

TÜRK İNŞAAT SEKTÖRÜNDE (TOKİ'NİN) YERİ VE ETKİSİ*

Rana EŞKİNAT

Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, reskinat@anadolu.edu.tr

ÖZET: Aşağıdaki çalışma, inşaat sektörünün en önemli aktörlerinden biri olan Toplu Konut İdaresini (TOKİ) incelemektedir. TOKİ'nin ortaya çıkış süreci ve bugün geldiği nokta değerlendirilmektedir. TOKİ, Türkiye'nin yaşamakta olduğu toplumsal dönüşüm ve kapitalizme entegrasyon süreci ile ilişkilendirilerek açıklanmaktadır. TOKİ çeşitli boyutları ile incelendikten sonra Cumhuriyet döneminin barınma ihtiyacının giderilmesine yönelik devlet politikası, 1980 öncesi ve 1980 sonrası olmak üzere alt dönemler halinde ele alınmaktadır.

Anahtar kelimeler: Endüstriyel Ekonomi; Yapı-Davranış-Performans Analizi; İnşaat Sektörü; Sosyal Konut; Konut Politikası; TOKİ

PLACE AND EFFECT OF (TOKI) IN THE TURKISH CONSTRUCTION SECTOR

ABSTRACT: This paper focused on one of the major actors of Turkish construction sector, TOKİ. Emerging of TOKİ and its present position in the construction sector will be evaluated. TOKİ will be examined in relation with social transformation and integration of Turkish society to the capitalist world economy. After examining of TOKİ with various respects, public dwelling policy of Turkey will be discussed in two separate parts: Before 1980 and after 1980.

Key words: Industrial Organization; Structure-Behaviour-Performance Analysis; Construction Sector; Social Housing; Housing Policy; TOKİ

BARINMA SORUNU

Çok sayıda karmaşık faaliyetler bütünü olarak değerlendirebileceğimiz inşaat sektörünün, en önemli faaliyet alanlarından birisi, konut üretimidir. Dünya kurulduğundan beri tüm toplumların vazgeçilmez ihtiyaçlarından biri olan konut, en yalın anlamıyla insanların barınma ihtiyacını karşılayan, uzun ömürlü, fiziksel bir mekân olarak tanımlanmaktadır (Berberoğlu ve Teker, 2005: 59). 1995 yılında İstanbul'da gerçekleştirilen Habitat II Zirvesinde ve benzeri pek çok uluslar arası ya da ulusal tartışma ortamlarında, barınma hakkının, temel insan haklarından olduğu genel kabul görmüş bir gerçektir.

Veriler, Türkiye'de gerçekleştirilen konut arzının, konut talebini karşılamaya yetmediğini göstermektedir. Türkiye gibi kalkınma ve gelişme çabası içinde olan pek çok ülkede, konut açığı ve buna bağlı olarak konut sorunu bulunmaktadır. Ancak konut sorununun, barınma sorunu olarak ifade edilmesi ve bu sorunun çözümünde, en önemli rolün toplumsal refahı arttırmakla görevli devlet tarafından oynanması istenmektedir (İMO, t.y. : 2). Sosyal devlet olmanın gereği olarak, barınmanın temel bir insan hakkı olması gerçeğinden yola çıkarak sağlıklı, güvenli, yaşanabilir konutların bedelsiz olarak ihtiyaç sahiplerine verilmesi gerektiği düşünülmektedir. Buğra (2003: 16), liberalizmin kalesi durumundaki ABD gibi gelişmiş ülkelerde bile, konut sektörünün piyasaların tarafsız işleyişine bırakılamayacak kadar hassas, ahlâki bir ekonomik faaliyet olduğunu ifade etmektedir. Hasol (1992: 41), her yıl

* Bu çalışma Anadolu Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri komisyonunca kabul edilen (1001E16) no'lu proje kapsamında desteklenmiştir.

Econ Anadolu 2011 Post Crisis Dynamics başlıklı uluslar arası konferansta sunulmuştur.

yaklaşık 400000 konut üretilmesi gereken ülkemizde, gerekenin ancak yarısının üretilmesini, üzerinde düşünülmesi gereken bir sorun olarak görmektedir. Peynircioğlu ve Üstünişik (1994) ise gecekondü nüfusunun kentsel nüfus içinde %40'lara; İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerde ise % 70'lere varmasına dikkat çekerek, barınma sorununun boyutlarını gözler önüne sermektedir.

Gelişmiş Batı ekonomilerinde, konut sektörü, özellikle ikinci dünya savaşından sonra gelişme sürecinin belirlenmesinde lokomotif rol oynamış ve merkezi ve yerel otoritelerin sıkı denetimine tabi olarak yürütülmüştür; günümüzde de denetlenerek yürütülmekte olan bir faaliyettir (Buğra, 2003: 12). Ülkemizde ise, 1982 Anayasası'nın 57. maddesinde " Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyaçlarını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler" şeklinde konunun önemi ifade edilmiştir. Sözü edilen Anayasa maddesine karşın Türk devletinin, dar gelirli barınma hakkının sağlanması ile ilgili tarihsel yaklaşımı ve bu konudaki politikasının ya da politikasızlığının yol açtığı çarpık kentleşme ile ilgili performansı eleştiri konusu olmuştur.

Türkiye'de çarpık kentleşmenin önlenmesi ve konut ihtiyacının karşılanması için çok sayıda kanun ve yönetmelik çıkarılmıştır. Peynircioğlu ve Üstünişik (1994: 3) bu kanunlardan bir kısmını aşağıdaki gibi sıralamaktadır:

1930 yılında çıkarılan 1580, 1948 yılında çıkarılan 5218, 1949 yılında çıkarılan 5431, 1950 yılında çıkarılan 5656, 1953 yılında çıkarılan 6188, 1959 yılında çıkarılan 7167, 1966 yılında çıkarılan 775 ve 1984 yılında çıkarılan 2985 sayılı kanunlar.

Yukarıda sıralananlar dışında 1961 Anayasası'nın 19. Maddesi, dar gelirli barınma sağlıklı koşullarda barınma gereksinimlerinin karşılanması görevini devlete yüklemiştir (Tekinel ve Güvercin, 2000: 9). Sözü edilen yasalara ek olarak 1984 yılında Konut Fonu'nun oluşturulması da barınma sorununun çözümüne yönelik atılan önemli bir adımdır. Böylece bu çalışmanın esas inceleme konusu olan Toplu Konut İdaresi (TOKİ)' nin temelleri atılmıştır.

TOKİ'NİN ORTAYA ÇIKIŞI

TOKİ'nin izine ilk kez rastladığımız 1980'li yıllar iktisat politikalarında dönüşüm açısından gerek dünyada gerek Türkiye'de devrim niteliğinde gelişmelerin yaşandığı yıllardır. Williamson tarafından Washington Mutabakatı olarak listelenen Neo-liberal iktisat politikaları, kapitalizmin iki önemli uluslar arası kuruluşu olan IMF ve Dünya Bankası eliyle gelişmekte olan ülkelere ısrarla önerilmektedir (Rodrik, 1996: 9). 1970'li yılların ortalarında patlak veren petrol fiyat artışlarının, borç batağına saptığı Türkiye gibi ülkelere ise bu politikalar neredeyse dayatılmaktadır.

Geri planda, iletişim bilişim devrimi olarak ifade edilen teknolojik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkmakta olan küresel dünya ekonomisinin kurallarının, IMF ve Dünya Bankası eliyle tüm ülkelere dayatılması yatmaktadır. Yeni teknoloji, zaman ve mekân farkının yok olduğu bir dünya yaratmaktadır. İktisat teorisinin, sermaye, emek, girişimci, toprak olarak sıraladığı üretim faktörleri arasına yeni giren bilgi, en önemli üretim faktörü olarak ön plana çıkmaktadır. Bundan böyle gerekli bilgiye ulaşabilen, bilgiyi depolayabilen, bilgiyi işleyebilen ve ışık hızı ile iletebilenler, dünya gelirinden pay alma yarışında ön plana geçeceklerdir. Herhangi bir şeyin küresel olması için semboller aracılığı ile iletilmesi gerekmektedir. Sıraladığımız üretim faktörleri içinde ise bilgi ve sermaye bu anlamda en küresel üretim faktörleridir. Günümüz teknolojisinde, paramızı, bilgisayar tuşlarına basarak, teknolojik anlamda sisteme dâhil olan ülkeler arasında ışık hızı ile dolaştırabiliriz. İşte uluslar arası sermaye, teknolojinin sunduğu bu olanakları kullanmak, sınırsız ve engelsiz bir dünya ekonomisinde ortaya çıkabilecek kâr fırsatlarından yararlanmak istemektedir. Ancak oyunun kurallarına göre oynanması gerekmektedir. Ulusal finans piyasaları, uluslar arası finansal piyasanın alt piyasaları haline gelmeli ve sermaye ülke piyasaları arasında serbestçe dolaşabilmelidir. Neo- liberal iktisat politikaları, Asya'dan, Latin Amerika'ya ve Afrika'ya hatta en kapalı ekonomilerden Çin'e, Hindistan'a ve SSCB dağıldıktan sonra ortaya çıkan Bağımsız Devletler Topluluğu'na kadar,

dünyanın geniş ülkeler yelpazesinde çeşitli derecelerde devreye girmiştir. Türkiye de Neo-liberal ekonomik politikaların laboratuvar ülkelerinden birisidir.

1980 yılı, Türkiye Ekonomisi açısından milât olarak tanımlanabilecek bir yıldır. 12 Eylül askeri darbe döneminin özgün şartlarında toplumsal hayat bir bütün olarak yeni sürece uyumlu hale getirilmiştir. 1980 öncesinin ithal ikameci sanayileşme stratejisi terk edilmiş, 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte peş peşe devreye sokulan liberasyon politikaları ile küresel dünya ekonomisine entegrasyon süreci hız kazanmıştır. 1989 yılında, sermayenin serbest dolaşımına izin veren 32 sayılı kararla, Türkiye, tamamen dışa açık bir ekonomi haline gelmiştir. TOKİ' nin kuruluşu, uluslar arası finansal sermayenin Türkiye'ye serbest girişinin, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımının ve devletin ekonomik faaliyetlerdeki üretici, tüketicisi ve düzenleyici rolünün azalarak, özel sektörün ön plana geçişinin gerçekleşmekte olduğu bir döneme denk gelmiştir. Küresel dünya ekonomisinden gelen sinyaller doğrultusunda, Türkiye'de hızlanan toplumsal dönüşüm, artan sanayileşme, farklılaşan talep ve daha lüks konutlarda oturma isteğine bağlı olarak, inşaat sektörüne ayrılacak arsa ve finansman potansiyelini yükseltmek ve inşaat sektöründeki faaliyetin daha büyük sermaye gruplarının eline geçmesini örgütlemek üzere TOKİ gibi bir kurumun varlığına ihtiyaç duyulmuştur.

Devlet pek çok alanı boşaltırken, inşaat sektöründe, TOKİ gibi kamusal bir aktörün, dev adımlarla yükselişi dikkat çekici bir gelişmedir. Bu nedenle çalışmamız, TOKİ' nin inşaat sektöründeki kuruluş nedenlerini, yükselişini ve etkisini ele almaktadır. İnşaat sektörüne, Endüstriyel İktisat Teorisinin (Yıldırım, vd.,2009), piyasa yapısı, piyasa davranışı ve piyasa performansı analizi çerçevesinde bakarak, Türkiye inşaat sektörünün küresel gelişmelere tepkisi; sektörün, uluslar arası, bölgesel, ulusal ve yerel bağlantıları; sektör içindeki rekabet ortamı; firmaların birbirleriyle ve TOKİ ile ilişkileri kavranmaya çalışılacaktır. İnşaat piyasasının TOKİ dâhil olmak üzere üretici firmaları arasındaki ilişkiler, firmaların ve TOKİ'nin sergilediği davranışlar ve piyasa performansı ile ilgili, diğer bir deyişle başarı ya da başarısızlıkla ilgili sonuçlar üzerinde durulacak, etkin ve verimli bir inşaat sektörü faaliyetinin yürütülmesine yardımcı devlet politikası ne olmalıdır sorusuna cevap aranacaktır. Bu amaçla öncelikle TOKİ'nin 2000li yıllardaki yeniden yapılanma süreci ele alınacak ve TOKİ çeşitli boyutlarıyla incelenecektir. İnşaat sektörü ile ilişkilendirilerek, sürecin sonuçları, devlet politikası örneği olarak değerlendirilecektir.

TOKİ'NİN YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ VE AMACI

1980li yıllarda, merkezi otorite üzerinde arsa arzı ile ilgili yasaların gevşetilmesi ve toplu konut talebine izin verilmesi yönünde yoğun baskı bulunmaktaydı (Keyder, 2006:187). Yerel belediyelere, kendi beldelerindeki kaçak yapılaşmanın hukuki statüsünü normal hale getirebilmeleri için daha yüksek özerklik tanınması da arsa ile ilgili yasaların gevşetilmesi sürecini hızlandırmıştır. 3194 sayılı İmar Yasası, merkezi yönetimin imar planları üzerindeki onaylama yetkisini kaldırmıştır (Aydın, 2004:176-177). Bununla birlikte Yasa; Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişiklikler; genel yaşamı etkileyen afetler; toplu konut uygulaması ya da gecekondu yasasının uygulanması için gereken planlar nedeniyle yetki vermiştir. Ayrıca birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarında; içinden ya da civarından havayolu, denizyolu, karayolu geçen yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamında ya da bir kısmında, belediye ile işbirliği yaparak plan yapma, yaptırma ya da değiştirme yetkisi tanımıştır. İmar planlarının yapılması ve onaylama yetkisinin belediyelere verilmesi, yerel demokrasi açısından olumlu bir gelişme olmuştur. Ancak, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bazı konularda imar yapma ve onaylama yetkisinin verilmesi, yerel demokrasi ve özerklik açısından tartışmalar yaratmaktadır.

Türkiye'de konut sorunu, özellikle kentleşmenin yoğunlaştığı 1960'lı yıllardan itibaren ülke gündeminde önemli yer tutmakla birlikte sabit sermaye yatırımları içinde konut üretimi dalgalı bir seyir takip etmiştir. 1980'li yılların başında konut üretiminin sabit sermaye yatırımları içindeki payının yine azalma eğilimine girmesi, 1984'ten sonra sektöre ayrılan kaynakların artırılmasına ve yeni önlemler alınmasına neden olmuştur. Bu önlemlerden biri de, özel konut yatırımlarının desteklenmesi için Toplu Konut Fonu'nun oluşturulmasıdır. Bu Fon sayesinde konut yatırımlarının payı 1980lerin başındaki % 16 düzeyinden, %21'e yükselmiştir.

1980'lerin başında Toplu Konut Fonu'ndan önce var olan konut finansman modeli "Kamu Konut Fonu'nun" amacına hizmet etmemesi ve konut sorununun büyümesi yanında inşaat sanayinin de bunalıma girmesi üzerine, bunalımın aşılması için 1984 yılında, 2985 sayılı yasa ile " Toplu Konut Fonu" kurulmuştur (Aydın, 2004: 178-180). Bu Fon, Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip bir kuruluş olan "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdare Başkanlığı" bünyesinde çalışmaya başlamıştır. 1987 tarihine kadar Fonun karar organı "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu" olmuş, bu tarihte Kurul kaldırılarak görevleri Yüksek Planlama Kurulu'na geçmiştir.

1990 yılında, 412 ve 414 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemelerle, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, "Toplu Konut İdaresi ve Kamu Ortaklığı İdaresi" olarak iki ayrı tüzel kişilik haline getirilmiş ve Toplu Konut Fonu ile ilgili Yüksek Planlama Kurulu'nda bulunan tüm yetkiler Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na geçmiştir.

Fon'un başlangıç amacı; konut gereksiniminin sağlanması, konut inşaatını yapanların uyacağı usul ve esasların düzenlenmesi, ülke koşul ve olanaklarına uygun endüstriyel inşaat, teknikler, araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve devletin yapacağı desteklemelere aracı olunması şeklinde ifade edilmiştir. Diğer bir deyişle TOKİ'nin amacı, devletin konut ihtiyacının karşılanması doğrultusunda, kamunun yapacağı yatırımlara ya da kamu dışı yatırımlara vereceği desteğe ve inşaat şirketlerinin çalışma esaslarının düzenlenmesine ilişkindir.

Toplu konut Fonu'nun başlangıçtaki kullanım alanları; bireysel ve toplu konut kredisi, konut kredisi faiz sübvansiyonu, toplu konut yerleşim alanlarına arsa sağlanması, turizm alt yapıları, okul, karakol, ibadethane, sağlık tesisleri, spor tesisleri, çocuk parkları ve benzeri tesisler, araştırma ve konut sektörü sanayini teşvik için yatırım işletme kredisi olarak belirlenmiştir. 1987' de yapılan değişiklikle, bu alanlara postane, iş ve istihdam yaratmak üzere esnaf ve sanatçılara ait iş yerleri, küçük sanayi teşebbüslerinin kredi yoluyla desteklenmesi ve afet hizmetlerinin karşılanması eklenmiştir. 1990 yılından itibaren ise, bunlara şehit olanlar ile barışta ve olağanüstü hallerde yapılan tatbikat ve manevralar sırasında hayatını kaybedenlerin dul eşine, eşi hayatta değil ya da evlenmişse maaşa bağlanmış çocuklarına müştereken, bunlar bulunmadığı takdirde bakmakla yükümlü olduğu anne babasına konut sahibi yapmak amacıyla faizsiz kredi verilmesi eklenmiştir. Toplu konut Fonuna bunların dışında yasalarla başka bir takım görev ve yetkiler de verilmiştir.

Toplu Konut Fonu, 1993 yılına kadar Genel Bütçe kapsamı dışında bağımsız bütçe ve kendi yasal gelirleri ile faaliyetlerini sürdürmüş, ancak 1993 yılından sonra Genel Bütçe kapsamına alınmıştır. 1984-1993 yılları arasında, Toplu Konut Fonu'ndan 877.984 adet konut finansman desteği sağlanmıştır.1993-1999 yılları arasında ise bu sayı 252.117 adet konuta gerilemiştir (TOKİ,2002).

1984-1992 yılları arasında Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın konut üretimindeki payı, yapı ruhsatlarına göre değerlendirildiğinde % 25 iken, 1993-1999 yılları arasında bu oran %8'lere gerilemiştir.

Yapı kullanma izin belgelerine göre değerlendirildiğinde ise 1984-1992 yılları arasında % 49 olan idare payı, 1993-1999 yılları arasında % 7'lere gerilemiştir.

Fon'un Genel Bütçe kapsamına alınmasıyla başlayan kaynak kaybı, zaman içinde Fon uygulamalarının sektöre sağladığı finansman katkısının aynı ölçüde azalmasına yol açmıştır (TOKİ, 2002). Fonun, konut sektörüne yaptığı finansman katkısındaki yıllar itibarıyla görülen azalma, bu idarenin, genel bütçe içinde değil, özerk ve kendi bütçesi içinde varlığını sürdürme gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. 20.6.2001 tarih ve 4684 sayılı Kanunla Toplu Konut Fonu tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Hâlihazırda, Toplu Konut İdaresi gelirleri, gayrimenkul satış ve kira gelirlerinden, kredi geri dönüşlerinden, faiz gelirlerinden ve bütçe ödeneklerinden oluşmaktadır (www.toki.gov.tr,30 Nisan 2011,saat 2.22).

1980 sonrasında Fordist toplu konut uygulamaları liberal politikalarla değişikliğe uğramış, toplu konut sisteminin yanında bireysel konut sistemi de ön plana çıkmaya başlamıştır. 1981 tarih ve 2487 sayılı Toplu Konut Yasası'nı ikame eden 1984 tarih ve 2985 sayılı Toplu Konut Yasası, hem Toplu Konut Fonu sistemini, hem de bireylere konut kredisi olanağını getirmiştir. Bu çerçevede 1980'lerden sonra özellikle büyük şehirlerin çevresinde farklı tip ve büyüklükte kooperatif yapımı yoğunlaşmıştır. Yeni düzenlemede Fon'dan kredi alabilecek konutlar için büyüklük sınırı 100 metrekareden 150 metrekareye çıkarılmıştır. Bu düzenlemeyle bireysel tercihler daha fazla dikkate alınarak ev satın alacaklara, evin büyüklüğü konusunda seçim yapma şansı tanınmıştır.

Yukarıda rakamlarla ifade edildiği gibi TOKİ, 1990lı yılları kısmen atıl geçirmiştir. 2002 yılında tek parti olarak iktidara gelen AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi), 1998 yılından beri Türkiye ekonomisini yakın takibe almış olan IMF ve Dünya Bankası kanalıyla önerilen Neo-liberal politikalara işlerlik kazandıran yapısal uyum reformlarına devam etmiştir. Uluslar arası sermayenin, dolayısı ile küresel kapitalizmin gereksinim duyduğu yasalar birbiri peşi sıra Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilmiştir. Yerel yönetim ve kentsel dönüşüm politikaları, 2B arazilerine yönelik yasal düzenlemeler çerçevesinde atılan adımlarla uluslar arası sermayenin talebine cevap verilmiştir.

AKP hükümetinin 2003 acil eylem planı çerçevesinde konut seferberliği ilan edilmiş, alt gelir gruplarını ve yoksulları kira öder gibi taksitlerle ev sahibi yapmak ve işsizlere iş bulmak söylemi ile TOKİ yeniden yapılandırılmış ve neredeyse sınırsız yetkilerle donatılmıştır.

TOKİ İle İlgili Yasalar

TOKİ'nin çalışma esaslarını, yetki ve sorumluluklarını belirleyen, aslında genişleten yasal düzenlemeler, birbiri ardına gerçekleştirilmiştir (İMO, TOKİ Raporu). 2002 yılında, Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanım Şekline İlişkin Yönetmelik, TOKİ'nin görev alanlarını, turizmden, küçük sanayi işletmelerine, eğitimden, sağlığa kadar genişletmiştir. 6 Ağustos 2003 tarihinde 4966 sayılı Kanunla TOKİ'ye, konut sektörü ile ilgili şirketler kurmak veya şirketlere ortak olmak, yurt içinde ya da yurt dışında doğrudan ya da iştirakleri aracılığı ile konut uygulamaları yapmak ve kaynak sağlayarak kâr amaçlı projeler geliştirmek hakkı verilmiştir. 2004 yılında çıkan 5273 sayılı Kanunla Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün görev ve yükümlülükleri TOKİ'ye devredilmiştir. Böylece TOKİ her türlü kamu kaynaklarını kullanan, hemen her alanda yatırım yapan dev bir şirket haline gelmiştir. Kanunun pek çok alanı boşalttığı bir zaman diliminde TOKİ girişimci bir kamu kurumu olarak, tüccar- devlet ilişkisinde özel bir yere sahip olmuştur.

Toplu Konut Müsteşarlığı'nın ve Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün kapatılması ile TOKİ'nin kamu denetimi dışında kalmasını sağlayan süreç başlatılmıştır. Sonraki aşamada TOKİ, Kamu İhale Kanununun kapsamı dışına çıkarılmış ve mali açıdan Sayıştay'ın da denetiminden çıkarılarak geriye sadece Devlet Denetleme Kurulu bırakılmıştır.

TOKİ'ye altın çağını yaşatan asıl gelişme kentsel dönüşüm projeleri olmuştur. 5 Mayıs 2004 tarihli 5162 sayılı Kanun ile TOKİ gecekondu dönüşümü uygulamalarında kamulaştırma ve imar planı yapma yetkisi ile donatılmıştır. 16 Haziran 2005 tarihli, 5366 sayılı, Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun da TOKİ'nin yetkilerine, yetki katmıştır. 2007 yılında çıkarılan, 5069 sayılı Yasa ile 775 sayılı Gecekondu Kanununda değişiklik yapılarak, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın tüm yetkileri TOKİ'ye devredilmiştir. Tüm bunların üstüne Hazineye ait araziler bağlı oldukları Bakan ve Maliye Bakanının teklifi ve Başbakanın onayı ile bedelsiz olarak TOKİ'ye devredilebilir kabul edilmiştir.

İnşaat Mühendisleri Odasının raporunda ve TOKİ'nin web sitesinde, TOKİ ile ilgili yasal düzenlemelerin tümü sıralanmaktadır. Düzenlemeler sonucunda, kurumsallaşma süreci fiziki, hukuki vb. açıdan tamamlanmış olan TOKİ adeta yatırımcı bakanlık çapında devasa güce sahip bir kamu kurumu (şirket) olarak ticari faaliyetini ve ekonomik hacmini genişleterek bugünlere kadar ulaşmıştır.

TOKİ'nin İdari Yapısı

TOKİ'nin organizasyon şemasında, başkan, Toplu Konut İdaresinin en üst karar alma ve yürütme organı olarak yer almaktadır. Kurumda, 1984 yılından başlamak üzere sırasıyla, Vahit Erdem, Ökkeş Özüyüğü, Can Cangır, Oktay Ural, Yiğit Gülöksüz, Hamdi Karadaş, M. Kemal Ünsal, Kâmil Uğurlu ve R.Tuna Turagay başkanlık görevinde bulunmuşlardır. 2002 yılının Aralık ayında başkanlığa gelen Erdoğan Bayraktar, 12 Haziran 2011 seçimlerindeki adaylığı nedeniyle başkanlığı bırakmıştır. 11 Mart 2011 tarihinden itibaren başkanlığa Ahmet Haluk Karabel vekâlet etmiş ve daha sonra atanmıştır.

TOKİ'nin Görev ve Yetkileri

TOKİ'nin web sitesindeki tanıtım bölümünde 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile verilen görev ve yetkiler aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- Devlet garantili ve garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul kıymetler çıkarmak
- Yurt içi ve yurt dışından, Toplu Konut İdaresi'nce kullanma alanlarında yararlanmak üzere kredi almaya karar vermek
- Konutların finansmanı için bankaların iştirakini sağlayacak tedbirleri almak, bu amaçla gerektiğinde bankalara kredi vermek, bu hükmün uygulanmasına ilişkin usulleri tespit etmek
- Konut inşaatı ile ilgili sanayi veya bu alanlarda çalışanları desteklemek
- Özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan konut inşaatıyla ilgili şirketlere iştirak etmek
- Gerektiğinde her çeşit araştırma, proje ve taahhüt işlemlerinin sözleşmeyle yaptırılmasını temin etmek
- Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yapmak

AKP'nin acil eylem planında konut üretimi ve planlı kentleşmenin birlikte ele alınacağı açıklanarak konut seferberliği ilan edilmiş ve bu çerçevede 6.08. 2003 tarih ve 4966 sayılı kanunla yapılan değişikliklerle, yukarıda sözü edilen 2985 sayılı kanunla tanımlanan görevlere aşağıda sıralanan yeni görevler ilave edilmiştir:

- Konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere iştirak etmek
- Ferdî ve toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekondu alanlarının dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak
- Yurt içi ve yurt dışında doğrudan veya iştirakleri aracılığıyla proje geliştirmek; konut, altyapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak
- İdareye kaynak sağlanmasını temin için kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak
- Doğal afet meydana gelen bölgelerde gerek görüldüğü takdirde konut ve sosyal donatıları, altyapıları ile birlikte inşa etmek, teşvik etmek ve desteklemek

Diğer bir yenilik ise Toplu Konut İdaresi'nin, uygulama yaptığı bölgelerde birim kurabilme ve gerektiğinde bu birimlerde valilik, belediye ve diğer kamu kurumları personelinin geçici görevli istihdam etme yetkisine sahip olmasıdır.

TOKİ'nin Faaliyetleri

TOKİ'nin web sitesinde, ortaya çıkış yılı olan 1984'ten bu yana gerçekleştirilen faaliyetler özetlenmektedir. 1984 ve yeniden yapılanma sürecinin başlangıcı olan 2003 yılı arasında geçen 19 yıl boyunca, Toplu Konut Fonu'nun imkânlarına, Emlâk Kredi Bankası'ndan devralınan 7.852 konutun ilave edilmesi ile 43.145 konut üretimine

ulaşmış olduğu bildirilmektedir. Aynı dönemde kredi desteği sağlanan konut sayısı ise 940 bin olarak ifade edilmiştir. 940 bin konutun, 549 bininin 1989 sonuna kadar geçen ilk beş yılda gerçekleştirilmiş olduğu hesaba katılırsa 1990lı yıllarda fonun oransal olarak atıl kaldığına dair iddialara destek bulunabilir.

AKP'nin acil eylem planı ifadesiyle başlatılan konut seferberliği yıllarını kapsayan 2003-2010 yıllarına ait faaliyetler ise aşağıda gruplandırılarak özetlenmektedir. 2003-2010 döneminde 81 il, 800 ilçe, 1.945 şantiye'de yürütülen inşaat faaliyetleri sonucunda 491.225 konut üretilmiştir. Üretilen konutların:

196.880'i dar ve orta gelir grubuna

135.972'si alt gelir grubuna ve yoksullara

54.930'u gecekondu dönüşümüne

17.985'i afet konutlarına

3.907'si (35 Köyde) tarım köy uygulamalarına, yöneliktir.

Dolayısı ile toplam 409.674'ü sosyal konut niteliğindedir.

81.551'i ise kaynak geliştirme (58.003'ü Emlâk Konut G.Y.O) uygulamasıdır.

Yerel yönetimlerle ortaklaşa yürütülen büyük kapsamlı Kentsel Yenileme Programı doğrultusunda, 256 projede toplam 184.857 konutluk gecekondu dönüşüm çalışmaları yapılarak, 115 bölgede 54.930 konutluk uygulama başlatılmıştır. Bunlardan 31.713 konut tamamlanmıştır.

Sosyal donatı kapsamındaki faaliyetler aşağıda sıralanmaktadır:

692 okul (lise, ilköğretim ve anaokulu) (20.383 derslik), 771 spor salonu, 37 kütüphane, 421 ticaret merkezi, 94 hastane, 87 sağlık ocağı, 353 cami, 67 yurt ve pansiyon (17.076 kişilik), 23 sevgi evi (199 bina), 17 engelsiz yaşam merkezi (165bina) inşaatları başlatılmış ve büyük ölçüde tamamlanmıştır.

İhale, proje, hak ediş, satış, tahsilât, istihdam ile ilgili bilgiler aşağıda sıralanmaktadır:

Yatırım maliyeti 35 milyara yaklaşan 3000 ayrı ihale gerçekleştirilmiştir.

Toplam 19 milyar TL. hak ediş ödemesi yapılmıştır. Gelir paylaşımı projeleriyle birlikte hak ediş bedeli 22 milyar TL'ye yükselmektedir.

Satışa sunulan 419 bin konuttan 382 bin adedi satılmıştır.

Hasılat paylaşım modeliyle yapılan 83.404 konuttan elde edilecek 9.6 milyar TL. gelirden 4.7 milyar TL'si tahsil edilmiştir.

Bu uygulamalarla doğrudan ve dolaylı olarak 800 bin kişilik istihdam sağlanmıştır.

354 bin konut, sosyal donatıları ve çevre düzenlemeleri ile birlikte bitirilmek üzeredir.

Tarihi dokunun yenilenmesi ve korunmasına yönelik tescilli taşınmaz kültür varlıkları için toplam 303 projeye 16 milyon TL kredi açılmıştır. 173 proje tamamlanmıştır.

Yukarıda özetlendiği gibi TOKİ, toplu konut; kâr amaçlı yatırımlar; tarım köy uygulamaları; afet konut projeleri; kentsel dönüşüm projeleri; göçmen konutları; sosyal projeler; arsa üretimi, kredi desteği, kaynak yaratmaya ve geliştirmeye dönük projeler gibi alanlarda faaliyet göstermektedir.

TÜRK İNŞAAT SEKTÖRÜNDE TOKİ' NİN YERİ VE ETKİSİ

Bu bölümde, inşaat sektörünün alt birimi olan konut piyasası üzerinde yoğunlaşacağız. Geri planda Endüstriyel Ekonomi Teorisinin “piyasa yapısı, piyasa davranışı, piyasa performansı” ilişkisini kurmaya çalışarak, konut piyasasının aktörlerine ve kurumlarına bakacağız. Piyasa yapısını; arz talep koşullarının zaman içinde nasıl değiştiğini, piyasanın üreticileri ve tüketicileri arasındaki ilişkiyi, üreticilerin içinde bulunduğu rekabet koşullarını ve devletin piyasa yapısının ortaya çıkışındaki rolünü anlamaya çalışarak inceleyeceğiz. Piyasa davranışını; kullanılan üretim teknolojisi, girdilerin organizasyonu ve elde edilmesi, sermaye sağlamak için başvuru

yöntemler, işbirlikleri ya da yıkıcı rekabet gibi davranışsal olduğuna inandığımız değişkenler açısından inceleyeceğiz. Piyasa performansını ise var olan yapının yol açtığı davranışların bir sonucu olarak ortaya çıkan; ürünün kalitesi, topluma erişilebilir fiyattan konut sağlanması, kârlılık, kentleşme, refah artışı, barınma ihtiyacının karşılanması gibi başarı göstergeleri yardımıyla değerlendireceğiz. Bu yaklaşım bağlamında, Cumhuriyet tarihimiz boyunca uygulanmakta olan barınma ihtiyacının karşılanmasına yönelik devlet politikasını, özellikle TOKİ'nin inşaat sektöründeki yerini ve etkisini anlamaya çalışarak değerlendireceğiz. Tüm bu ilişkileri, Türkiye'nin kapitalizme entegrasyon olarak isimlendirebileceğimiz toplumsal dönüşüm sürecinin bir sonucu olarak sorgulayacağız. Türkiye ile ilgili pek çok ekonomik, sosyal, politik, kültürel araştırmada benimsenen bir yaklaşımla yola çıkacağız ve inşaat sektöründeki faaliyetleri 1980 öncesi ve 1980 sonrası olmak üzere iki tarihsel dönem içinde inceleyerek nereden gelip nereye gittiğimizi anlamaya çalışacağız.

1980 Öncesi Konut Piyasası

Türkiye'de inşaat sektörünün zorunlu girdisi olan toprağın önemli bir kısmı devlete aittir. Türkiye'nin coğrafi alanının yaklaşık üçte ikisinin 1990lı yılların sonunda dahi devlet mülkiyetinde olduğundan söz edilmektedir (Keyder, 2006:173).

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında en büyük toprak sahibi olarak devletin izlediği konut politikası, konut piyasasının şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Kuruluş yıllarında modern Türk evinin nasıl olması gerektiği yönünde mecliste yoğun tartışmaların yapılması dönemin mimarlarını umutlandırmıştır. Modern Batı toplumlarının planlı kentleşme yaklaşımının benimseneceğine dair işaretler bulunmaktadır. Ancak tartışmalar sonucunda gelinen noktada, devletin konut üretimine yaklaşımı kamu çalışanları ile sınırlı kalmıştır. Cumhuriyetin kuruluşunda konut sorunu sadece devlet memurları için, başka kesimler tarafından taklit edilmesi beklenen örnek konutlar inşa etmek şeklinde algılanmıştır (Buğra, 2003: 16-17). Bu yıllarda, Ankara'nın imarı için getirtilen, Alman kent plancısı Herman Jansen'in, dar gelirlilerin konut gereksinimine cevap vermek üzere, büyük bir alanın kamulaştırılması ile ilgili önerisi dikkate alınmamış, göz ardı edilmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar kentsel nüfus hemen hemen sabit kalmıştır. Kamu arazisinin satın alınması yönünde basınç yaşanmamıştır. Ancak, 1950'li yıllarla birlikte, itici, iletici ve çekici güçlerin tetiklediği bir nüfus hareketliliği başlamıştır. Nüfus artışı ve traktör kullanımının yaygınlaşması gibi gelişmeler bağlı olarak köy yaşantısının beklentilere cevap verme yeteneği azalmış, köyden kente itici güçler harekete geçmiştir. Haberleşme ve ulaşım olanaklarındaki gelişmeler iletici güçleri devreye sokmuş; 1950'lerin ilk sanayileşme çabaları ise kentlerin cazibesini arttırarak insanları çekmiş ve göçü göze almalarına neden olmuştur.

İstanbul'da yaşanan nüfus patlaması göçün yol açacağı sonuçların habercisidir. 1950 yılında 1 milyonu aşan nüfus, 1970'te 3 milyon, 1975'te 4 milyon, 1985'te 6 milyon, 1995'te 9 milyona ulaşmış yıllık %4 ,%5lik bir hızla artmıştır. Kent içi arazinin potansiyeli 2. Dünya Savaşı sonrası kente akan devasa boyutlardaki göç dalgasının ihtiyacı karşılamaktan çok uzaktır.

Köyden kente gelen yoksul insanların barınma gereksinimine nasıl cevap verilecektir? En büyük toprak sahibi olarak devlet nasıl bir konut politikası izleyecektir? Araziye olan talep artışı karşısında devletin atacağı adımlar önemlidir. Devlet nasıl bir piyasa davranışı izleyecektir? Keyder, bu konuda çeşitli alternatifler sıralamıştır (2006:175-176):

- İşgal tehdidi altındaki kamu topraklarının etkin yasaklarla korunması
- Çözümün kapitalist piyasaya bırakılarak, toprağın en yüksek fiyatı verene satılması
- Toprağın sübvansiyonlu fiyatlarla bireylere ya da kooperatiflere aktarılması
- Bir kamu şirketinin kiralık konutlar üretmesi

Sözü edilen alternatif politikaların varlığına rağmen 1950'li yıllarda tercih edilen yaklaşım, popülist himayecilik ilişkilerinin yarattığı atalet olmuş ve kent dışındaki kamu arazilerinin göçmenler tarafından işgaline göz yumulmuştur. Böylece çok temel barınma ihtiyacının karşılanmasında kendi başlarına bırakılan yoksul insanlar çözüm olarak gecekonduyu icat etmişlerdir. Göçmen, evini kent çeperlerindeki kamu arazisi üzerine, derme çatma malzemelerle, kendisi yapmıştır. Tıpkı Asya, Afrika ve Latin Amerika'daki benzerleri gibi Türk gecekondusu da en temel barınma ihtiyacının karşılanmasında formel dağıtım mekanizmalarının yetersizliğini gideren bir ihtiyaç karşılama biçimi olarak ahlâki açıdan meşru kabul edilmiştir (Buğra, 2003: 105-106). Mantar gibi biten gecekondular bölgeyi mülkiyet haklarının çiğnenmesi ile ilgili bir sorun olarak ele alınmamış daha çok toplumsal bir sorun olarak algılanmış ve meseleye hep dar gelirli gruplar için konut projeleri önerileriyle yaklaşmıştır (Buğra, 2003: 107).

Cumhuriyetin kuruluş yılları, aynı zamanda, kurtuluştan sonra girilen büyük bir toplumsal dönüşüm sürecidir. Modernleşme, sanayileşme, kentleşme hedeflerine ulaşma yolunda benimsenen iktisat politikası 1960'lı yıllarda ithal ikameci sanayileşme olarak netleşmiştir. İthal ikameci sanayileşme göçmenlerin tamamının formel istihdamını sağlayacak bir ekonomik kapasite yaratamamıştır. Yine de göçmenler iş bulabilmiş ve hızla büyümekte olan enformel sektöre katılmışlardır. Böylece konutların yasadışı (kaçak) statüsü çoğunlukla istihdamın yasadışı (kayıt dışı) niteliğine denk düşmektedir (Keyder, 2006: 180).

İthal ikameci sanayileşmenin yol açtığı ekonomik faaliyete dâhil olan ve giderek zenginleşen orta sınıf ise dayanıklı tüketim mallarına hücum etmektedir; bu mallara uygun büyük mutfak ve banyolara sahip apartmanlara olan talepte patlama yaşanmaktadır. Orta sınıf konut talebi, tartışmasız olarak özel mülkiyet olan (veya o hale getirilen) topraklar üzerinde inşa edilmektedir. İnşaatlar genellikle küçük müteahhitler tarafından yapılmaktadır. Girdileri örgütleyecek kadar sermayeye sahip olan müteahhitler arsa sahibi ile kat karşılığı anlaşmakta ve işletme sermayesi sağlayabilmek amacı ile daha temel atma aşamasında daireleri satmaya çalışmaktadır. Sat-yap olarak isimlendirebileceğimiz bu sistem hem müteahhitlerin işe az sermaye ile başlamasına izin vermekte hem de konut kredi mekanizmasının bulunmadığı ortamda kat sahibi olmak isteyen orta sınıf alıcılara iki üç yıl taksitle ev sahibi olma fırsatını sunmaktadır.

Orta sınıfların kat sahibi olmalarına yardımcı diğer bir mekanizma ise konut kooperatifleridir. Bu sınırlı bir olanaktır. Genellikle meslek sahibi olanlar ya da resmi makamlarla ayrıcalıklı ilişki içindekiler kooperatif kurabilmektedir. Önce kamu arazisinin kooperatife devredileceği bilgisi sızmaktadır. Bu bilgiye sahip olanlar, kooperatif üyeleri olarak arsayı satın almakta ve inşaat devam ettiği müddetçe aylık aidat ödeyerek kat sahibi olabilmektedirler.

Konut piyasasında orta sınıflar için üretilen ürün, İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'sının apartman mimarisinin kötü bir kopyasıdır. Teknik ve estetik standartlar düşüktür. İnşaat faaliyeti emek yoğun bir nitelik taşımaktadır. Düşük ücretli, vasıfsız, kente yeni göçmüş işçiler istihdam edilmektedir. İnşaat malzemesi ülke içinde üretilmektedir. Yüksek talep nedeni ile kaliteye önem verilmemekte, korumacı dış ticaret rejimi ise ithal malı inşaat malzemesinin kullanımını olanaksızlaştırmaktadır.

1980 öncesi Türkiye toplumunu en net tanımlayan özellik devletin güçlü konumudur. Devletin en önemli rolü ise sınıflar arası ilişkilerde oynadığı hakem rolüdür. Yeniden dağıtım mekanizmaları devletin elindedir. Bir büyüme modeli ve toplumdaki sınıflar arası uzlaşma modeli olarak ithal ikameci sanayileşme 1970lerin sonuna kadar toplumsal ilişkilere damgasını vurmuş, 1970lerin ikinci yarısından itibaren petrol fiyatlarındaki artış nedeni ile tıkanmış ve devlet eli ile ulusal kapitalizm yaratma çabaları kendi kendini üretemez olmuştur.

İthal ikameci sanayileşmenin çıkmaza girmesi ile Türkiye'nin kentleşme sürecine damgasını vuran geniş tabanlı sınıflar arası uzlaşma da sarsılmıştır. İthal ikameci dönemin orta sınıflara yönelik sat-yapçılık ve dar gelirli sınıflara yönelik gecekondular çözümleri; kentsel finansmanın nasıl sağlanacağı ve kentsel rantın uzlaşma içinde nasıl

paylaşılacağı sorularına cevap olmuştur. Sistemin özü, kentleşmenin, hızlı kentsel büyümenin yarattığı rantların geniş toplumsal kesimlere dağıtılmasıyla finanse edilmesidir (Işık ve Pınarcıoğlu, 2005:121). Bu sürece önderlik eden çoğunlukla enformel ilişkiler içinde var olan küçük sermayedir. Küçük sermaye özellikle, orta sınıfların kente bütünleşebilmelerinde temel önemde olan sat-yapçılığı örgütlemiş ve büyük kaynakların kentleşme için seferber edilmesini sağlamıştır. Aynı şekilde gecekonduda kent yoksullarının içinde yer aldıkları ilişki ağları sayesinde kentte tutunabilmelerini kolaylaştırmıştır.

Görüldüğü gibi 1980 öncesi dönemde devlet, işgal kamu arazileri üzerinde yasal olmayan konut yapımına göz yummuş ve böylece dar gelirli olanların enformel yoldan kentlerde tutunmasına izin vermiştir. Seçim dönemlerinde gelen imar afları, yasak yapılaşmanın bir kısmının yasallaşmasına yardımcı olmuştur. Kaçak yapılaşma kolektif bir eylemdir: Göçmenler, cesaretleri karşılığında maddi ödül alırken, politikacılar, seçimlerde politik destek sağlamaktadır. 1960'lı yıllarda imar mevzuatının arsa kullanımını kolaylaştıracak şekilde değiştirilmesi yönündeki baskılar, kat mülkiyetine izin veren yasanın kabulü ile sonuçlanmış ve eski Osmanlı köşkerlerinin büyük bahçeleri üzerinde orta sınıfın konut ihtiyacına cevap vermek üzere beşer onar katlı apartmanlar hızla yükselmeye başlamıştır. Devlet gerek imar yasaları ile gerekse kooperatiflere devredilen kamu arazileri aracılığı ile orta sınıfın konut ihtiyacının çözümüne de katkıda bulunmuştur.

1980 öncesi Türkiye konut piyasasının performansını değerlendirecek olursak: Bu dönemde henüz TOKİ gibi dev bir kamu kurumunun konut piyasası ile ilgili faaliyetlerde yer alması söz konusu değildir. Konut sektöründe devletin rolü, kendi çalışanları için konut yapımı ile sınırlıdır. Emlâk Kredi Bankası ve Sosyal Sigortalar Fonu, konut yapımı için kredi veren kuruluşlar olmakla birlikte, verilen kredilerin sosyal konut yapımından daha çok orta sınıf hatta lüks konut yapımında kullanıldığına dair yoğun eleştiriler bulunmaktadır. Yine de, 1980 öncesinde, devlet ve toplumun farklı kesimleri arasında var olan korunaklı ilişkiler sayesinde, kentsel rantın dağılımında doğabilecek gerilimler en alt düzeyde tutulabilmiştir. Bu dönemde, hem orta sınıflar hem de kent yoksulları başka koşullarda kolay kolay elde edemeyecekleri kazanımlara sahip olmuşlardır. Ancak, küçük sermayeli müteahhitler eliyle gerçekleşen hızlı, plansız ve özençsiz kentleşmenin, İstanbul gibi insanlık mirası sayılması gereken tarihsel kentlerin ruhundan koparıp götürdükleri bir daha yerine koyulamayacak değerlerdir.

1980 Sonrası Konut Piyasası

Yukarıda TOKİ'nin ortaya çıkış süreci anlatılırken 1980li yılların hem dünyada hem de Türkiye'de, iktisat politikası açısından dönüşüm yılları olduğundan söz etmiştik. 1980 öncesinin ithal ikameci politika yaklaşımı terk edilmekte ve sermayenin engel tanımadan ülkeler arasında güven içinde dolaşmasına hizmet eden Neo-liberal iktisat politikaları dünya ülkeleri arasında yaygın kabul görmektedir. IMF ve Dünya Bankası denetiminde, Turgut Özal tarafından hazırlanan 24 Ocak 1980 kararları, 12 Eylül 1980 darbesi ile uygulamaya konabilmiş ve böylece Türkiye'nin dünya ekonomisine entegrasyonunu sağlayacak olan Neo-liberal iktisat politikaları adım adım uygulanmaya başlamıştır (Boratav, 2011: 148). 1990'lı yıllara gelindiğinde Türkiye mal ve hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına işlerlik kazandırmış, tamamen dışa açık bir ekonomi haline gelmiştir.

1980'li yıllarda konut sektörü, sermaye, mal, insan, bilgi ve göstergelerin küresel akımının etkisi altındadır. Küreselleşmeyi oluşturan akımların piyasa olmaksızın gerçekleşmesi mümkün değildir (Keyder, 2006: 184). Konut sektöründe bunun anlamı toprağın yasal yapılaşmaya açılması ve ticarete konu olmasının sağlanmasıdır. İşte bu ortamda Türk hükümeti toprağın yasal kullanımının açıklığa kavuşturulması baskısı altındadır. 1980 öncesinin toprağın kullanımı konusundaki belirsizlik yaklaşımının sonuna gelinmiştir. Bu çerçevede, hükümet aldığı kararlarla kentleri çevreleyen alanların imar durumuna açıklık kazandırmalıdır. Özellikle İstanbul ve çevresindeki topraklarla ilgili alınan kararlar büyük inşaat firmalarının iştahını kabartmaktadır. Bu topraklar büyük müteahhitlere ya da bankalara satılmakta ya da aktarılmaktadır. Bazı durumlarda müteahhitler ellerindeki araziyi bütünleştirmek için üzerine gecekonduda yapılmış arsaların tapularını enformel sahiplerinden satın almaktadırlar. Böylece yüksek kentsel rantların varlığı enformelle formelin işbirliğine yol açmaktadır (Işık ve Pınarcıoğlu, 2005: 62-67). Ayşe

Buğra, Türkiye’de konut sektörünün nasıl haksız kazanç sağlayan ahlaksız bir ekonomiye dönüştüğünü bu bağlamda anlatmaktadır (2003: 97-127): Usulsüz konut sektörünün şekillenmesinde devletin çok önemli rolü vardır. Ne özelleştirilen ne de sosyal projeler için kullanılan devlete ait boş araziler, işgalciler ve dar gelir gruplarının artan konut taleplerini sömürmek amacı ile kaba gücüne güvenen bir grup küçük girişimci tarafından çitlenmiş ve gecekondulu üretimi giderek ticarete konu olmuştur. Haksız kazanç elde etmek amacı ile kamu toprağına el koyanlar, toprağı ya satmakta ya da ucuz mal ettikleri kalitesiz bir dizi gecekonduyu kiralayarak gelir elde etmektedirler. 1980 sonrasında toplu konut, kooperatif ve apartman furusu ise çitlenen kamu topraklarının enformel sahiplerine hayal edemeyecekleri büyüklükte kentsel rant olanakları sağlamıştır. Böylece en temel ihtiyacın giderilmesinde çaresiz kalan insanların kurtuluşu olarak 1950li yıllarda ahlâken meşruiyet kazanan gecekondulu üretiminin 1980li yıllarda ulaştığı sonuç ahlâksız konut ekonomisi olmuştur.

1980 öncesinin küçük ölçekli müteahhitlerinin rekabetçi piyasası ile karşılaştırıldığında, 1980 sonrası müteahhitleri tamamen farklı bir yapıya sahiptir. Enka, Maya, Doğu gibi Ortadoğu ve Libya’da deneyim kazanmış büyük inşaat firmalarının yüksek kârları, ithal ikameci dönemin Koç, Alarko gibi holdinglerini de harekete geçirmiş ve müteahhitlik işlerine girmelerine neden olmuştur. Mali liberasyon nedeniyle hızla dünya piyasaları ile bütünleşen bankaların yatırım fonları için de inşaat sektörü cazibe merkezi haline gelmiştir. Yabancı müteahhit firmalar kâra ortak olabilmek için işbirliği paketleri hazırlamakta ve dolar musluklarını açmaktadırlar. TOKİ, 1984 yılında açmış olduğu kredilerle kurulan kooperatif sayısında patlama yaratmıştır; 2003’te hükümetin konut seferberliği ilanından sonra giderek artan yetkileriyle, inşaat sektörünün baş aktörü haline gelmiştir. Böylece konut sektöründe bir yatırım balonu oluşmuştur. Tüm bu gelişmelerin en yoğun yaşandığı kent İstanbul olmuştur. 1980’li yılların enflasyonist ortamında konut piyasası, siyasi yozlaşma, kapitalist gelişme ve uluslararası finansın kesişme noktasında yer alan İstanbul’un en kârlı sektörü haline gelmiştir (Keyder, 2006:185).

1980 öncesinin ulusal kalkıncı döneminin sona ermesi ile birlikte gelir dağılımındaki uçurum şiddetlenmiş ve bu durum farklı sınıfların farklılaşan konut taleplerine yansımıştır. Büyük şirketlerle bağlantılı uluslararası burjuvazi yüksek site duvarları arkasında estetik açıdan dünyadaki benzerleriyle yarışan lüks villalar talep etmektedir. Bu talep büyük holdingler, küresel firmalar ve uluslar arası ortaklıklar tarafından yani büyük sermaye grupları tarafından karşılanmaktadır.

Daha alt gelir düzeylerinde ise çok katlı sitelere talep artmaktadır. Toplu konut konusunda artan talep kamuya ait toprakların bir bölümü üzerinde yüksek apartman bloklarından oluşan konutların yapımına izin verme konusunda hükümet üzerinde baskı yaratmaktadır. Çevre belediyelere kendi beldelerindeki kaçak yapılaşmanın hukuki statüsünü normalleştirmeleri için daha fazla özerklik tanınması da bu apartmanlaşma sürecini hızlandırmaktadır. Bu tür apartman bloklarının bir kısmı zaten bu amaçla kurulmuş olan TOKİ tarafından üretilmektedir. Bazı durumlarda belediyeler kendi planlarına sadık kalmaları koşulu ile tekil kooperatiflere toprak tahsis etmekte ve devlet sübvansiyonlu kredi sağlamaktadır. Pazar o kadar geniş ki özel müteahhitlik firmaları da kâr fırsatlarından faydalanmak için işin içine girmektedirler. Kentin kenar bölgelerine taşınan bazı büyük şirketler de kendi personelleri için apartman inşa etme faaliyetine katılmaktadırlar. Yukarıda sözü edilen üretim faaliyeti sonucunda ortaya çıkan ürün ise her birinde dört ya da beş dairenin yer aldığı on ila yirmi katlı binalardan oluşan sitelerdir. Ortak alanlarda peyzaj çalışması asgari düzeydedir. Altyapı baştan sağlamdır. İç mekânlar oldukça geniş olmakla birlikte kaba bir işçilikle tamamlanmıştır. Ancak apartmanlara geçebilenler hallerinden memnundur. İnsanların evlerini diğerlerinden farklı kılmak çabası her türlü iç mekân malzemesinin satıldığı Koçtaş, İkea, Bauhaus gibi mağazalar zincirinde de patlama yaratmıştır.

1980 sonrası konut piyasasının performansını değerlendirecek olursak, önceki dönemden farklı olarak özellikle İstanbul, Ankara gibi metropollerde ulusal ve uluslararası büyük sermaye, belediyeler, yerel idareler (muhtarlıklar) ve dev kamusal şirket olarak düşünebileceğimiz TOKİ konut üretimini kontrol altına almışlardır. Konut piyasasında TOKİ’nin yeri çok boyutludur. Kamu arsalarının piyasalaştırılması ve alınır satılır bir mal haline getirilmesi görevi TOKİ’ye verilmiştir. TOKİ ya kendisi ya ortakları ya da uygun gördüğü müşterileri arasında kamusal toprağın

dağılımını örgütlemekte ve piyasanın düzenlenmesinde ve kentsel rantların farklı toplum kesimleri arasında dağılımında başrolü oynamaktadır. Konut seferberliği sırasında ilan edilen 500 bin konut hedefine nerede ise ulaşılmıştır. 12 Haziran 2011 seçimlerinin propaganda konuşmalarında iktidar partisi, dar gelirli ve yeni evlenecekler için dayalı döşeli 500 bin yeni konut daha üretileceğinin sözünü vermektedir, TOKİ'nin Roman vatandaşlar için de proje hazırlayacağını müjdelemektedir. Çılgın proje olarak ilan edilen Kanal İstanbul ise konut ve inşaat sektörünü doğrudan doğruya ilgilendiren hayallerin boyutlarını yansıtmaktadır. Şehir planlamacıları, çevre mühendisleri, Kanal İstanbul projesini doğa katliamı ilân ederken, büyük inşaat firmaları ve sermaye grupları maliyet ve kâr hesapları yapmakta, işe başlamak için sabırsızlanmakta ve kolları sıvamaktadırlar.

Sonuç olarak 1980li yıllarda toprak yasal olarak yapılaşmaya açılmış ve bu da konut alanında kapitalist işletmelerin etkisinin artmasına yol açmıştır. Belediyeler ve TOKİ aracılığı ile kentsel topraklar yapılaşmaya açılmakta, inşaat ve konut sektöründe, yerli-yabancı finans kuruluşları ile gayrimenkul yatırım ortaklıkları büyük kapitalist işletmeler olarak rol almaktadırlar (Turan, 2009:283). Böylece, kaynak geliştirme projeleri, yeni ihale yöntemleri ve konut finansman sisteminde değişiklik yapılarak küresel sermayenin, finans kuruluşları aracılığı ile ülkenin toprak ve konut politikasında önemli aktörler haline getirilmesi sağlanmaktadır.

Türk İnşaat Sektöründe TOKİ'nin Etkisi

İnşaat sektörünün, İnşaat Mühendisleri Odası, Mimarlar Odası, Şehir Plancıları Odası, Çevre Mühendisleri Odası gibi çeşitli aktörleri, 1980 sonrasında yaşanan hızlı kentleşme, apartmanlaşma ve kentsel rantların paylaşılması sürecinden memnun görünmemektedirler. Sektörün önemli aktörlerince hazırlanan raporlarda, inşaat sektörüne yönelik toplantılarda TOKİ'nin faaliyetleri çeşitli açılardan eleştirilmektedir.

TOKİ'nin kuruluş amacı olarak ilan edilen dar gelirliyle ulaşılabilir fiyattan barınma olanağı sağlama hedefine kimsenin bir itirazı bulunmamaktadır. Ancak TOKİ'nin amacından saptığı iddia edilmektedir. Son beş yılda TOKİ gerçekleştirdiği konutlar, altyapı yatırımları, lüks konutlara verilen ağırlık, yoksullara kalitesiz konut yapılması, ağırlıklı siyasi iktidara yakın sermaye gruplarına verilen büyük bütçeli işler, denetimden muaf tutulması, tarifsiz ve sınırsız yetkiyle donatılması, yarattığı haksız rekabet ve benzeri nedenlerle çok tartışılan bir kurum durumundadır.

Büyük aktör TOKİ'nin sistemi kilitlediği söylenmektedir. TOKİ büyüyüp geliştikçe inşaat sektörünün genel anlamda durgunlaştığını iddia edenler bulunmaktadır. Pek çok yasal ve mali ayrıcalıklı donatılmış olan TOKİ'nin yarattığı haksız rekabet ortamından şikâyet edilmektedir. TOKİ den iş alamayanlar yanında iş alanlar da çok memnun görünmemektedir. TOKİ ile iş verdiği müteahhit firmalar arasındaki anlaşmazlıklar sık sık basına yansımaktadır.

TOKİ'nin arsa kullanımındaki özgürlüğü belediyeleri rahatsız etmektedir. Gözüne kestirdiği arsa üzerinde başlatılan inşaat, kent için belediye tarafından hazırlanmış planlarla çelişebilmektedir. Kentin gelişme yönü değişebilmekte alt yapı ve ulaşım maliyetlerinde hesapta olmayan artışlar ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de üretilen konutların yetersiz olduğundan şikâyet edilirken, arz-taleple ilgili bir araştırma (Çanga. Vd., 2002). bazı illerde de konut arzı fazlalığına işaret etmektedir. Özellikle sahil bölgelerinde yazlık olarak yaptırılan konut stokları senenin büyük bölümünde atıl kalarak kullanılmamakta, kaynak israfına neden olmaktadır. Bu durum da konut üretimindeki plansızlığın, kurumlar arasındaki koordinasyonsuzluğun bir göstergesidir.

TOKİ'nin en çok şikâyet edilen yönü yürüttüğü faaliyetlerin büyüklüğüne rağmen denetimden muaf tutulmasıdır. Ev sahibi olan büyük bir çoğunluk hallerinden memnun olmakla birlikte yapılan işin kalitesi konusunda uzmanlar ve teknik elemanlar farklı düşünmekte ve etkin bir denetim mekanizmasının mutlaka devreye sokulmasını istemektedirler. Ayrıca arsalar imara açılırken, TOKİ, belediyeler, karayolları ve demiryolları gibi ilgili tüm

birimler bir araya gelmeli, her bir kurumun farklı planları birlikte tartışılmalı, çelişkiler ortadan kaldırılarak koordinasyon sağlanmalı ve kentsel gelişme ve konut üretimi konusunda rasyonel kararlar alınmalıdır.

SONUÇ

1984 yılında yürürlüğe giren, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, TOKİ'nin ortaya çıkış sürecinin ilk adımı olmuştur. Kanunun yürürlüğe girişinden sonra, 1990 yılında, 412 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile (TOKİ) Toplu Konut İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

TOKİ'nin kurulduğu 1980li yıllar Türkiye ekonomisinde ve toplum yapısında önemli dönüşümlere sahne olmuştur. Sınıflar arası uyumun, ithal ikameci politikalar ve popülist ve himayeci yaklaşımlarla sağlandığı ve devletin hakem rolünü oynadığı ulusal kalkınmacı dönem sona ermiştir. Şimdi korumacı duvarlar arkasından çıkıp, dünya rekabetine açık piyasa koşullarında katılma, piyasalara işlerlik kazandırma ve oyunu kapitalist sistemin kurallarına göre oynama zamanıdır.

Kapitalizmin ön koşulu toprağın özel mülkiyetidir. TOKİ'nin kuruluş amaçlarından biri devletin boşalttığı alanların kontrollü bir şekilde özel mülkiyetin konusu haline getirilmesidir.

1980 öncesi dönemde dar gelirli yurttaşların barınma ihtiyaçlarının giderilmesine yönelik resmi bir devlet politikası izlenmemiştir. En büyük toprak sahibi olarak devlet, kamusal toprağın kullanımı konusunda belirsizlik politikası izlemiştir. Bu politika karşısında toprağın yasal olmayan yollardan kullanımına yol açan gecekondu dar gelirli konut gereksinimine cevap vermiş; orta sınıfların konut ihtiyacı ise sat-yapçı uygulamalar ve kat karşılığı mülkiyet sahibi olma izin veren apartmanlar sayesinde çözüm bulmuştur.

1980li yıllarda, dar gelirli konut ihtiyacının sağlanmasında birinci yetkili kurum olarak ilan edilen TOKİ, 2003'ten sonra konut üretimi konusunda atağa kalkmıştır. TOKİ, ilk 500bin konutu tamamlamak üzeredir. İkinci 500bin de dönemin hükümeti tarafından seçim meydanlarında halka müjdelenmektedir. Daha önce hayal edemeyecekleri fiyatlardan konut sahibi olan insanların pek çoğu gelişmelerden memnundur. Ancak inşaat sektörünün TOKİ'ye rakip ya da ortak aktörleri, meslek odaları, teknik bilgiyle değerlendirme yapan farklı kurumları ve sivil toplum örgütleri çok daha farklı düşünebilmektedir.

İktisat politikaları ile ilgili pek çok yorumda karşılaştığımız gibi bu konuda da yarım dolu bardağa boş tarafından ya da tam aksine dolu tarafından bakanlar bulunmaktadır. Bu durumda TOKİ'nin çok daha derinlemesine incelenmesi gerekmektedir. Olumsuzluklar törpülenirken, olumlu yönleri süreklilik kazanmalı ve dar gelirli barınma sorununa çözüm bulma görevini olması gerektiği gibi yapıp yapmadığı daima kontrol edilmeli, denetlenmelidir.

KAYNAKLAR

- AYDINLI, H. İ. (2004). Sosyo- Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler. Ankara: Nobel.
- BERBEROĞLU, M. G. ve TEKER, S. (2005). “Konut Finansmanı ve Türkiye'ye Uygun Bir Model Önerisi”, İTÜ Dergisi, 1: 58-68.
- BORATAV, K. (2011). Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009, Ankara: İmge.
- BUĞRA, A. (2003). “Türkiye'nin Ahlaksız Konut Ekonomisi, Devlet Piyasa Karşıtlığının Ötesinde (İhtiyaçlar ve Tüketim Üzerine Yazılar)”, İstanbul: İletişim: 97-127.
- ÇANGA, A.; ÇOR, E.; KIZILTAŞ KARADEMİR, G.; ÖZKAN, A. ; TÜRKER DEVECİGİL, P. ve YILMAZ, T. (2002). 2000-2010 Türkiye Konut İhtiyacı Araştırması, T.C. Başbakanlık Konut Müsteşarlığı, Ankara.
- HASOL, D. (1992). “İnşaat Sektörü ve Konut”, Yapı Dergisi, 131: 41.
- İŞİK, O. ve PINARCIOĞLU, M. M. (2005). Nöbetleşe Yoksulluk (Sultanbeyli Örneği). İstanbul: İletişim.
- KEYDER, Ç. (2006). Enformel Konut Piyasasından Küresel Konut Piyasasına, İstanbul Küresel ile Yerel Arasında, İstanbul: Metis:171-191.

- PEYNİRCİOĞLU, N. ve ÜSTÜNIŞIK, B. (1994). Kentsel Gelişmenin Yönlendirilmesi Açısından Belediyeler ve Konut Üretimi. Ankara: DPT.
- RODRİK, D. (1996). Understanding Economic Policy Reform, Journal of Economic Literature, xxxiv: 9-41.
- SARI, B. (2011) TOKİ Raporu, TOKİ Gerçeği Paneli, Ankara: ODTÜ.
- TEKİNEL, O. ve GÜVERCİN, Ö.(2000). “Türkiye’de Konut Sorununun Nedenleri Ekonomik ve Sosyal Boyutu”, Fen ve Mühendislik Dergisi, Cilt 3, sayı 2.
- TURAN, M. (2009). Türkiye’de Kentsel Rant Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete. Ankara: Tan.
- YILDIRIM, K; EŞKİNAT, R.; KABASAKAL, A.; ERDOĞAN, M (2009). Endüstriyel Ekonomi, Bursa: Ekin.
- İnşaat Mühendisleri Odası, TOKİ Değerlendirme Raporu.
www.toki.gov.tr, 2011.
- TOKİ,2002.