedarikçilerine sunmalarının önü açılmıştır (Aveline, 1997: 139-140).

Bütün bu hukukî düzenlemelerle birlikte, V. Cumhuriyet Anayasası’nın kabulü ve *Charles de Gaulle*’nin 1959 yılı başında iktidara gelişi, Fransız konut politikasında başka bir dönüm noktası olarak görülebilir. Böylece güçlenen merkezî idare; bir yandan sosyal konut tedarikçilerine arz yanlı doğrudan sübvansiyonlar (*aide à la pierre*) yoluyla finansman sağlanması, diğer yandan da bu tedarikçilerin, endüstriyel inşa tekniklerini benimseyerek ucuz toplu konut sunabilmeleri için inşaat sanayiinin teşvik edilmesi politikasını benimsemiştir. Hükümetin konut alanındaki iki temel hedefi, merkezî kent bölgelerindeki sefalet mahallelerinin temizlenmesi ve banliyölerde, *büyük toplu konut siteleri* biçiminde sosyal konut inşa edilmesi olmuştur. Konut açığı rakamını 3 milyon olarak belirleyen hükümet, yılda 300 bin konutun inşa edilmesi ve bu açığın 10 yıllık bir sürede kapatılması kararını almıştır (Blanc, 2004: 286-287). Dolayısıyla bu dönemde konut sorunu, bireysel bir sorun olmaktan çıkarılarak devletin müdahale alanına dâhil edilmiş, sosyal konut, sosyal güvenlik sisteminin mühim bir bileşeni olarak görülmüştür (Poyraz, 2011: 16).

Devlet; “1958 ZUP düzenlemesi” uyarınca, öncelikle, bünyesinde büyük apartman blokları, okullar, rekreasyon alanları ve ticaret merkezleri barındıran büyük sosyal konut sitelerine (*grands ensembles*) yatırım yapmıştır. Modern mimarînin öncü ismi *Le Corbusier*’in (1887-1965) debdebeli modernizminden ilham alan bu sitelerin asgarî 500 konuttan oluşması plânlanmışken, 1960’lı yılların ortalarında inşa edilenler bu asgarî rakamı hayli aşmıştır. Mesela, Paris’in merkezine yaklaşık 8 kilometre uzaklıktaki *La Courneuve* komününde inşa edilen “*les 4000*” sitesi, her biri 400 metre uzunluğunda ve 18 katlı 4 adet bloktan oluşmakta ve adını, kapsadığı konut sayısından almaktadır. Bugün Fransa’daki en büyük ZUP, Paris’in *Mantes-la-Jolie* banliyösünde yer alan ve yaklaşık 25 bin kişiyi barındıran *Val-Fourré*’dir. Bu tarz sitelerden birçoğu kısmen ortadan kaldırılarak daha desantralize yapılara dönüştürülmüşlerdir (Silverstein, 2004: 94).

Bu dönemde uygulanan konut politikalarının bir diğer ayağını da *kentsel yenileme* oluşturmaktadır. 1958 yılından itibaren sistematik bir *kentsel yenileme* stratejisinin söz konusu olduğu Fransa’da, bu politika aracı, başlangıçta bilhassa ‘kentsel modernizasyon’ amacıyla etkili bir biçimde kullanılmış (Priemus ve Metselaar, 1992: 7-8), sefalet mahalleleri başta olmak üzere eskiyen ve yıpranan kentsel bölgeler ortadan kaldırılarak, yerlerine yeni konutlar inşa edilmiştir. Bugüne kadar bu yolla 120 bin konut yıkılarak, toplu konutlar dâhilinde 190 bin yeni konut birimi yapılmıştır (Teufel, 2007: 26-27). 1962 yılında kabul edilen *Malraux Kanunu*; *kentsel yenilemeye* “rehabilitasyon” ve “koruma” boyutlarını eklemiş, bu kanunla, devlet, belirli kentsel alanları, mahalleleri ve köyleri sit alanı ilan ederek, buraları koruma altına alma imkânını elde etmiştir (Kowalski, 2007: 156). 1967 yılında çıkarılan *Arazi Kullanımı Kanunu (Loi d’orientation foncière)*, yenileme faaliyetlerinin finansal sorumluluğunu belediyelere devretmiş, belediyeler, yenilemeye ilişkin programlama yetkisini ise, 1982-1985 *Desantralizasyon Kanunları* ile elde etmişlerdir. Yapılan bu son düzenlemelerin sonucu olarak; *kentsel yenilemeden*, yapılan maliyetleri karşılayacak bir gelir elde edilmesi tasarlanmış, dolayısıyla yenileme faaliyetleri, piyasa potansiyeli olan alanlarda yoğunlaşmıştır (Bonneville, 2005: 229-230). Öte yandan, bilhassa 1970’li yılların ortalarından itibaren, ‘kapsamlı *kentsel yenileme*’ üzerine odaklanan eski anlayışın terk edilmeye başladığı; konut iyileştirmeye, bakım ve onarıma öncelik veren ve “kenti geri kazanmak” mottosuyla hareket eden daha ihtiyatlı bir *kentsel yenileme* faaliyetinin benimsendiği de belirtilmelidir (Priemus ve Metselaar, 1992: 8).

Tablo 1. *Fransa’da Konut İnşaatları, 1944-1963*

Yıllar	HLM luşları	Kuru- Logéco	Özel Sek- tör (Devlet Yardımlı)	Özel Sektör (Devlet Yardımsız)	Toplam
1944-53	68 084	840	84 396	168 906	322 226
1954	30 553	11 940	61 084	21 202	124 779
1955	50 224	34 631	70 379	25 157	180 391
1956	45 662	51 669	78 527	22 918	198 776
1957	73 194	67 416	78 417	21 760	240 787
1958	87 605	73 929	80 429	25 496	267 459
1959	100 896	86 618	87 600	28 232	303 346
1960	95 837	89 043	87 642	31 326	303 848
1961	91 475	98 965	81 677	32 080	304 197
1962	89 208	103 355	74 205	33 897	300 665
1963	101 435	112 754	79 196	38 946	332 331

Kaynak: (Newsome, 2009: 103).

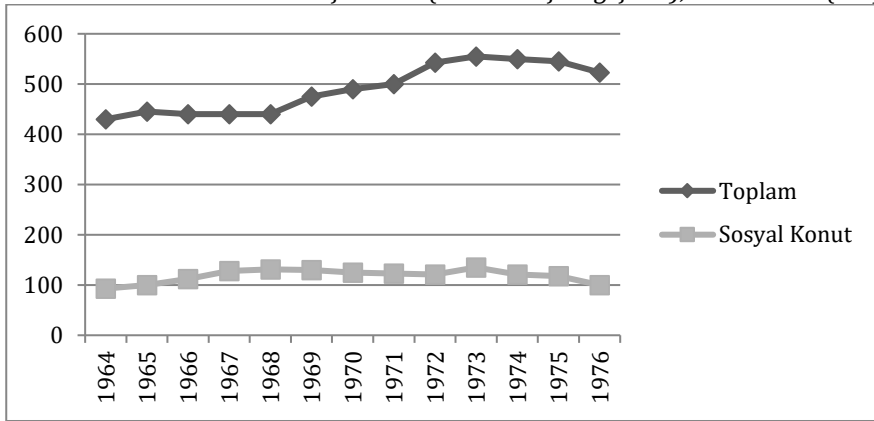
Fransa’da konut sektörüne kapsamlı bir müdahalenin söz konusu olduğu bu dönem genel olarak değerlendirildiğinde, bilhassa dönemin ilk 20 yılında

(1945-1965), konut açığı sorununa karşı kararlı bir mücadele yürütüldüğü görülmektedir. Özel sektörün finansman imkânlarının konut yatırımları için çok da yeterli olmadığı bir dönemde kamusal finansman kaynakları seferber edilmiş, devletin sağladığı arz yanlı sübvansiyonlar yoluyla bir yandan kentlerin banliyölerine binlerce konut biriminden oluşan siteler inşa edilirken, diğer yandan da sefalet mahallelerinin temizlenmesine yönelik *kentsel yenileme* programları uygulanmıştır.

Ancak dönemin sonraki 10 yılında (1965-1975), konut sektörüne devlet müdahalesi konusunda aynı kararlılığın gösterildiğini söylemek zordur. Bu dönemde konut sektörüne yapılan kamu yatırımları devam etmiş olmakla birlikte, maliyetli olduğu gerekçesiyle arz yanlı sübvansiyon uygulamasının artık sürdürülemez olduğu düşüncesi güç kazanmaya başlamış, dolayısıyla konut faaliyetlerinde özel finansman kullanımı gündeme gelmiştir (Schwartz, 1991: 189-190). 1965 yılında kurulan “sözleşmeli tasarruf sistemi”ni (*épargne-logement/EL*) (Taffin, 1998: 27-28) ve 1967’de bir “mortgage” piyasasının kurulmasını bu bağlamda değerlendirmek gerekir (Langley, 2002).

1968 yılına gelindiğinde, Muhafazakârlar’ın genel seçimlerde ezici bir çoğunluk sağlamaları konut politikasında da etkisini göstermiş ve yeni hedef “konut sahipliği”nin teşvik edilmesi olmuştur. Devletin sağladığı sübvansiyonlar yardımıyla, banliyölerde alt-orta gelir grubu için “müstakil konutlar”ın inşa edilmesi plânlanmış, büyük toplu konut sitelerinin yapımı ise 1973 yılında durdurulmuştur (Blanc, 2004: 288-289). Fransa’da konut politikasının bundan sonraki seyrini belirleyecek en önemli gelişme *1977 Konut Reformu*’dur.

Tablo 2. *Fransa’da Konut İnşaatları (Konut Başlangıçları), 1964-1976 (bin)*



Kaynak: (Tutin, 2008: 15).



## 1977 Konut Reformu

Fransa’da devlet, 1968 yılından başlayarak tadrîcen, 1977 yılından itibaren de belirli bir program çerçevesinde HLM kapsamındaki yükümlülüklerini terk etmeye başladı (Gandais, 2011: 45). 1977 *Barrot Kanunu* çerçevesinde yürütülen ve konut piyasasını yeniden yapılandırarak daha etkin bir işleyişe kavuşturmayı hedefleyen bu program, bir yandan arz yanlı sübvansiyonları kısarak konut sektöründeki kamu harcamalarını azaltmayı, diğer yandan da talep yanlı sübvansiyonlara ağırlık vererek, kamu harcamalarını yoksul hanehalklarına daha etkin bir biçimde yönlendirmeyi ve böylece bu hanehalklarının tercih özgürlüklerini artırmayı plânlıyordu (Laferrère ve Le Blanc, 2004: 36-37). Programın amaçları arasında elverişsiz konutların iyileştirilmesinin ve konut sahipliğinin teşvik edilmesinin de olduğunu belirtelim.

Reformun getirdiği en radikal yeniliklerden biri, hanehalklarına yönelik bir kira yardımı olan *l’Aide Personnalisée au Logement* (APL)’dir. Aslına bakılırsa, bu düzenlemeden önce de hanehalklarına sağlanan buna benzer bazı yardımların varlığından bahsedilebilir. Bu tarz yardımlar ilk defa 1948 yılında başlamış, ancak bunlar yalnızca bazı muayyen sosyo-ekonomik gruplar için söz konusu olmuştur. Sözelimi *l’Allocation de Logement Familiale* (ALF) sadece düşük gelirli-çocuklu ailelere, 1971 yılında yürürlüğe giren *l’Allocation de Logement Sociale* (ALS) ise düşük gelirli olup da ALF alamayan 65 yaş üzerindekilere ve 25 yaşın altındaki işçilere sağlanmıştır. Reformla birlikte uygulanmaya başlayan ve yine belirli bir gelir tavanının altındaki düşük gelirlilere yönelik bir kira yardımı olan APL ise, devletle ‘özel veya kamusal ev/mülk sahipleri’ arasında yapılan ve *conventionnement* olarak anılan bir sözleşme uyarınca ev/mülk sahiplerine ödenecek ve bu yardım kiradan mahsup edilecekti (Fack, 2006: 750-751). Böylece bir yandan ev/mülk sahipleri, yine bu reformun bir parçası olan ‘konut iyileştirme yardımları’ndan yararlanacaklar, diğer yandan da bu konutlarda ikamet eden kiracılar, ‘iyileştirme’den doğan muhtemel kira artışlarına karşı korunacaklardı. Devletle yapılan bu sözleşmeyi HLM kuruluşlarının tamamı kabul etmiş, ancak özel sektördeki pek çok ev sahibi kendi mülklerini sübvansiyon kullanmadan iyileştirme yoluna giderek, kira düzeylerini piyasa fiyatları üzerinden belirleme özgürlüklerini sürdürmüşlerdir (Blanc, 2004: 290-291).

APL’nin diğer bir amacı da, kira yardımından yararlanan bu kiracıları, süregelen iktisadî kalkınmanın da yardımıyla, zamanla kendi konutlarını edinecek bir malî güce kavuşturmaktı (Béguin ve Bertrand, 2009: 3). Bununla da ilişkili olarak, 1977 *Reformu*, mülk konut sektörünü canlandırmak üzere *prêt d’accession à la propriété* (PAP) adıyla yeni bir konut kredisini yürürlüğe soktu. % 6-7 faiz oranı, 15-20 yıl vade ile sunulan ve yalnızca yeni inşa edilen konutların alımında kullanılabilen bu krediye hak kazanmak için, belirli bir

gelir düzeyinin altında gelir elde etmek gerekiyordu (Blanc ve Bertrand, 1996: 131).

1977 Reformu'nun getirdiği diğer bir yenilik, arz yanlı sübvansiyonlarla ilgiliydi. Bu tarz sübvansiyonları tamamen ortadan kaldırmayan *Reform*, sosyal konut inşası için *prêt locatif aidé* (PLA) olarak anılan yeni bir kredi imkânı getirdi (Driant ve Li, 2012: 96). Bu düzenlemeden önce devlet, HLM sektörünü 40 yıl veya daha uzun vadeli ve % 1 ilâ % 3,5 arasında değişen düşük faizli kredilerle destekliyordu. PLA uygulaması ise, konutun toplam maliyetinin % 12,7'si tutarında bir doğrudan yardımı ve % 5,8 faiz oranıyla sunulan bir krediyi içeriyordu. Yeni sosyal konutların yapımı veya konutların yenilenmesi maksadıyla esasen HLM kuruluşlarına sağlanan bu krediden, belirli şartlara uymak kaydıyla özel kiralık konut yatırımcılarının da yararlanabilmesi öngörülmüştü. Buna göre özel yatırımcılar, bir yandan önceden belirlenmiş konut standartlarını sağlamakla, diğer yandan da 32 yıllık 'kredi geri ödeme' süresi boyunca kira artışı düzenlemelerine uymakla yükümlüydüler. PLA kredilerinden bir kısmının *Prêts Locatifs Aidés 'Trés Sociaux'* (PLATS) adı altında 'çok düşük gelirli hanehalkları' için sağlandığını belirtelim. PLATS uygulamasında daha yüksek bir doğrudan yardım oranı (% 20) uygulanmış, böylece bu krediyle inşa edilen konutların kira düzeylerinin nispeten düşük tutulması amaçlanmıştır (Blanc ve Bertrand, 1996: 131). PLA uygulaması, daha sonradan yerini, her biri üç farklı sosyal konut tipine karşılık gelen ve bugün de kullanımda olan PLA-I, PLUS ve PLS kredi uygulamalarına bırakmıştır (Driant ve Li, 2012: 96).

Tablo 3. Fransız Konut Sektöründe Sübvansiyon ve Yardımlar, 1980-1993, (1993 değerleriyle milyon frank)

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993
<b>Mülk Odaklı Sübvansiyonlar/Yardımlar</b>	<b>30181</b>	<b>33139</b>	<b>37488</b>	<b>35615</b>	<b>26788</b>	<b>27662</b>	<b>25983</b>	<b>27181</b>	<b>25188</b>
Sübvanseli Mülk Konut Sektörü (PAP)	2611	3437	7106	9325	7667	6844	6917	6269	4416
Kiralık Sosyal Konut Sektörü (PLA+PALULOS)	4585	10313	12409	11519	6684	5078	5060	5545	6022
Kiralık Sosyal Konut Sektörü Onarım ve İyileştirme (PALULOS)				2233	2042	2283	2275	2581	
Özel Konut Sektörü Onarım ve İyileştirme (ANAH+PAH)			1791	2337	2731	2502	2246	2445	2874
<b>Hanehalkı (Bireysel) Konut Yardımları</b>	<b>7785</b>	<b>13286</b>	<b>16120</b>	<b>18639</b>	<b>19715</b>	<b>22112</b>	<b>20255</b>	<b>19826</b>	<b>28428</b>
Yeni Konut Yardımları (APL)	666	4633	7317	11289	12954	14117	13159	13429	13628
Eski Konut Yardımları (ALS)	7119	8545	8793	7332	6730	7918	7096	6398	14800
<b>TOPLAM</b>	<b>37966</b>	<b>46424</b>	<b>53608</b>	<b>54254</b>	<b>46504</b>	<b>49774</b>	<b>46237</b>	<b>47007</b>	<b>53616</b>

Kaynak: (Blanc ve Bertrand, 1996: 133).

Aşağıdaki tabloda, 1977 Reformu'nun devletin konut harcamaları üzerindeki etkisi görülmektedir. 1980-1993 yılları arasında konut yapımına yönelik (arz yanlı) sübvansiyonlar/yardımlar 30 milyar franktan 25 milyar franka düşmüş, aynı dönemde hanehalklarına yapılan (*bireysel*) konut yardımları ciddi bir artış göstermiştir. Nitekim bu tarz yardımlar, 1996 yılına gelindiğinde, devletin yaptığı konut harcamalarının 2/3'lik bir kısmını oluşturacaktır. Bununla birlikte bahsi geçen zaman zarfında toplam konut harcamalarında gerçekleşen artış dikkat çekicidir (Blanc ve Bertrand, 1996: 133).

1977 Reformu'nun ve bilhassa APL uygulamasının bütçeye getirdiği yükün, konut şartlarında gerçekleşen genel bir iyileşme ve iktisadî kalkınmanın devamıyla birlikte, kısa sürede azalacağı umuluyordu. Ancak 1980'li yıllarda yaşanan sosyo-ekonomik gelişmeler aksi istikamette sonuçlara yol açmış ve devlet, konut yardımlarını karşılamak üzere her geçen gün daha fazla kaynak tahsis etmek zorunda kalmıştır (Béguin ve Bertrand, 2009: 4). Bu dönemde faiz oranlarında görülen artış, gelirlerdeki nispi durgunluk ve enflasyondaki düşüş, konut yatırımlarını ve konut iyileştirme çalışmalarını yavaşlatmıştır (Blanc, 2004: 292; Blanc ve Bertrand, 1996: 142).

Tablo 4. *Fransa'da Konut İnşaatları (Konut Başlangıçları), 1980-1994 (bin)*

Yıl	Kiralık		Özel		Mülk		Toplam	
	Sosyal Konut	%	Kiralık Konut	%	Konut	%	Konut	%
1980	60	15,1	117	29,5	220	55,4	397	100
1981	56	14,0	136	33,9	208	52,0	400	100
1982	64	18,6	72	20,9	208	60,5	344	100
1983	58	17,4	70	21,0	205	61,7	333	100
1984	55	18,7	35	11,8	205	69,5	295	100
1985	65	22,0	33	11,0	198	67,0	296	100
1986	60	20,3	51	17,1	185	62,6	296	100
1987	54	17,4	64	20,6	192	62,0	310	100
1988	54	16,5	105	32,1	168	51,3	327	100
1989	50	14,7	136	40,1	153	45,2	339	100
1990	47	15,2	123	39,6	140	45,3	310	100
1991	60	19,8	120	39,6	123	40,6	303	100
1992	63	22,7	114	41,2	100	36,1	277	100
1993	72	28,1	103	40,2	82	31,8	257	100
1994	78	27,4	118	41,4	89	31,2	285	100

Kaynak: (Blanc ve Bertrand, 1996: 127).

Bu durumun, yeni bir konut sıkıntısının habercisi olduğunu belirtelim. Nitekim 1977 Reformu'yla birlikte sektörden çekilmeyi amaçlayan devlet, bu sıkıntıyı hafifletmek üzere 1990'lı yıllarla beraber bazı yeni tedbirler almak zorunda kalacaktır.

## 1990’lı Yıllardan Günümüze: Devlet Sektöre Geri mi Dönüyor? Bazı Sınırlı Tedbirler

1977 *Reformu*’ndan sonra yaşanan bazı iktisadî gelişmelerin Fransa’yı tekrar bir konut sıkıntısıyla karşı karşıya bıraktığını belirtmiştik. Sosyal konut yatırımlarının azaldığı o dönemde uygulanan ‘konut sahipliği’ politikası istenen neticeyi verememiş, hanehalklarının kullandıkları ipotekli kredilerin bu hanehalkları üzerinde yarattığı gerçek yük, düşük enflasyon oranları sebebiyle artmıştır (Teufel, 2007: 30). Dolayısıyla 1990’lı yılların başında konut meselesi, siyasî gündemin tekrar ilk sıralarına yerleşmiştir (Peppercorn ve Taffin, 2009: 26).

Bu dönemde konut politikası alanında dikkati çeken ilk gelişme, 1990 yılında *Kent Bakanlığı*’nın (*Ministère de la ville*) kurulmuş olmasıdır. Kısa ömürlü olmakla birlikte, bu bakanlık, bazı hukukî düzenlemelerin yapılmasında etkili olmuştur (Blanc, 2004: 297). Bu düzenlemelerden ilki, 1990 yılında çıkarılan *Besson Kanunu*’dur. “Konut hakkı”na ilişkin bir çerçeve çizen bu kanun, her birey veya hanehalkının elverişli bir konutta ikamet etme hakkını tanımış ve bu hakkın gerçekleşmesi için devletten yardım talep edilebilmesini hükme bağlamıştır (Teufel, 2007: 31-32). Elverişli konuta erişimde yaşanan “dışlanma” sorununa bir çözüm olarak düşünülen bu kanun, çok düşük gelirli hanehalklarının düzenli kira ödeyebilmelerini sağlamak ve taşınma ve depozito masraflarını karşılamalarına yardımcı olmak üzere iller düzeyinde bir teminat fonu (*Fonds de solidarité pour le logement-FSL*) oluşturmuş (Béguin ve Bertrand, 2009: 4), 1995 yılında bu fondan 160 bin hanehalkı yararlanmıştı (Blanc, 2004: 297). Diğer yandan kanunun, il idarelerini, bilhassa evsizlere yönelik konut projeleri geliştirmeleri hususunda teşvik ettiğini, ancak buna yönelik uygulamanın başarısızlıkla sonuçlandığını belirtelim (Blanc ve Bertrand, 1996: 143).

Bu konuda daha ileri bir gelişme, 1991 yılında *Kentsel Yönetim Kanunu*’nun (*Loi d’orientation sur la ville*) çıkarılmasıdır. Elverişli konut arzı hususunda kentsel alanlar arasındaki dengesizliği gidermeyi amaçlayan kanun, 200 binden fazla nüfuslu kentlerin, ihtiyaçları doğrultusunda yerel konut plânları oluşturmalarını, sosyal konut inşasını örgütlemelerini ve yerel konut piyasasının daha iyi işlemesi için kamu sektörü ile özel sektör arasındaki işbirliğinin teşvik edilmesini amaçlıyordu. Düzenlemeye göre, sosyal konut arzının yetersiz olduğu belediyeler, yeni sosyal konut yapmakla, hususî bir vergi ödemek arasında bir seçim yapmak durumunda kalıyorlardı. Düzenleme 1992 yılından sonra gevşetilmiş, yerel konut plânları arzu edilen sonucu vermemiştir (Blanc ve Bertrand, 1996: 143).

1993 yılında konut inşaatlarının en düşük seviyesine ulaşmasıyla birlikte, hükümet, piyasa yaklaşımını esneterek tekrar arz yanlı bir faaliyet tarzını benimsedi. Dolayısıyla konut iyileştirme yardımlarından ziyade yeni konut yapımına öncelik verildi. Bu anlayış değişikliğinde, bilhassa sosyal konut yapımında 1980'li yılların başından beri süregelen daralma etkili oldu. Fakat yeni anlayışla birlikte bu alanda ancak nispi ve geçici bir ilerleme kaydedilmiş, 1993 yılında 72 bin, 1994 yılında ise 78 bin sosyal konut inşaatı rakamına ulaşılmıştır (Blanc ve Bertrand, 1996: 143). Yine bu dönemde, düşük ve orta gelirliiler arasında konut sahipliği oranlarının düşmesi üzerine; bir yandan devlet garantili ipotekli tahvil sistemi geliştirilmiş, diğer yandan da faizsiz kredi uygulaması başlatılmıştır (Teufel, 2007: 31-32). İlk defa konut sahibi olacak hanehalkları için sağlanan bu faizsiz kredi imkânının 'mevcut konutlar' için 2013 yılından itibaren yürürlükten kaldırılacağı duyurulmuştur (Property Investor Europe, 2011).

1993-2000 yılları arasında, devlet desteğinden yararlanan mülk konut sektöründe inşaatlar genel bir artış kaydetmiş, kiralık sosyal konut inşaatları ise 1993 ve 1994 yıllarında kaydettiği nispi artıştan sonra düşüşe geçmiştir. Bu düşüşün bir sebebi maliyet artışları, diğer sebebi ise kent plânlaması sürecinde kiralık sosyal konut sektörünün ihmal edilmesidir (Chodorge, Filippi ve Tutin, 2009: 17). Bu durum karşısında hükümet, 1990'lı yılların ortalarından itibaren acil konut ihtiyacı içindeki hanehalklarına yönelik olarak 2 yıl ikamet süreli geçici konut uygulamasını başlatmış, 1998 yılında ise bu durumdaki hanehalklarına sosyal konut başvurularında öncelik tanınmaya başlanmıştır (Béguin ve Bertrand, 2009: 4).

Sosyal konut arzını artırmaya dönük en ciddi düzenleme ise 2000 yılının Aralık ayında çıkarılan *Dayanışma ve Kentsel Yenileme Kanunu*'dur (*Loi relative à la solidarité et renouvellement urbains-SRU*). 1967 *Arazi Kullanımı Kanunu*'nu yürürlükten kaldıran ve arazi kullanımı plânlamasında köklü değişiklikler yaratan bu kanun (Booth, 2003: 949-950); nüfusu 5000'den fazla olan kentlerde sosyal konut stokunun toplam konut stoku içerisindeki payının 20 yıllık bir zaman zarfında en az % 20 düzeyine çıkarılmasını hükme bağlamıştır.<sup>3</sup> Kanunun, sosyal konut arzının artırılması kadar önemli diğer bir hedefi de; sosyal konutların mekân üzerinde dağılımını denetim altına alarak yoksulluğun bu konutlar vasıtasıyla mekânda yoğunlaşmasının önüne

---

<sup>3</sup> Bu hedefi tutturamayan mahallî idarelere para cezaları verilmekte ve bu yolla toplanan paralar sosyal konut fonuna aktarılmaktadır. 2009 yılında bu suretle yaklaşık 32 milyon avroluk bir kaynak elde edilmiştir. *SRU Kanunu* 2005-2007 döneminden itibaren etkisini göstermeye başlamış, toplam 730 mahallî idare biriminden 339'u, sosyal konut açığını kapatma konusundaki taahhüdünü kısmen de olsa yerine getirmiştir (OECD, 2011: 117, 121).

geçmek, mekânsal ayrışmayı engellemek ve sosyo-ekonomik açıdan daha karma bir kentsel nüfus yaratmaktır. Hükümet, 2005-2009 yılları arasında 500 bin yeni sosyal konutun yapımını plânlamış; ancak ulaşılan rakamlar bu hedefin gerisinde kalmıştır (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007: 85-86).

Tablo 5. *HLM Yıllık Kapasite Artışları*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brüt Kapa- site Artışı <sup>a</sup>	47	45	66	60	52	48	73	50	53
	400	700	900	800	000	300	300	300	700
Yıkımlar	5 300	5 700	7 200	8 500	12	13	14	14	14
				500	200	400	700	700	
Stoktan Sa- tışlar <sup>b</sup>	4 200	3 800	3 800	4 100	4 600	4 800	4 800	4 900	4 600
<b>Net Artış</b>	<b>37</b>	<b>36</b>	<b>55</b>	<b>48</b>	<b>34</b>	<b>30</b>	<b>54</b>	<b>30</b>	<b>34</b>
	<b>900</b>	<b>200</b>	<b>900</b>	<b>200</b>	<b>900</b>	<b>300</b>	<b>100</b>	<b>700</b>	<b>400</b>

<sup>a</sup>Brüt kapasite artışı; 'yeni yapılarak', 'tedarikçilerden satın alınarak' ve 'yenilenerek' hizmete sokulan kiralık sosyal konutları kapsamaktadır.

<sup>b</sup>Sosyal konutların, bu konutlarda ikamet eden kiracılara satışına HLM kuruluşları karar vermektedir. Bir sosyal konutun satışa konu olabilmesi için, inşasının veya iktisabının üzerinden en az 10 yıl geçmesi gerekmektedir (Pitini ve Laino, 2011, 30).

Kaynak: (Amzallag ve Taffin, 2010: 11).

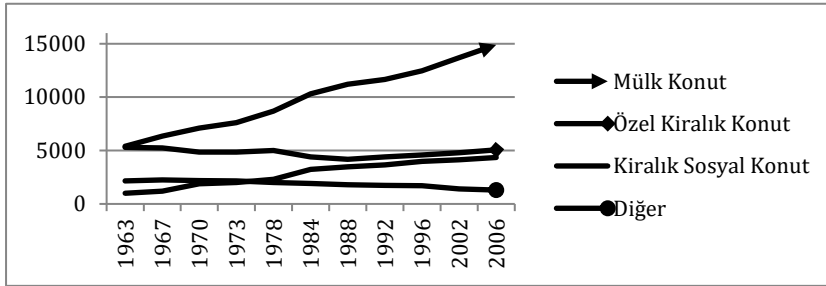
2000'li yılların ortalarından itibaren sosyal konut yapımı konusunda arzu edilen hedeflere ulaşılamamasında kimi siyasî ve iktisadî faktörlerin etkili olduğunu söyleyelim. Bu dönemde bir yandan konut stokundaki mülk konut oranını % 70 düzeyine çıkarmayı hedefleyen Cumhurbaşkanı *Nicolas Sarkozy*'nin bu sektörü teşvik eden politikaları, diğer yandan da sosyal konut yatırımlarına sağlanan devlet desteğinin kamu finansmanı üzerinde yarattığı baskı, bu sektörün ikinci plânda kalmasında etkili olmuştur. Bu faktörlere, 2000 yılından bu yana arsa ve konut inşa maliyetlerinde gerçekleşen artışları da eklemek gerekir. Bu gelişmeler, iş piyasasında hâkim olan güvensizlik iklimi ve yükselen konut fiyatlarıyla birleşerek, sosyal konuta olan talebi artırmıştır (Driant ve Li, 2012: 92).

Bu dönemde kentsel yenileme faaliyetlerinin de hız kazandığı belirtilmelidir. 2003 yılında çıkarılan bir kanunla; bir yandan işsizlikle mücadele etmek üzere kentsel yenileme alanlarında serbest girişim bölgeleri yaratılması, diğer yandan da 250 bin konutun yıkılarak yerine aynı sayıda konut inşa edilmesi ve 400 bin ek konut biriminin yenilenmesi hedeflenmiştir (Amzallag ve Taffin, 2010: 9; Blanc, 2004: 299). 2004 yılında yapılan *Ulusal Kentsel Yenileme Programı* (PNRU) çerçevesinde yürütülen bu faaliyetler için gereken malî kaynaklar ise, yine 2004 yılında oluşturulan *Ulusal Kentsel Yenileme*

*Ajansı* (ANRU) tarafından organize edilmektedir. Belediyeler,<sup>4</sup> yenileme faaliyetlerine ilişkin projeleri HLM kuruluşlarıyla işbirliği içinde hazırlayacaklar ve onay almak üzere ANRU'ya başvuracaklardır. 2009 yılı itibariyle bu tarz 184 yenileme projesinin yürütüldüğünü belirtelim. Bu yenileme projeleri artık devlet fonlarıyla finanse edilmemekte, % 1 işveren fonundan yapılan transferlerle yürütülmektedir (Chodorge, Filippi ve Tutin, 2009: 18-19).

Bu dönemde özel kiralık konut sektörü ise 2006 yılında başlatılan ve *Borloo Populaire* olarak anılan bir vergi teşvik programıyla hareketlendirilmek istenmiştir. Bu programla; özel kiralık konut yatırımcısına vergi indrimi yoluyla avantaj sağlanması, yatırımcının ise bunun karşılığında konutu, belirli bir gelir tavanının altında gelir elde eden hanhalklarına en az 9 yıl boyunca ve piyasa düzeyinin % 30 altında bir fiyatla kiraya vermesi kararlaştırılmıştır (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007: 82).

Tablo 6. *Fransa'da Hanhalklarının İkamet Statüsüne Göre Konut Sayıları, 1963-2006 (bin)*



Kaynak: (Schaefer, 2008: 96).

2008 yılında ABD'de gayrimenkul piyasasının içine düştüğü darboğazın yol açtığı küresel iktisadî krizin Fransa'yı da etkilediğine dair bazı emarelerin ortaya çıkması üzerine, hükümet, altyapı projelerine öncelik vermekle birlikte konut sektörünü de ihmal etmeyen bir 'toparlanma' plânını yürürlüğe koydu. Bu bağlamda, toplam 26 milyar avro tutarındaki plânın 1,8 milyar avroluk kısmı konut sektörüne tahsis edildi. Hükümet bu parayı, banliyölerdeki sosyal konut alanlarında sürdürülen kentsel yenileme programını hızlandırmak, yeni konutlar yapmak ve ilk defa ipotekli konut kredisi kullanacaklar için sağlanan faizsiz kredileri 2009 yılında iki misline çıkarmak üzere harcamayı plânlamıştır (Pollard, 2010:

<sup>4</sup> 1982 yılında başlayan desantralizasyon sürecinin devamı niteliğindeki 2004 *Raffarin Kanunu* ile mahallî idarelere sosyal konut inşaatlarını programlama yetkisi de verilmiştir (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007: 85-86).

686-687). Alınan bu tedbirlerin sosyal konut sektörüne yansımaları olumlu olmuştur; 2010 yılında sosyal konut üretimi 131 bin 509 rakamıyla rekor bir seviyeye ulaşmıştır (Pittini ve Laino, 2011: 25). Yine bu dönemde, inşası henüz tamamlanmamış konutların özel müteahhitlerden satın alınarak sosyal konut sektörüne kazandırılması uygulamasına ağırlık verilmiştir. Sosyal konut tedarikçileri ile müteahhitler arasındaki anlaşma ve ortaklıkları artıran bu uygulama; bir yandan sosyal konut stokuna katkı yapmakta, diğer yandan da satılamayan konutların müteahhitlerin elinde kalmasının önüne geçmektedir. 2008 güzünden bu yana, bu yolla yaklaşık olarak 30 bin sosyal konut iktisap edilmiştir (Pollard, 2010: 688). Bütün bunlara ek olarak özel kiralık konut yatırımlarını artırmak üzere yeni bir vergi teşvik uygulaması olan *Scellier Programı*’nın<sup>5</sup> da 2009 yılında yürürlüğe konulduğu belirtilmelidir.

Tablo 7. Fransız Konut Sektöründe Efektif Hükümet Harcamaları (milyar avro)

	1990	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Yardım ve Süb.</b>	<b>11,9</b>	<b>17,7</b>	<b>18,6</b>	<b>18,7</b>	<b>19,0</b>	<b>19,0</b>	<b>19,5</b>	<b>20,5</b>	<b>22,4</b>	<b>23,9</b>	<b>25,0</b>
Tüketici- lere	7,8	12,9	13,8	13,8	14,4	14,3	14,7	14,8	15,8	16,3	16,4
Üretici- lere	4,1	4,8	4,8	4,9	4,6	4,7	4,8	5,7	6,6	7,6	8,6
<b>Vergi Harcama.</b>	<b>3,5</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>7,0</b>	<b>7,8</b>	<b>8,5</b>	<b>9,8</b>	<b>11,1</b>	<b>11,3</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>15,4</b>	<b>23,8</b>	<b>24,6</b>	<b>24,8</b>	<b>25,1</b>	<b>26,0</b>	<b>27,3</b>	<b>29,0</b>	<b>32,2</b>	<b>35,0</b>	<b>36,3</b>

Kaynak: (Commissariat Général au Développement Durable, 2012: 97).

Son olarak, Fransa’da konut meselesi etrafında cereyan eden siyasî tartışmalara ve bunun *2012 Başkanlık Seçimleri*’ne nasıl yansıdığına da bakmak yararlı olabilir. Fransa’da muhafazakâr UMP’nin (*Union pour un Mouvement Populaire*) başını çektiği siyasî sağ; ailelere güvence sağladığı gerekçesiyle

<sup>5</sup> *Scellier Programı*; kiralık konutun yatırım maliyetinin bir kısmını, yatırımcının ödemesi gereken gelir vergisinden 9 yıl süreyle mahsup ediyordu. Bu indirim tutarı, 2009-2010 yıllarında maliyetin % 25’ine, 2011 yılında % 22’sine ve 2012 yılında % 13’üne karşılık gelmiştir. Başlangıçta 2015 yılına kadar süreceği açıklanan bu programın, 2012 yılının sonunda uygulamadan kaldırılacağı duyurulmuştur (Property Investor Europe, 2011). *2012 Başkanlık Seçimleri*’nin ardından göreve gelen yeni Konut Bakanı *Cécile Duflot*; *Scellier Programı*’nın yerine 2013 yılından itibaren yeni bir teşvik programının uygulanacağını, ancak bu yeni programın daha sıkı şartlar getireceğini bildirmiştir. Buna göre, maliyetin % 17 ilâ % 20’si gelir vergisinden 9 ilâ 12 yıl süreyle mahsup edilecek, ancak buna karşılık konutlar alt ve orta gelir grubundan hanehalklarına, piyasanın % 20 altında bir fiyatla kiraya verilecektir. Ayrıca programın coğrafi olarak dar bir alanı kapsayacağı ve konuta en fazla ihtiyaç duyulan bölgelere ağırlık verileceği açıklanmıştır (Property Investor Europe, 2012b).



'konut sahipliği'nin teşvik edilmesi yönünde bir siyaset gütmekte ve dolayısıyla sosyal konut stokunun satışını desteklemektedir. Nitekim partinin eski lideri *Sarkozy*, her yıl sosyal konut stokunun yaklaşık % 1'ine karşılık gelen 40 bin konutun hanehalklarına satılmasını teklif etmiştir. Buna mukabil, Sosyalist Parti'nin (*Parti Socialiste*) başını çektiği sol kanat; sosyal güvenliğin, sosyal uyumun ve anayasal konut hakkının ancak güçlü bir kamu sektörü eliyle sağlanabileceğini savunmaktadır. 2000 yılında çıkarılan *SRU Kanunu*'nun sosyal konutla ilgili hükümlerinin uygulanmasını talep eden sol; yılda en az 120 bin sosyal konut inşa edilmesini gerektiğini ileri sürmektedir (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007: 83-84).

Konut sektörüne ilişkin reformlar, *2012 Başkanlık Seçimi* kampanyalarının da önemli bir unsuru hâline gelmiştir. Devletin konut sektörüne olan desteğinde herhangi bir problem olmadığını, meselenin mevcut konut arzı açığı olduğunu ileri süren *Sarkozy*, bu açığı kapatmak üzere alınması gereken tedbirler üzerinde dururken, sosyalist aday *François Hollande* devletin sosyal konuta ilişkin yükümlülüklerini artırmayı hedefliyor ve yeni bir kira denetimi düzenlemesi üzerinde odaklanıyordu. Her iki başkan adayı da, devlet mülkiyetindeki boş arsaların konut yapımı için mahallî idarelere devri üzerinde mutabık olmakla birlikte, *Hollande* bu devir işleminin bedelsiz, *Sarkozy* ise bedeli mukabilinde olması gerektiğini söylüyordu (Property Investor Europe, 2012a). Seçimlerden zaferle çıkan *Hollande*; 150 bini sosyal konut olmak üzere, yılda 500 bin konutun inşasını plânladıklarını açıklamıştır (<http://en.wikipedia.org>, 2013).

## Sonuç

Genel bir değerlendirme yapıldığında, uzun bir sosyal konut politikası tecrübesine sahip olan Fransa'da (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007: 84-85) sosyal konut sektörünün göreceli önemini hâlen muhafaza ettiği görülmektedir. Sosyal konuta erişimde herhangi bir 'gelir üst sınırı' uygulamayan ülkeler "*kapsayıcı (universalist) model*"e, düşük bir 'gelir üst sınırı' uygulayarak toplumun yalnızca bazı muayyen kesimlerine konut hizmeti sunan ülkeler "*bakiye model*"e dâhil edilirken, 'gelir üst sınırı' uygulamakla birlikte bu sınırı yüksek tutan ve böylece toplumun geniş kesimlerine açık bir sosyal konut hizmeti sunan Fransa'yı "*umumî (generalist) model*"e dâhil etmek mümkündür (Tutin, 2008: 6). Hattâ *Tutin* (2008: 6), daha da ileri giderek, sosyal demokrasi-nin siyasî hayatta hiçbir zaman baskın bir ideoloji olmadığı Fransa'yı, sosyal konut hizmeti açısından Kuzey Avrupa'nın sosyal demokrat rejimlerine yakın bulmaktadır. Ancak son dönemde "*bakiye model*" haricindeki sistemlerin AB'nin artan bir baskısıyla karşı karşıya olduğu da belirtilmelidir. Zira AB mevzuatı, toplumun orta gelirli kesimlerine konut hizmeti sunulmasını

meşru görmemekte, konut yardım ve sübvansiyonlarının toplumun en yoksul kesimlerine yönlendirilmesini salık vermektedir (Scanlon ve Whitehead, 2011: 8, 25-26).

Fransa, bilhassa son 30 yıllık zaman zarfında ciddi bir konut arzı açığıyla karşı karşıya kalmış, piyasa mekanizması bu açığın kapatılmasında başarısız olmuştur (Tutin, 2008: 17). Günümüzde 350 bini *Île-de-France*’da olmak üzere toplam 800 bin ilâ 1 milyonluk konut açığının (Driant, 2012) olduğu Fransa’da, toplam nüfusun % 5,5’ine karşılık gelen yaklaşık 3,4 milyon insan hâlen elverişsiz konut şartlarında yaşamakta ve 2011 yılı tahminlerine göre 130 bin evsiz bulunmaktadır (OECD, 2011: 89).<sup>6</sup> Dolayısıyla Fransa’da, bazı ‘aşırı liberaller’ hariç tutulursa, devletin konut sektöründe varlığını sürdürmesinin gerekliliğine ilişkin genel bir mutabakatın varlığından bahsetmek mümkündür (Driant ve Li, 2012: 95-96).

Ne var ki, bu mutabakat, madalyonun yalnızca bir yüzünü temsil etmektedir. Madalyonun diğer yüzünde ise sosyal konut sektöründe yaklaşık son 30 yıllık zaman zarfında gerçekleşen ve devletin sektörden kademeli olarak çekilişine yol açan önemli dönüşümler yer almaktadır. Gerçekten de 1970’li yılların sonlarından itibaren gerçekleştirilen reformlarla birlikte, devlet, geçmişteki tedarikçilik rolünden sıyrılarak sektörde yönlendirici bir rol üstlenme eğiliminde olmuş, yetkilerinden önemli bir kısmını mahallî idarelere devretme yoluna gitmiş ve son dönemde sosyal konut tedarikçilerinin faaliyetleri ‘neoliberal’ performans kriterlerine göre değerlendirilmeye başlamıştır (Blanc, 2004: 300). Diğer yandan, AB’nin arzu ettiği gibi, sosyal konutlarda gün geçtikçe daha fazla alt gelir grubundan insanın barınmaya başlaması, Fransa’nın “*umumî (generalist) model*”ine gölge düşürmekte ve ona daha ziyade bir “*bakiye model*” görüntüsü vermektedir (Scanlon ve Whitehead, 2011: 8). Fakat belirtildiği üzere, bütün bu değişim sürecinin ve devletin konut harcama düzeyini düşürme arzusunun, sosyal konut hizmetlerinin sürdürülmesi yönünde bir istekle el ele gittiği belirtilmelidir (Driant ve Li, 2012: 96).

---

<sup>6</sup> Konut ihtiyacının 1980’li yıllardan bu yana artış göstermesinde, daha önce üzerinde durduğumuz iktisadî ve siyasî sebeplerin yanında, demografik sebepler de etkili olmaktadır. Yalnız yaşayan yaşlı nüfusun, boşanma oranlarının ve evden ayrılan genç yetişkin sayısının artışı, konuta olan ihtiyacı artırmaktadır. Fransa’da ortalama hanehalkı büyüklüğü 1975 yılında 2,88 iken, 1990 yılında 2,57 olmuş, 2008 yılında ise bu rakam 2,27’ye gerilemiştir (Blanc ve Bertrand, 1996: 143; Driant, 2012).

## KAYNAKÇA

- Amzallag, M. & TAFFIN, C. (2010), *Social Rental Housing in France*, The World Bank: Social Union for Housing.
- Aveline, N. (1997), "Urban Land Markets and Land Policy in France", *Comprehensive Urban Studies*, 62, 139-152.
- Béguin, H. & Bertrand, L. (2009), *Adjusting Social Policies to their Beneficiaries: Paradoxes and Limits. The Case of Social Policies of Housing in France*, Urbino: 7th ESPANet Conference.
- Blanc, M. (2004), "The Changing Role of the State in French Housing Policies: A Roll-Out Without Roll-Back?", *European Journal of Housing Policy*, 4 (3), 283-302.
- Blanc, M. & Bertrand, L. (1996), "France", *Housing Policy in Europe*, (Ed.) P. Balchin. London and New York: Routledge, 125-145.
- Bonneville, M. (2005), "The Ambiguity of Urban Renewal in France: Between Continuity and Rupture", *Journal of Housing and Built Environment*, 20, 229-242.
- Booth, P. (2003), "Promoting Radical Change: The Loi Relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains in France", *European Planning Studies*, 11 (8), 949-963.
- Chodorge, M., Filippi, B. & Tutin, C. (2009), *Social Housing and Metropolitan Urban Dynamics: The Case of Paris*, Prague: ENHR Annual Conference.
- Commissariat Général Au Développement Durable (2012), *Comptes du Logement*, Service de l'Observation et des Statistiques.
- Driant, J-C. (2012), "Why Isn't There Enough Housing in France?", (Translated by O. Waïne), <http://www.metropolitiques.eu/Why-isn-t-there-enough-housing-in.html>, Erişim: 20.6.2013.
- Driant, J-C & Li, M. (2012), "The Ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System?", *International Journal of Housing Policy*, 12 (1), 91-103.
- Fack, G. (2006), "Are Housing Benefit an Effective Way to Redistribute Income? Evidence from a Natural Experiment in France", *Labour Economics*, 13 (6), 747-771.
- Gandais, L. (2011), "Fransız Banliyölerinde Sosyal Konut Mülkiyeti Anlayışının Gerilemesi", (Çev. İ. Soysüren), *Toplumbilim*, 26, 39-48. [http://en.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ois\\_Hollande](http://en.wikipedia.org/wiki/Fran%C3%A7ois_Hollande), Erişim: 30.5.2013. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-annees-50-et-60.html>, Erişim: 27.5.2013.
- Kowalski, A. (2007), *From Cathedrals to Teaspoons: The Inventaire General and the Cultural Wealth of the French Nation*, Ann Arbor-Michigan: UMI Dissertation Publishing.

- Laferrère, A. & Le Blanc, D. (2004), "How Do Housing Allowances Affect Rents? An Empirical Analysis of the French Case", *Journal of Housing Economics*, 13 (1), 36-67.
- Lagman, J. F. (2010), "Anatomy of the Nation's Housing Problems", *In Focus*, 10, 103-124.
- Langley, E. (2002), "The Changing Visage of French Housing Policy and Finance: A Half-Century of Comprehensive, Complex and Compelling Home Building", [http://www.housingfinance.org/uploads/Publicationsmanager/Europe\\_frenchhousingpolicy.pdf](http://www.housingfinance.org/uploads/Publicationsmanager/Europe_frenchhousingpolicy.pdf), Erişim: 23.5.2012.
- Levy-Vroelant, C. & Tutin, C. (2007), "Social Housing in France", *Social Housing in Europe*, (Eds.) C. Whitehead and K. Scanlon. London: The London School of Economics and Political Science, 70-89.
- Newman, S. (2000), *Growth Pressure and the Consolidation Mentality: Immigration and the French*, Australian Population Association Conference.
- Newsome, W. B. (2009), *French Urban Planning 1940-1968: The Construction and Deconstruction of an Authoritarian System*, New York: Peter Lang Publishing.
- OECD (2011), *OECD Economic Surveys: France 2011*, Paris: OECD Publishing.
- Peppercorn, I. & Taffin, C. (2009), "Social Housing in the USA and France: Lessons from Convergences and Divergences", *Urban Planning International*, 3, 26-33.
- Pittini, A. & Laino, E. (2011), *Housing Europe Review 2012: The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems*, Brussels: CECODHAS.
- Plouin, M. E. (2007), "Chicken Coops and Machines of Interminable Errors: A History of the Grands Ensembles in Parisian Suburbs", *Berkeley Planning Journal*, 20 (1), 43-59.
- Pollard, J. (2010), "How the State is Handling the Property Crisis in France: A Perspective on Recent Government Measures", *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (3), 686-692.
- Poyraz, M. (2011), "İstanbul ve Paris'in Yoksul Kenarları ile Merkez Arasındaki Bağlar ve Kopma Noktaları", *Toplumbilim*, 26, 15-30.
- Priemus, H. & Metselaar, G. (1992), *Urban Renewal Policy in a European Perspective: An International Comparative Analysis*, Delft: Delft University Press.
- Property Investor Europe (2011), "France to End Scellier Housing Tax Break Next Year", <http://www.pie-mag.com/articles/2133/france-to-end-scellier-housing-tax-break-next-year/>, Erişim: 10.1.2013.

- Property Investor Europe (2012a), "France to Cut Property Gains Tax in 2013 to Boost Housing", <http://www.pie-mag.com/articles/3888/france-to-cut-property-gains-tax-in-2013-to-boost-housing/>, Erişim: 9.1.2013.
- Property Investor Europe (2012b), "French Presidential Rivals Put Housing at Heart of Campaigns", <http://www.pie-mag.com/articles/3060/french-presidential-rivals-put-housing-at-heart-of-campaigns>, Erişim: 11.1.2013.
- Scanlon, K. & Whitehead, C. (2011), *French Social Housing in an International Context*, OECD Economics Department, Working Papers No. 862, OECD Publishing.
- Schaefer, J-P. (2008), "The Demand for and Supply of Social Housing in France: Hopes and Fears", *Social Housing in Europe II: A Review of Policies and Outcomes*, (Eds.) K. Scanlon and C. Whitehead. London: The London School of Economics and Political Science, 95-103.
- Schwartz, N. H. (1991), "French Housing Policies in the Eighties: Complexity, Continuity, and Ideology", *The French Welfare State: Surviving Social and Ideological Change*, (Ed.) J. S. Ambler. USA: New York University Press, 187-231.
- Silverstein, P. A. (2004), *Algeria in France: Transpolitics, Race, and Nation*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Taffin, C. (1998), "'Epargne-Logement' in France", *Housing Finance International*, 13 (2), 27-33.
- Teufel, J. L. (2007), *A Comparative Study of the French and U.S. Housing Markets*, Oregon State University: Bachelors of Arts in International Studies in Business Administration.
- Tutin, C. (2008), *Social Housing: Another French Exception?*, Budapest: Central and East European Workshop on Social Housing.
- Wakeman, R. (1999), "Reconstruction and the Self-help Housing Movement: The French Experience", *Housing Studies*, 14 (3), 355-366.