



**PESA INTERNATIONAL JOURNAL
OF
SOCIAL STUDIES**

*PESA ULUSLARARASI
SOSYAL ARAŞTIRMALAR DERGİSİ*

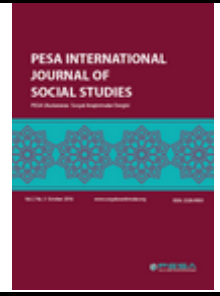
October 2017, Vol:3, Issue:3

Ekim 2017, Cilt:3, Sayı 3

e-ISSN: 2149-8385

p-ISSN: 2528-9950

journal homepage: www.sosyalarastirmalar.org



**Toplu Konut ve Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Girişimcilik ve İş Fırsatları
Açısından Etkileri**

*Effects of Public Housing and Urban Renewal Projects on Entrepreneurship and Business
Opportunities*

Mustafa KÖMÜRÇÜOĞLU

Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü mkomurcuoglu@sakarya.edu.tr

MAKALE BİLGİSİ

ÖZET

Makale Geçmişi:

Geliş: 22 Ağustos 2017

Kabul: 20 Eylül 2017

Anahtar Kelimeler:

Toplu konut projeleri, kentsel dönüşüm projeleri, inşaat sektörü, toplu konut kanunu, kentleşme politikaları.

Bugün inşaat ve gayrimenkul sektörünün ekonominin lokomotif sektörlerinden birisi olduğu kabul görmektedir. Nitekim büyük toplu konut projeleri ve bunlarla ilişkili olan kentsel dönüşüm uygulamaları büyük iş imkanları doğurmaktadır. Bu durum 1980 sonrası gelişmelerin bir sonucudur. Çünkü 1980 sonrasında kamu politikalarında bir dönüşüm yaşanmıştır. 1984 yılında çıkartılan 2981 sayılı kanun ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu inşaat sektörünü canlandırıcı etki yaratmıştır. 2000 sonrasında ise kentsel dönüşüm uygulamalarına ağırlık verilmesiyle sektör çok daha güçlü hale gelmiştir. Kentsel dönüşüm uygulamaları ağırlıklı olarak toplu konut projeleri şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bu da büyük inşaat firmalarının lehine bir sonuç doğurmuştur. Bu çalışmada öncelikli olarak Toplu konut kanunu ve kentsel dönüşümle ilgili yasalar incelenecektir. Daha sonra bu yasaların inşaat sektörü üzerindeki etkileri analiz edilecektir. Yapılan inceleme sonucunda 1980 ve 1990'lı yıllardaki politikaların daha ziyade küçük ve orta ölçekli firmalar lehine sonuç doğururken 2000 sonrasındaki politikaların daha ziyade büyük ölçekli firmalar lehine sonuç doğurduğu tespit edilmiştir.

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Article History:

Received 22 August 2017

Accepted 20 September 2017

Keywords:

Public housing projects, urban renewal projects, the construction sector, housing act, urbanization policies.

Today, it is widely recognized that the construction and real estate sector is one of the leading sectors of Turkish economy. However, large public housing projects and urban transformation projects, which are associated with former, produce great business opportunities. That is a result of the developments post-1980. Because there has been a transformation in public policies after 1980. Acts which are passed after 1980, especially 2981 nr. Act and 2985 nr. Public Housing Act, has created a revitalizing effect on the construction sector. After 2000, the industry has become much stronger owing to urban renewal projects. Urban renewal projects are generally realized in the form of public housing projects. That has led to a conclusion in favor of a large construction companies. Firstly in this study, public housing acts and other acts related to urban renewal will be examined. And then, it will be analyzed for effects of these acts on the construction sector. At the end of study it is detected that while policies in 1980s and 1990s results breed in favor of small and medium-sized firms, policies after 2000s results breed in favor of large-scale construction companies.

GİRİŞ

Türkiye ekonomisinin son dönemi değerlendirildiğinde inşaat sektörünün önemli bir sektör olmasının ötesinde ekonominin geneli için dinamo niteliğinde olduğu söylenebilir. Dolayısıyla inşaat sektörünün ekonominin belli bir kısmını oluşturması ekonomi açısından meselenin

birinci boyutu iken ekonominin tamamı için (sektörler itibariyle üç ana sektör olarak tarım, sanayi ve hizmetler, alt sektörler olarak turizm, bankacılık, ulaştırma vs) etki gücünün olması meselenin ikinci boyutunu oluşturmaktadır. Bu bakımdan inşaat sektörünün güçlü olması sağlıklı bir ekonomi için bir gerekliliktir.

Türkiye’de inşaat sektörünün ön plana çıkması tarihsel olarak iki aşamada değerlendirilebilir. Birinci aşama 1980 sonrası aşama olup bu dönem ilk toplu konut kanunu, ama asıl olarak ikinci ve şu an geçerli olan toplu konut kanunu ile başlamıştır. Bu dönemde daha önce zayıf kalmış olan inşaat sektöründe önemli bir canlanma görülmüştür. Bu canlanma 1980 sonrası dönemin neo-liberal ekonomi politikaları çerçevesinde özel sektörün inşaat alanında yatırım yapmasının teşvik edilmesi ile söz konusu olmuştur. İkinci aşama ise 2000 sonrası politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümet olarak özellikle TOKİ ve yerel yönetimler üzerinden inşaat sektörünü büyümenin en önemli bileşenlerinden birisi haline getirmiştir. Bu şekilde canlanma evresi yerini büyümenin motoru olma evresine yerini bıraktığı söylenebilir. Bu durumla bağlantılı olarak inşaat sektöründe faaliyet gösteren firmalar güçlenmiş, bir taraftan bu firmalar Türkiye’nin en büyük firmaları listesinde üst sıralara tırmanırken öte taraftan söz konusu firmaların sahip ve ortakları Türkiye’nin en zenginleri listelerinde yer almaya ve yine üst sıralara tırmanmaya başlamışlardır.

Bu çalışmada kamu politikalarının inşaat sektörünün büyümesine olan etkisi incelenecek ve ağırlıklı olarak 1980 sonrası gelişmeler analiz edilecektir. Bu minvalde ilk olarak yasal zemin tartışılacaktır. Daha sonra 1980’den 2000’li yılların başına kadar olan kamu politikaları ve bunların sektör üzerindeki etkileri incelenecek, en nihayetinde 2000 sonrası inşaat sektörüyle ilgili kamu politikaları ve bunların sektör üzerindeki etkileri tahlil edilecektir. Çalışma konu bağlamındaki mevcut sorunların değerlendirilmesi ile son bulacaktır.

1) 1980 Öncesi Konut Politikalarının Analizi

1980 sonrası politikaları ayrıntılı olarak incelemeden önce, bu politikaların 80 öncesi durumla doğrudan bağlantılı oldukları ve bir anlamıyla o dönemin mirası ve o döneme bir tepki oldukları için 80 öncesi durumun kısa bir analizini yapmakta fayda vardır. 1980 öncesinde bir toplu konut yasası bulunmadığı gibi, TOKİ gibi bir toplu konut kuruluşu yoktur. Söz konusu dönemde bugünkü anlamıyla bir kentsel dönüşüm faaliyetinden de bahsetmek olanaksızdır. 1980 öncesi dönem konut yapımı açısından incelendiğinde devletin bu alana büyük oranda ilgisiz olduğu, toplu konut işine girmediği, sadece sınırlı sayıda kamu personeli konutu (lojman) ve belli bazı özel durumlarda (doğal afet ya da göçmenler için) konut yapımına giriştiği görülmektedir (Tekeli, 1996a: 96). Sebebi ne olursa olsun bu dönemde kamu tarafından yapılan konut sayıları

oldukça zayıf kalmıştır. Bu dönemde Kamu İktisadi Teşekküllerinin de işçi konutu yaptığı görülür, ancak bu konutlarda sınırlı sayıdadır.¹

Kamunun konut arzında sınırlı bir yer tutması, yapılan konut projelerinin küçük ölçekli olması bu alanda faaliyet gösteren inşaat şirketleri için yeterli güdü olmamasına neden olmuştur. Bu dönemde kooperatifler de az sayıdadır ve yine sınırlı ölçekte projeler gerçekleştirmektedirler. Son olarak 1980 öncesinde konut yapım işinin büyük oranda özel sektörün elinde olduğu söylenebilir. Fakat dönemin koşulları gereği o günlerde yapılan emlak projelerinin bugün olduğu gibi büyük arsalarda onlarca blok ve yüzlerce, hatta binlerce konuttan oluşan projeler olmadığını söylemek gerekir. Böyle bir durum ancak hem piyasanın buna müsait olması hem de böyle bir girişimin kamu tarafından desteklenmesi (yasal zemin, kredi desteği ve arsa sunumu gibi) sonucunda olmuştur. Böyle bir piyasa ve kamu desteği ise 80 öncesi dönemde bulunmamakta idi. O dönemin koşullarında müteahhitler genelde küçük ölçekli konut projeleri, yani yalnız bir apartman ya da küçük konut sitesi şeklinde projeler üretmekteydi. Sermayeleri yetersiz olan müteahhitlik firmaları böyle bir tabloda ancak bir projeyi bitirdikten sonra diğerine geçebilmekte, aynı anda birden fazla ve büyük ölçekte projeler yapamamaktaydılar. Nitekim bu dönemin konut karakteristiğini küçük ya da orta ölçekli firmalar tarafından yapılmış apartmanlar oluşturmaktadır. Bu dönemin bir diğer önemli özelliği yüksek oranda gecekondulaşma ve ruhsatsız konut yapımıdır. 80 öncesi dönemde yapılan konutların neredeyse yarısının gecekondu statüsünde olduğunu tespit etmek mümkündür. Gecekondu yapımı her ne kadar kendi çapında bir iş piyasası yaratsa da burada kastedilen şekliyle bir sermaye birikimine katkı sağlamayacağı açıktır.

80 öncesi hakkında belirtilmesi gereken son husus inşaat sektörü bakımından devletin yatırım kararlarının ne olduğudur. Öncelikle olarak devletin bu dönemde ilgisinin sanayileşmeyi domine etmek ve bunun için Kamu İktisadi Teşekkülleri şeklinde fabrikalar olduğu söylenmelidir. İkinci olarak devlet sanayi altyapısının kurulmasına önem vermiştir, kurulacak sanayi için enerji üretimi ve alt yapı, özellikle de ulaşım alt yapısının kurulması devletin öncelikleri arasındadır. Yatırım için ayırdığı kaynakların büyük kısmını bahsi geçen alanlarda kullanan devletin konut ve inşaat sektörünü canlandırmak için pek bir şey yapmadığını hatta kalkınma planlarında yer aldığı üzere özel sektörün de konut yatırımını azaltıp sınai üretime katkı sağlamasını beklediği görülmektedir (Kongar, 2001: 407).

1980 sonrasında ise devletin ekonomi politikalarında büyük bir değişim yaşanmıştır. Artık devlet ithal ikameci ekonomi politikasını terk ederek, ihracata dönük bir politikaya yönelmiş

¹ 1980 öncesinde, kamunun, kooperatiflerin ve özel sektör kuruluşlarının konut üretimindeki katkılarını görmek için bkz (DİE, 1971; DİE, 1981).

ve neo-liberal ekonomi anlayışını kendine rehber edinmiştir (Göksu ve Bal, 2010: 257-258). Bunun neticesinde dışa kapalı bir ekonomi yerine dışa açılmayı taahhüt etmiştir. Sınai üretimini ise tamamen özel sektöre bırakıp, daha önce kurduğu tesisleri ise özelleştirme yoluna gitmiştir. Bunların yanı sıra sınai altyapısının da belli ölçüde kurulduğu varsayılırsa artık daha önce pek ilgilenmediği konut sektörüne kaynak ayırmamak için bir sebebi kalmadığı söylenebilir.

2) Toplu Konut Ve Kentsel Dönüşüm Politikalarıyla İlgili Hukuki Zemin

1980 sonrasında devlet konut piyasasına yaklaşımını önce 1981 tarihli toplu konut kanunu ile ortaya koymuştur. Bu kanun ilk toplu konut kanunumuz olması bakımından önemlidir. 1984’de yerine yeni toplu konut kanununa bırakarak uzun vadeli olamamıştır. 1981 tarihli kanunun kısaca özelliklerinden bahsedilip başarısızlık sebeplerinden bahsetmek gerekirse şunlar söylenebilir. Kanun desteklenecek toplu konut kuruluşları olarak konut kooperatiflerini, kooperatif birliklerini ve sosyal güvenlik kuruluşlarını saymıştır. Böylece özel sektör toplu konut firmaları destek kapsamı dışında bırakılmıştır. Bu durumun özel sektör kuruluşlarının tepkisini çektiğini söylemeye gerek yoktur. Kanunda toplu konut yatırımları için ek bir kaynak yaratılmamış ve mevcut bütçenin % 5’inin toplu konut yatırımları için ayrılacağı öngörülmüştür (Keleş, 2013: 474-475). 1980 sonrası özel sektörü merkeze alan ekonomi politikalarıyla paralel olarak 1984 tarihli toplu konut kanununda söz konusu eksiklik giderildiği gibi, toplu konut yatırımları için ek kaynak yaratılmıştır.

1984 tarihli kanunun getirdikleri incelendiğinde ise başlıca şu özellikler dikkat çeker. Öncelikli olarak yasanın toplu konut yasası olduğu belirtilmelidir. Yani konut olgusunu tek başına değil, toplu konut olması bağlamında değerlendirmektedir (Tekeli, 1996b). Bu durum yeni anayasayla da tutarlıdır. Nitekim 1982 Anayasası’nın konut hakkı başlığını taşıyan 57. maddesinde devletin konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alacağını ve toplu konut teşebbüslerini destekleyeceğini hükme bağlamıştır. Konut politikasının toplu konutlar üzerinden inşa edilmesi, büyük konut yapımcıları lehine fırsatlar yaratmıştır.

İkinci olarak yasa özel sektör konut yapımcılarını da destek kapsamına almıştır. Bu yaklaşımın 1980 sonrasında neo-liberal eğilimleri ile tutarlı olduğu söylenebilir (Tekeli, 1996: 8). Ancak yasa konut kooperatiflerine de desteklemeyi devam ettirmiştir. Yasa konut yatırımlarına ayrılmak üzere bir Toplu Konut Fonu teşkil etmiştir. Yasanın ilk haline göre bu fona tahsis edilen kaynaklar şunlardır:

“a) Tekel idaresi ve Tekel dışında kalan gerçek ve tüzelkişiler tarafından imal edilen alkollü ve alkolsüz içkiler, tütün mamulleri, ispirto ve ispirto içkiler ve her türlü içki imalinde kullanılan alkollü ve alkolsüz özütlerin istihsal vergisine esas matrahları üzerinden en fazla % 15 nispetinde hesaplanacak ve istihsal vergisinden ayrılacak miktardan (Bu maddelerin istihsal vergisinin fona ödenecek meblağı

- karşılammaması veya istihsal vergisinin mevcut olmaması halinde de yukarıda açıklanan şekilde hesaplanacak miktar Tekel idaresi ve Tekel dışında kalan gerçek ve tüzelkişiler tarafından Fona ödenir),
- b) Dahilde üretilen veya ithal edilen akaryakıtın rafineri çıkış fiyatı üzerinden, benzinden satış fiyatının % 15'ini, motorin, gazyağı ve fuel-oil'den satış fiyatının % 7'sini geçmeyecek miktardan,
- c) Diğer kanun ve kararnamelerle Toplu Konut Fonu için verilmesi öngörülen paralardan,
- d) Yurt dışı çıkışlardan çıkış başına alınacak en çok 100 Amerikan Doları karşılığı Türk Lirası ve Kuzey Kıbrıs Türk Devleti için çıkış başına en çok bunun yarısı kadar Amerikan Dolan karşılığı Türk Lirasından, (Bu harçtan, hac çıkıştan dahil, kimlerin muaf tutulacağı veya istisnadan yararlanacağına tespite Balkanlar Kurulu yetkilidir),
- e) 3 üncü maddeye göre verilecek krediden faydalanacak bak sahiplerinin Fona yapacakları geri ödemelerden,
- f) Toplu Konut Fonuna kaynak sağlamak amacıyla çıkarılacak Hazine kefaletli döviz veya Türk Lirası esaslı tahvillerin satışından sağlanacak gelirlerden, (Çıkartılacak tahvil miktarı, her sene bütçe konunu ile tespit edilecek miktarı geçemez.),
- g) Fona yapılacak bağış ve yardımlardan,
- h) Hazine arsaları üzerine yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedellerinin en çok % 25'ine kadar alınacak katılım payından,
- i) Bu Fona açılacak kredilerden,
- j) Tekel İdaresinin ithal ettiği maddelerden alınan fonlardan.”

Yukarıdaki gelir kalemleri incelendiğinde fonda büyük miktarda kaynak birikmesinin mümkün olacağı rahatlıkla söylenebilir. Nitekim beklendiği gibi olmuş, Toplu Konut Fonu'nda büyük paralar birikmiş, hatta Fon kaynakları başka amaçlar (bütçe açıklarının kapatılması) için de kullanılmıştır (Çevik, 2003: 319).

1984 tarihli 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun yanı sıra aynı zamanda çıkartılan iki kanun da konu açısından önemlidir. Bunlardan birincisi 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki Ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanundur. Bu kanun ile "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi" kurulmuş ve idarenin adı daha sonra Toplu Konut İdaresi (TOKİ) olarak değiştirilmiştir. TOKİ 2985 sayılı kanunda yer alan Toplu Konut Fonu'nun kullanılması görevini üstlenmiştir. Böylece TOKİ konut politikasının şekillenmesinde en etkili devlet kurumu olarak ortaya çıkmıştır denebilir.

Aynı dönemde çıkartılan bir diğer kanun ise 2981 sayılı kanundur. Kanunun sayısından da anlaşılabilceği üzere aynı dönemde peş peşe çıkartılan bu kanunların ilki olan 2981 sayılı kanun o güne kadar oldukça ilerlemiş olan gecekondu sorununu çözmeyi hedefliyordu. Söz konusu yasa ile kaçak yapılaşma alanlarında ıslah imar planları yapılacak ve bu alanlar olağandan farklı olmakla birlikte imar düzeni içerisinde yerini alacaktı. Islah imar planları ile dönüşüm bugünkü kentsel dönüşüm faaliyetlerinin 1980 ve 1990'lı yıllardaki versiyonu olarak düşünülebilir. 2981 sayılı yasa gecekondu alanlarındaki mülkiyet sorununa odaklanmıştı. Zira

bu yasa kapsamında gecekondu sahiplerinin çoğu arsalarını 1970-80 döneminde özel kişilerin hisseli arazilerini ya da yine özel şahısların önceden çevirdikleri arazileri satın alarak elde etmişlerdi (Şenyapılı, 1996, s. 19). Bu noktada talep, hukukun dışında gerçekleşmiş bu sürecin hukuken meşru bir zemin kazanması yönündeydi. Bu çerçevede öncelikle gecekondu alanlarındaki mülkiyet düzeni yasallaştı, hisseli tapu yöntemi ile oluşan düzensiz konut alanlarındaki mülkiyet düzeni de yeniden tanımlanarak bireysel mülkiyete geçildi. Böylece daha sonra hazırlanan imar planları doğrultusunda dönüşüm sağlanacaktı (Sönmez, 2003, s. 103). Diğer bir deyişle ilgili yasa ve yasa doğrultusunda gerçekleştirilen uygulamaların amacı gecekondu ve kaçak yapının meşrulaştırılması idi. Hukuken sorunlu olan gecekondu alanları meşrulaştırılınca ekonomik açıdan yatırım yapılabilir hâle geldiler, söz konusu yatırımlarla ilgili alanların dönüşümü sağlandı.

3) 1980-2002 Arası Kamunun Konut Politikalarının Uygulama ve Sonuçları

Yukarıda yasal çerçevesi çizilen konut politikası Türkiye’de konut piyasasının canlanmasına ve yeni bir evreye girmesine neden olmuştur. Öncelikli olarak 2981 sayılı kanundan bahsedilecek olursa bu kanun eskiden yasa dışı yapılaşmış alanların ruhsatlı bir şekilde tekrar yapılaşması sonucunu doğurduğu için inşaat piyasasında büyük bir hareketliliğe sebep olmuştur. Yasa sonucunda kaçak yapı alanları imar düzeni içine sokulmuş ve buralarda ruhsatlı apartman yapılması mümkün olmuştur. Nihayetinde müteahhitler tek tek gecekondu sahipleri ile anlaşarak bu gecekonduları yıkıp yerlerine apartmanlar dikmişlerdir (Dündar, 2003: 66). Gecekondu arsasının karşılığı olarak da onlara bir ya da birkaç daire vermişlerdir. Gecekonduların hızlı dönüşümü bu alana yatırım yapmak isteyenleri ve piyasaya sermaye girişini arttırmıştır. Bu dönemde yeni yapılan konut sayısı ve müteahhitlik firması sayısında önemli bir artış görülmektedir. Müteahhitler için yeni bir iş alanı ortaya çıkartan yasanın sermaye birikimine katkısı ise özellikle büyük sermaye bakımından kısıtlı olmuştur. Zira büyük sermaye bu tür dönüşüm alanlarını iyi bir pazar olarak görmemiştir. Zaten bu bölgelerde arsa-gecekondu apartmanlarını genelde taşeron müteahhitlere yaptırmışlardır. Söz konusu müteahhitler ya tanıdıkları ya da bunlara tanıdıkları vasıta ile ulaşılmıştır (Şenyapılı, 1996, s. 59). Yap-satçı olarak bilinen bu müteahhitler küçük müteahhitler olup, çoğunun sürekli bir işçi grubu ya da makine parkları/inşaat makineleri yoktur (Şenyapılı, 1996, s. 72). Yap-satçıların çalışma düzeni büyük müteahhitlerden farklıdır. Genelde oturdukları mahalleler ya da komşu mahallelerde iş yapan yap-satçılar daha ziyade enformel düzen içinde işlerini yürütmüşler ve yüz yüze ilişkilerde bulunmuşlardır (Şenyapılı, 1996, s. 59-75).

1980 sonrası yasal düzenlemelerin bir diğer etkisi konut kooperatiflerinin sayısının artmasında ve konut yapımının ciddi bir oranının artık kooperatifler tarafından yapılmasında kendisini göstermiştir. Gerçekten de 1980'lerin başından 1990'ların ortalarına kadar Türkiye'de bir konut kooperatifi furyası esmiştir. Daha önceden toplam konut miktarının % 10'unu üretmeyen kooperatifler bu dönemde % 10'ları aşmışlar, hatta 1990 yılında zirve yaparak bir yılda üretilen toplam konutların % 25'ini üretmişlerdir. Ancak bu furya kısa sürede artan kooperatif mağdurları ve batık kooperatifler ya da uzun yıllar bitmeyen kooperatif inşaatları sebebiyle son bulmuştur (Balamir, 1996; Berkman, 1996; Özürken, 1996). Böylece konut kooperatiflerinin toplam konut üretimindeki payı da git gide azalmıştır. Konut kooperatiflerinin ve bu kooperatiflerce yapılan konutların hızla artması inşaat sektöründe yine bir canlılık yarattığı için bu alandaki sermaye birikimine katkı sağlamıştır. Ancak tıpkı gecekonduların apartmanlaşmasında olduğu gibi konut kooperatifçiliği de büyük ölçekli sermaye grupları açısından sınırlı bir katkı sağlayabilmiştir.

Bu noktada Toplu Konut Fonu'nun nasıl kullanıldığı ve TOKİ'nin faaliyetleri incelenebilir. 1984'ten 1999'a kadar finansman kaynaklarınca desteklenen konutların % 84'ü kooperatif ya da özel sektör olsun Toplu konut yapımcılarının yaptıkları konutlardır. Söz konusu konutların % 3 belediyelere, % 8'i ise belediyelere kredi verilmesi suretiyle üretilmiştir. Bu konutların geri kalan % 1'i faizsiz konut yardımı adı altında desteklenen konutlarken % 4'ü TOKİ arsaları üzerinde üretilen konutlardır. Söz konusu dönemde toplam 1.130.101 konut bu desteklerden faydalanmıştır. 1980 öncesi ile kıyaslandığında konut desteği olarak bu miktar muazzam ölçüde yüksektir. Nitekim TOKİ'nin Toplu Konut Fonu'ndan yaptığı yatırımlarla üç yıldan biraz daha uzun süre zarfında 1947 yılında o güne kadar yapılan konutlar kadar konut üretime katkıda bulunduğu tespit edilmiştir (Keleş, 2013: 488). Kamu tarafından konut piyasasının desteklenmesi anlamında onlarca yılda kat edilen mesafenin yeni yasalar ve bu yasaların getirdiği kurumlar ve kaynaklar sayesinde sadece birkaç yılda kat edilmesi inşaat piyasasının hızla yükselişe geçmesine sebep olmuştur. Bir taraftan konut sayısı her geçen yıl artarken diğer taraftan yeni müteahhitler girmiş ve mevcut müteahhitlerin ölçekleri de büyümeye başlamıştır.

Burada özellikle sermaye birikimine büyük sermayenin teşekkülü anlamında katkı sağlayan asıl faktörün ise TOKİ'nin doğrudan ürettiği konutlar olduğu söylenebilir. 1987 yılına kadar fon kaynaklarını konut kredisi vererek kullanan TOKİ bu tarihten itibaren kendi arsaları üzerinde doğrudan konut üretmeye başlamıştır. Her ne kadar yukarıda fon kaynaklarınca desteklenen konutların sadece % 4 TOKİ tarafından doğrudan üretildiği belirtilse de aynı şeyi bu konutların fon kaynakları içindeki payı bakımından söylemek doğru değildir. 1990 yılında, yani doğrudan

konut yapımının başladığından sadece üç yıl sonra doğrudan konut üretimine ayrılan kaynak konut kredilerine ayrılan miktarı aşmıştır. Bundan sonra artık devlet konut kredisi için ayırdığı kaynağı kısmakta ve artan oranda doğrudan konut üretme işine girmektedir. TOKİ arsaları üzerinde doğrudan TOKİ tarafından üretilen konutlar, büyük inşaat firmalarının oluşmasında ve gelişmesinde önemli bir role sahip olmuştur. Çünkü her biri büyük toplu konut siteleri olan bu projeler özel sektör müteahhitlik firmalarına ihale edilmiştir. 1987 yılında 2002 yılına kadar TOKİ doğrudan 43 bin civarında konut üreterek inşaat sektörünün gelişmesine büyük bir katkı sağlamıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi özellikle bu 43 bin konutluk miktar büyük inşaat firmalarınca yerine getirilmiştir. Geri kalan destekten büyük oranda küçük ve orta ölçekli firmalar yararına sonuçlar çıkmıştır. Sonuç itibarıyla 1980 sonrasındaki kamunun konut politikalarının öncelikle inşaat piyasasını hareketlendirdiği ve bu sektöre müteşebbis ve sermaye akışını hızlandırdığı söylenebilir. Daha önceki döneme kıyasla sektördeki sermaye birikimi hızla büyümesine rağmen, bu büyümeden ağırlıklı olarak küçük ve orta ölçekli müteşebbisler faydalanmış, kısmen de TOKİ konutları sayesinde büyük ölçekli müteşebbisler kar elde etmiştir.

4) 2002 Sonrası Konut Politikaları ve Girişimcilik Açısından Etkileri

2002'ye kadar gelen süreçte kamunun konut politikaları sayesinde belli bir olgunluğa erişmiş inşaat sektörünün belli bir olgunluğa eriştiği söylenebilir. Ancak özellikle büyük firmalar için gerçek anlamıyla atılımın başlaması 2002'den sonra olmuştur. Aslında 2002 yılından hemen önce 2001 krizi ekonomiyi genel olarak vurmuş ve bundan şüphesiz inşaat sektörü de etkilenmiştir. Daha önemlisi 2001 yılındaki krizin bir neticesi olarak devlet bütçe ihtiyaçları doğrultusunda Toplu Konut Fonu dahil pek çok fonun kaynaklarına el koyarak fonları boşaltmıştır. Toplu Konut Kanunu'nda değişiklik yapılarak yukarıdaki gelir kalemleri de kaldırılmıştır. Şu halde geliri ve kaynağı olmayan TOKİ nasıl bu tarihten sonra sektöre damga vurabilmiştir?

Yukarıda denildiği gibi Toplu Konut Fonu kaldırılmıştır, ancak 2001 tarihli değişiklikle Toplu Konut İdaresinin gelirleri düzenlenmiş ve kanunun ikinci maddesinde İdare tarafından satışı yapılacak konut, işyeri, arsa ve arazilerin satış ve kira gelirleri ile Hazine arsaları üzerine yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedellerinin en çok yüzde 25'ine kadar alınacak katılım payı idareye gelir olarak belirtilmiştir. Bu husus önemlidir, çünkü devletin elinde konuta ayıracak parasal kaynak olmasa bile devlet arsa zengindir. Kentin her noktasında oldukça büyük sayı ve yüzölçümlerine sahip arsa ve arazileri bulunmaktadır. İşte bu arsaları konut

piyasasına sunarak buradan elde edeceği gelirler ile yeni konutlar yapabilmiş ve konut piyasasına damgasını vurabilmiştir.

TOKİ, kendi mülkünde bulunan arsalardan temelde iki şekilde gelir elde etmiştir: ya doğrudan satarak ya da gelir paylaşım usulü adı verilen yöntemle satarak. Fakat ne şekilde gelir elde ederse etsin sonuç itibariyle elde ettiği kaynağı yeni toplu konut projelerinde kullanmıştır. Elde edilen kaynağın büyüklüğüyle paralel olarak bu dönemde geçmişe kıyasla TOKİ'nin yaptığı toplu konut sayısında muazzam bir artış olmuştur. Nitekim doğrudan toplu konut işine girdiği 1987-2002 arasında 43 bin konut üretirken, 2002-2015 arasında 650 bin kadar konut üretmiştir. Bu da TOKİ'nin 2002'den sonra yılda 50 bin konut, dolayısıyla eskiden on beş yılda ürettiği konuttan fazlasını tek bir yılda ürettiği anlamına gelmektedir. TOKİ tarafından 650 bin konut üretilmesi, TOKİ ihalelerini alan müteahhitlik firmaları için muazzam bir iş imkanı doğurduğunu söylemeye gerek yoktur. 650 bin konutluk bu üretimin büyük bir kısmı ise geniş çaplı konut projeleri olarak üretilmiştir. Diğer bir deyişle bu konut siteleri çoğunlukla yüzlerle hatta binlerle ifade edilen daireye sahip projeler olmuşlardır. Dolayısıyla bu çapta konut projelerini gerçekleştiren müteahhitlerin artık büyük ölçekli inşaat firmaları oldukları söylenebilir. Sonuç itibariyle TOKİ'nin ürettiği konutlar ister dar gelirliler, ister orta gelir grubu isterse üst gelir grubu için üretilmiş olsun çoğu durumda büyük ölçekli projeler oldukları için büyük firmalara kazanç sağlamışlardır.

Burada arsa satışı karşılığı gelir paylaşım modelinden de bahsetmek gerekir. Kısaca gelir paylaşım modeli adı verilen yöntemle TOKİ üst gelir grupları için projeler üretmektedir. Bu projeler özel sektörle işbirliği ile gerçekleştirilmekte, kamu arazileri özel sektöre satılarak hem lüks konut arzı gerçekleşmekte hem de kamuya kaynak sağlanmaktadır. Bu projeler ile amaçlanan şey arazilerin ekspertiz ve piyasa değerlerinin üzerinde bir fiyatla ihale edilerek gelir elde edilmesidir. Zira model çerçevesinde arazi doğrudan bir fiyat karşılığı satılmamakta, bunun yerine arazi üzerine yapılacak projeye bir fiyat biçilerek, bu toplam fiyat üzerinden belli bir oranda pay kamuya verilmektedir. Projenin gerçekleştirilmesi, konutların satış ve pazarlaması ise yüklenicinin sorumluluğundadır. Konutları almak isteyen vatandaşlara "Satış sözleşmeleri" yükleniciler tarafından düzenlenmekte, yükleniciler konutlar için piyasa koşullarında kendileri fiyat belirlemektedirler. Dolayısıyla projenin asıl sahibi ve sorumlusu özel sektör yüklenicileri olmaktadır, ancak TOKİ güvence vermekte, proje için uygun ortamı hazırlamakta ve kontrol mekanizması kurmaktadır. Nitekim TOKİ payının güvence altına alınması, yüklenicinin sözleşmede yer alan taahhütlerini yerine getirmesinin kontrol altına alınması ve projenin finansmanının kolaylıkla takip edilebilmesi amacıyla, satış gelirleri TOKİ adına açılmış olan ilgili projeye ait TOKİ Hasılat Payı Karşılığı Emanet/Teminat Hesapları'nda

toplanmaktadır. TOKİ, söz konusu hesapta biriken toplam satış gelirinden payını günlük olarak kullanabilmektedir. Ancak yüklenicinin payı, taahhüt konusu işlerin ilerlemesine paralel olarak inşaat seviyelerine göre sözleşmeyle belirlenen oranlarda serbest bırakılmaktadır. Böylelikle projenin devam etmesi ve başarısı güvence altına alınmıştır. (<http://www.toki.gov.tr/arsa-satisi-karsiligi-gelir-paylasimli-projeler>)

TOKİ, gelir paylaşım modeli çerçevesinde değerlendirdiği arazileri çoğunlukla iştiraki olan Emlak Konut GYO üzerinden piyasaya sunmaktadır. Emlak Konut üzerinden kamu arazileri özel sektör anlayışıyla piyasada değerlendirilmektedir. 2002 sonrasının büyük konut projeleri sayesinde Emlak Konut kısa sürede dev bir şirket haline gelmiştir. Şirket kendi verilerine göre gayrimenkul portföyü ve arsa stoku açısından Türkiye’de faaliyet gösteren en büyük gayrimenkul yatırım ortaklığıdır. Bu beklenen bir durumdur, zira Türkiye’de en büyük arsa varlığı devletin elindedir. Şirketin ödenmiş sermayesi 3.800.000.000 TL, kayıtlı sermayesi ise 4.000.000.000 TL’dir. Şirketin net satışları 2011 yılında 716,6 milyon TL, 2012 yılında 1.004,6 milyon TL ve 2013 yılında 2.331,1 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Dönem karı ise 2011 yılında 228,3 milyon TL, 2012 yılında 523,4 milyon TL, 2013 yılında 1.060,5 milyon TL ve 2014 yılının ilk dokuz ayı sonunda 734,8 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Burada son olarak şirketin hangi özel sektör kuruluşları ile ne tür ve büyüklükte projeler yaptığı belirtilmelidir. Şirket faaliyet raporuna göre gelir paylaşım usulüne göre 29 proje tamamlanmış gözükmektedir. Bu projelerden şirket 4,1 milyar TL’yi aşan gelir elde etmiştir, bir projeden elde edilen ortalama pay geliri ise 141 milyon TL’yi aşmaktadır. Şirketin projelerden % 34,35 pay aldığı düşünüldüğünde bir projenin toplam değeri ortalama 414 milyon TL’yi aşmaktadır (Emlak Konut, 2014: 4-17) . En küçük projenin 50 milyon TL’nin altında olmadığı, büyük projelerin 1 milyar TL’nin üstüne çıktığı düşünülürse bu projelerin hangi ölçekteki müteahhitlik firmaları için iş kapısı olduğu kendiliğinden ortaya çıkar. Nitekim üst gelir grubu için yapılan bu toplu konut projeleri büyük ölçekli müteahhitlik firmaları için iş kapısı olmaktadır.

Bu çalışmada son olarak kentsel dönüşüm projelerinden bahsetmek gerekir. Devlet ıslah imar planları ile kentleri dönüştürmede başarılı olmayınca bu sefer kentsel dönüşüm projeleri ile kentleri dönüştürmeyi amaçladı (Özden, 2010: 194). Kentsel dönüşüm projeleri genellikle yerel yönetimler, TOKİ ve özel sektör kuruluşlarınca işbirliği ile gerçekleştirilmektedir. 2002 sonrasında kentsel dönüşüm uygulamalarının gerçekleştirilebilmesi için yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan 5366 sayılı kanun kentin tarihi alanlarının dönüşümünü, 5104 sayılı kanun özel olarak Kuzey Ankara Yolu çevresinin dönüşümünü, 6306 sayılı kanun ise riskli alanların dönüşümünü kapsar. Ayrıca yerel yönetimlerle ilgili olarak 5393 sayılı kanunun 73. Maddesi, büyükşehir belediyeleri ile ilgili olarak 5216 sayılı kanun, 2985 sayılı

Toplu Konut Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda yapılan değişiklikleri de zikretmek gerekir. Dönüşüm uygulamalarında özel sektör ve yerel yönetimlerle işbirliği yapan TOKİ öncü konumdur. TOKİ'nin son 13 yılda ürettiği 650 bin civarında konutun 97.997 adedi, diğer bir deyişle toplamın % 15 kadarı gecekondu dönüşümü kapsamında üretilen konutlardır (https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/Info_Grafik_TOK%C4%B0.pdf). Gerek TOKİ'nin diğer toplu konut projeleri, gerekse Emlak Konut'un lüks toplu konut projeleri gibi gecekondu dönüşümü de büyük oranda toplu konut siteleri şeklinde gerçekleşmektedir. Bu projelerde yapılan konutlar genellikle alt ya da orta gelir grubuna hitap etse de projenin büyüklüğü sebebiyle yine büyük ölçekli müteahhitlik firmalarına ihale edilmektedir.

Sonuç

Bu çalışmada kamunun konut politikalarının girişimcilik ve iş fırsatları açısından etkileri incelenmiştir. Kamunun konut politikaları daha ziyade “toplu konut” kavramı üzerinden inşa edildiği ve son dönemde toplu konut projeleri kentsel dönüşüm uygulamaları ile sık sık karşımıza çıktığı için mesele özellikle bu iki olgu üzerinden tartışılmıştır. Konut politikası açısından 1980 öncesi dönem değerlendirildiğinde bu dönemde tutarlı ve örgütlü bir konut politikasından bahsetmek güçtür. Zira bu dönemde devlet daha ziyade sınai üretimi artırmanın derdinde olarak konut yatırımlarına kaynak ayırmayı tercih etmemektedir. 1980 sonrasında ise devlet sanayi sektörüne üretici olarak katılmaktan vazgeçmiş, hatta elindeki fabrikaları da özelleştirme yoluna gitmiştir. Bundan sonra devlet konut politikalarına daha büyük bir önem vererek toplu konut ile ilgili ilk kanunları çıkarmıştır.

Yukarıda yasal çerçevesi çizilen 1980 sonrası dönemde yükselen konut kooperatiflerini, özel sektör toplu konut sitelerinin ilk aşamasını, ıslah imar planlarıyla gecekondu dönüşümünü, yap-sat tarzı apartmanlaşmayı görmekteyiz. Bu uygulamaların büyük çoğunluğu ise küçük ve orta ölçekli müteahhitlik firmaları için iş fırsatları yaratmıştır. Bu dönemde ayrıca TOKİ'nin doğrudan konut üretimine başladığı görülmektedir. Bu ise ağırlıklı olarak büyük ölçekli firmalar için iş fırsatı yaratmıştır. Ancak 1980 sonrası dönem esas itibarıyla sektörün geneli için önemli bir canlanma dönemi olmuştur.

2002 sonrası dönem ise canlanmanın atılıma dönüştüğü bir döneme tekabül etmektedir. Konut üretim miktarının hızla artışı ve inşaat sektörünün güçlü bir şekilde büyüdüğü bu dönemde yeni kentsel dönüşüm yasaları çıkartılmış, toplu konut mevzuatında değişiklikler yapılmıştır. Hükümetin toplu konut uygulamaları sayesinde TOKİ döneme damgasını vurmuştur. Geçmiş dönemlerle kıyas edilemeyecek sayıda konut üreten TOKİ ve onun iştiraki olan Emlak Konut

daha ziyade büyük ölçekli firmalara iş fırsatı yaratan projeler gerçekleşmişlerdir. Bu büyük projeler sayesinde kamuoyunun yakından tanıdığı firmalar sivrilmeye imkânı bulmuştur.

Ancak 2002 sonrası hızlı gelişen konut piyasasının ve sivrilen bu konut firmalarının sorunsuz olduğunu söylemek mümkün değildir. Zira bu firmaların en büyüklerinin bile mali yapıları güçlü değil, kırılgandır. Bu firmaların başarısı henüz başlamadıkları projeden çok sayıda konut satmaları ile mümkündür, zira özsermayeleri sınırlıdır. Kimi zaman bu firmalar projeye başlayabilmek ya da almış oldukları arsaların kamu paylarını verebilmek için kredi çekmek durumunda kalmaktadırlar. Dışarıdan bakıldığında oldukça büyük görünen ve binlerce konut üreten bir firma piyasadaki dalgalanmalardan çabuk etkilenebilmekte hatta bataabilmektedir. Nitekim yakın zamandaki daralma ve bazı imar sorunları yüzünden pek çok firma zor günler geçirmiştir.

Devlet ise bu sorunları çözebilmek için arazi çözümler üretmektedir. Talep daralmasını önlemek için yabancıya toprak satışının önündeki engellerin kaldırılması, henüz onay süreçleri tamamlanmamış projelerdeki konutların maketten satışının engellenmesi gibi politikaların bu sorunları aşabileceğini söylemek mümkün değildir. Bu sorunların çözülmesi ilgili firmaların sağlam finansal yapılara kavuşması ve kamunun tutarlı ve dengeli konut politikaları mümkün olacaktır.

KAYNAKÇA

- Balamir, M. (1996). Türkiye’de Kiracılar ve Kiralık Kesimde Politika Seçenekleri. *Konut Araştırmaları Sempozyumu* içinde. Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi. 75-88.
- Berkman, G. (1996). Türkiye’de Konut Kooperatiflerinin Konut Üretimine Katkısı ve Başarı ve Başarısızlıklarının Değerlendirilmesi. *Konut Araştırmaları Sempozyumu* içinde. Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi. 147-180.
- Çevik, H. H. (2003). Konut Politikası, 1980-2003. T. Göksu, H. H. Çevik, A. Baharçipek, A. Şen (ed.). *Türkiye’nin Dış, Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları* içinde. Ankara: Siyasal Kitabevi, Ankara: 297-333.
- DİE. (1971). *Türkiye İstatistik Yıllığı*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Yay.
- DİE. (1981). *Türkiye İstatistik Yıllığı*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Yay.
- Dündar, Ö. (2003). Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Sonuçları Üzerine Kavramsal Bir Tartışma. *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde. İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi. 65-74.
- Emlak Konut, (2014). Yönetim Kurulu Ara Dönem Faaliyet Raporu III. Emlak Konut GYO. A.Ş. http://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/Faaliyet-Raporu-2014-9-ayl%C4%B1k.pdf. 01/03/2015 tarihinde edinilmiştir.

Göksu, E. ve Bal, E. (2010). Türkiye’de neoliberal mekansal gelişim stratejisi olarak kentsel dönüşüm projeleri. D. Özdemir (Ed.), *Kentsel dönüşümde politika, mevzuat, uygulama: Avrupa deneyimi, İstanbul uygulamaları* içinde (s. 256-284). Ankara: Nobel Yayınları.

<http://www.toki.gov.tr/arsa-satisi-karsiligi-gelir-paylasimli-projeler>. 01/03/2015 tarihinde edinilmiştir.

https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/Info_Grafik_TOK%C4%B0.pdf. 01/03/2015 tarihinde edinilmiştir.

Keleş, R. (2013). *Kentleşme politikası*. Ankara: İmge Yay.

Kongar, E. (2001). *21. yüzyılda Türkiye*. İstanbul: Remzi Kitabevi.

Özden, P. P. (2010). Türkiye’deki kentsel dönüşüm politikaları ve uygulamalarına eleştirel bir bakış. D. Özdemir (Ed.), *Kentsel dönüşümde politika, mevzuat, uygulama: Avrupa deneyimi, İstanbul uygulamaları* içinde (s. 194-224). Ankara: Nobel Yayınları.

Özüekren, A. (1996). Konut Kooperatiflerindeki Örgütsel Özellikler ve Başarı Göstergeleri Arasındaki İlişkiler. *Konut Araştırmaları Sempozyumu* içinde. Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi. 109-145.

Sönmez, N. Ö. (2003). İslah imar planı uygulamaları ile oluşan kentsel dönüşümün sosyal ve mekânsal sonuçları üzerine görgül bir değerlendirme. P. P. Özden, İ. Karakaş, S. Turgut, H. Yakar, D. Erdem ve N. Palaoğlu (Ed.), *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu bildiriler kitabı* içinde (s. 102-111). İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi.

Şenyapılı, T. (1996). *1980 sonrasında ruhsatsız konut yapımı*. Ankara: T.C. Başbakanlık TOKİ.

Tekeli, İ. (1996a). *Türkiye’de yaşamda ve yazında konut sorununun gelişimi*. Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.

Tekeli, İ. (1996b). Yetmiş Yıl İçinde Türkiye’nin Konut Sorununa Nasıl Çözüm Arandı. *Konut Araştırmaları Sempozyumu* içinde. Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi. 1-10.