

TOKİ MODELİ VE FİNANSAL YAPISININ ANALİZİ*

Dr. Yener COŞKUN**

617

Muhasebe Bilim
Dünyası Dergisi
Eylül 2015; 17 (3): 617-638

ÖZ

TOKİ faaliyetlerinin son yıllarda ön plana çıkmasında; taşınmaz ekonomisinin pozitif dışsallıkları, ipotekli konut finansmanı sisteminin etkinlik sorunları ve konut finansmanındaki gelir/servet yetersizliği etkili olmuştur. Çalışmada, finansal etkinlik açısından yazında kapsamlı olarak incelenmediği görülen, TOKİ modelinin temel nitelikleri ve finansal yapısının etkinliği analiz edilmiştir. İnceleme sonucunda, başarılı yönleri bulunmakla birlikte, TOKİ faaliyetlerinin ve buna ilişkin finansal sonuçların yeterince şeffaf olmadığı ve finansman yapısının risk/etkinlik sorunları doğurabileceği belirlenmiştir. Söz konusu belirlemeler ışığında, olası faaliyet risklerinin azaltılması ve kurumsal yönetim/ finansman kalitesinin artırılabilmesi için, TOKİ'nin finansal bir kurum olarak yapılanması önerilmiştir.

Anahtar Kelimeler: TOKİ, mortgage, konut finansmanı, konut, konut piyasaları.

JEL Sınıflandırması: G21, R21, O18.

ANALYSIS OF THE HOUSING DEVELOPMENT AGENCY (TOKI) MODEL AND ITS FINANCIAL STRUCTURE

ABSTRACT

Developments in housing finance system and activities of Housing Development Agency (HDA/TOKI) have been major trends in recent years in Turkey. Primary reasons of the increasing activities of HDA are positive externalities of real estate economy, inefficiencies of mortgage system, and compansa-

* Makale gönderim tarihi: 21.03.2015; kabul tarihi: 11.05.2015

Bu çalışma Uluslararası EconAnadolu 2013 konferansında sunulan bildirinin gözden geçirilmiş halidir.

** Yazar University of Sarajevo SEBS ve İzmir Ekonomi Üniversitesi'nde konuk öğretim görevlisi olarak taşınmaz/finans dersleri vermektedir, ycoskun@spk.gov.tr; yener.coskun@izmirekonomi.edu.tr.

ting income/wealth constraints in housing finance. Because existing literature does not comprehensively address financial structure/efficiency of the HDA, the paper explores Fundamentals and financial efficiency of the HDA model. We conclude although it has positive outlook, HDA system may have risks due to its less transparent/accountable organizational structure and financial structure. It is suggested in the paper that HDA may transform a full service financial firm to minimize its potential risks and improve its corporate governance/financial efficiency.

Keywords: TOKI, mortgage, housingfinance, house, housingmarkets.

JEL Classification: G21, R21, O18.

1. GİRİŞ

Son yıllarda ortaya çıkan önemli bir kamu girişimciliği modeli olarak dikkat çeken, TOKİ sisteminin düşük gelir gruplarına yönelik uygun koşullarda konut arzı sağlaması; konut sorununun belli bir model çerçevesinde kısmen çözümlenmesi ve toplumdaki bölüşüm ilişkilerinin düşük gelir grupları lehine nispeten düzeltilmesi açısından olumlu karşılanabilir. Ancak özellikle büyük kent ekonomilerini yönlendiren başlıca kamu girişimi olmasına karşın, TOKİ'nin faaliyetlerinin/finansal durumunun, ölçeğine/etkisine oranla, yeterince şeffaf ve etkin denetime konu olmaması dikkat çekicidir. Söz konusu olgu, Kurum'un faaliyetlerinin etkinlik derecesinin ve finansal durumunun sürdürülebilirliğinin nesnel olarak belirlenmesine engel oluşturmaktadır.

Yazın incelemesine ve veri analizine dayalı olan bu çalışmada, TOKİ'nin üretim süreçlerine/finansal durumuna ilişkin olarak kamuya açıklanan bilgi ve veriler ışığında, finansal etkinlik açısından yazında kapsamlı olarak incelenmediği görülen TOKİ modelinin, temel nitelikleri ve finansal yapısının etkinliği analiz edilerek, Kurum'un finansman modelinin uzun vadede sürdürülebilirliğine yönelik önerilerde bulunulması amaçlanmıştır. Söz konusu önerilerin aynı zamanda, TOKİ sistemi ile bağlantılı gayrimenkul ekonomisinin ve ipotekli konut finansman sisteminin (İKFS) geliştirilmesine ve düşük gelir gruplarının konut sorununun çözülmesine de katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Çalışmada sonuç dışında üç bölüm daha bulunmaktadır. Konut piyasalarında kamu müdahalesi ve TOKİ sistemi ikinci bölümde incelenirken, üçüncü bölümde TOKİ modelinin nitelik ve etkileri analiz edilmektedir. Dördüncü bölümde TOKİ finansal sisteminin analizi yapılarak, sistemin etkinliğinin geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunulmuştur. Ayrıca, çalışmanın temel araştırma ve önerileriyle bağlantılı

olarak, TOKİ'nin kentsel rant oluşturulması/paylaşılmasındaki rolü ve bu süreçlerin şeffaflaştırılmasına yönelik öneriler de çalışmanın ekinde incelenmektedir.

2. KONUT PİYASALARINDA KAMU MÜDAHALESİ VE TOKİ SİSTEMİ

2.1. Konut Sorunu ve Kamu Müdahalesi

Ülkemizde konut sahiplik oranı yaklaşık olarak % 68'dir (TÜİK, 2013). Ancak konut finansmanı piyasası, konut finansman maliyetleri ve ortalama vade açısından, ortalama gelir sahibi hane halkının konut finansmanını kolaylaştıran koşulları sunmaktan uzaktır. Ülkemizdeki İKFS'ne yönelik temel düzenlemeler 5582/6362/6502 sayılı kanunlar ve ikincil düzenlemelerden oluşmaktadır. Temelde birincil/ikincil İKFS piyasalarına canlılık getirmeyi amaçlayan İKFS mevzuatının da, konut sorununun çözümüne olan katkısı ihmal edilebilecek düzeydedir (Coşkun, 2015a).¹ Konut sorununun, İKFS çerçevesinde piyasa mekanizmasına dayalı olarak çözümlenememesi, özellikle alt/orta gelir grubuna yönelik kamusal konut arzının geliştirilmesini gündeme getirmektedir.² Dolayısıyla, konut gereksiniminin sosyo-ekonomik/politik boyutu, bu gereksinimin karşılanmasında kamu yönetiminin görev üstlenmesine neden olmuştur.² Ülkemizde alt/orta gelir grubuna yönelik fiyat erişilebilir konut arzı; kısmen yerel yönetimler ve özellikle de TOKİ aracılığıyla karşılanmaya çalışılmaktadır. Bazı gelişmiş ekonomilerde konut edinimine yönelik kamusal teşvik politikalarının giderek etkisini yitirdiği gözlenmekle birlikte, gelişmekte olan ülkelerde konut sorununun yoksulluk, bölüşüm ve kalkınma sorunları ile iç içe geçmesi, konut edinimine yönelik kamusal politikaların önemini korumasına neden olmaktadır. Bu bağlamda, alt/orta gelir gruplarına yönelik fiyat erişilebilir sosyal konut üretiminin başlıca kamusal politikalar arasında olduğu görülmektedir. Sosyal konut arzının artırılması toplumun geniş kesimlerinin barınma koşullarının daha sağlıklı hale gelmesine katkı sağlamakta, toplumsal gelişmeyi ve ekonomik verimliliği desteklemektedir.

2.2. Konut Sorunu ve TOKİ

Toplu konut üretimi, sosyal donatıları da bulunan, geniş ölçekli konut üretimini nitelemek için kullanılmaktadır. Sosyal konut ise alt/

¹ İKFS'nin fiyata erişebilirliği yeterince destekleyememesi yazında tartışılmıştır. Örnek olarak bkz. Gülöksüz 2010, 6, Aşıcı ve diğerleri 2011, 366, Coşkun 2013c, Yalçın ve Coşkun 2014.

² Konut gereksiniminin karşılanması 1982 Anayasası'nın konut hakkına ilişkin 57'nci maddesinde yer almaktadır.

orta gelir grubu ile bakıma muhtaç kesimlerin (yaşlı, kimsesiz, göçmen vb.) gereksinimlerine yönelik olarak üretilmektedir. Birleşmiş Milletler (2010, 18) tarafından yayımlanan “sürdürülebilir taşınmaz piyasaları için politika çerçevesi”nin sosyal konut başlıklı 9 nolu ilkesinde; sosyal konutun taşınmaz piyasalarının bir parçası olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Gecekondu sorununa da kısmen çözüm sunan bir politika aracı olan sosyal konut, ekonomik büyümeyi/kentsel gelişmeyi desteklemekte ve konut baskısını azaltmaktadır. Ülkemizde düşük gelir gruplarına yönelik sosyal konut ve toplu konut uygulamaları açısından TOKİ sistemi ön plandadır.³

TOKİ ve belediyelerin toplu konut projelerinin gerçekleştirilmesinde sahip olduğu avantajlar; toplu konut yapılması için belediye hizmetlerini haiz kentsel arsa sunumu, konut üretimi konusunda doğrudan (kamulaştırma, arazi ve arsa düzenlemesi, ön alım hakkı vb. araçlarla) kamu müdahalesi olanağı ve planlama yetkisine sahip olunması olarak belirlenebilir. TOKİ aynı zamanda konut üretimi için Hazine’den arsa da sağlayabilmektedir⁴ (Türk ve Altes 2010, 24-25). Alodalı ve diğerleri (2014, 299) 2003 sonrasında, TOKİ’nin görev ve yetkilerinin artırılması ile birlikte; konut üretiminin önemli bir ivme kazandığını ve Kurum’un konut politikası oluşturma sürecinde önemli bir aktör haline geldiğini belirtmektedir. Nitekim devletin özellikle alt/orta gelir grubunun konut gereksinimini, TOKİ aracılığıyla ve toplu konut üretimi ile karşılamaya çalıştığı görülmektedir. Bu bağlamda, Kurum yoksul/alt/dar/orta gelir gruplarına yönelik konut üretildiğini, üretilen konutların maliyet fiyatına kira öder gibi küçük taksitlerle ve uzun vadeli olarak satıldığını, konutlara yönelik başvuru/ödeme koşullarının gelir düzeylerine göre farklılıklar içerdiğini belirtmektedir (TOKİ 2010b, 14). TOKİ’nin sosyal konut üretimi yeterli olmamakla birlikte, alt/orta gelir grubuna ve yoksullara yönelik mülk konutların uygun finansman biçimleri ile konutta fiyata erişebilirliği artırdığı ve konut sorununun çözümüne belli ölçülerde katkı sağladığı söylenebilir (TOKİ 2010a, 5, 28; 2010b, 17-35).

2.3. TOKİ’nin Konut Üretim Faaliyetleri

Ülkemiz konut piyasasında etkili olan konut sunum biçimlerini çeşitli açılardan sınıflandırmak mümkündür. Tekeli (1987, 104) Tür-

3 TOKİ’nin kurulduğu yıllardan 2001 yılına kadar, alt yapı arsa üretimi ve toplu konut yapımcılarına kredi desteği sağlama amacı ön planda olmuştur. 2002 yılından itibaren sosyal konut, 2008 yılından itibaren de kamuya yönelik tesislerin yapımına ağırlık verilmiştir (Sayıştay Başkanlığı 2013, v).

4 TOKİ, Hazine’ye ait arazileri bağlı olduğu Bakan ve Maliye Bakanı’nın teklifi ve Başbakan’ın onayıyla bedelsiz olarak devralma yetkisine sahiptir (Hazine Müsteşarlığı, 2010: 180). TOKİ’nin Hazine’den bedelsiz olarak devraldığı arsa ve arazilerin yüzölçümü 2011 yılında 6.877.247 m² ve 2012 yılında da 10.110.043,64 m² olarak gerçekleşmiştir (Sayıştay Başkanlığı 2012, 2013).

kiye'deki konut arzını; gecekondu yapımı, bireysel üretim, kooperatif üretimi, kooperatif birliklerinin üretimi, yerel yönetimlerin üretimi, yapsatçı üretimi, büyük konut şirketlerinin üretimi ve toplu konut idaresi üretiminin bir arada sağladığını belirtmektedir. Altınok (2006, 5) Türkiye'deki baskın yapılaşma formlarını; yap-satçı, gecekondu ve toplu konut yapılaşma formu olarak belirlemiştir. Keleş (2006, 515) ise ülkemizde gecekondu ve lüks konut⁵ olmak üzere iki tür konut ürettiğini, bunların arasında kalan, hem orta halli ve hem de yoksul kitlenin gereksinmesine yanıt verecek toplumsal/sosyal/halk konutunun yeterince üretilmediğini belirtmektedir. Ülkemizde konuta finansman desteği sağlayan yapı, kurumsal olan/olmayan nitelikler içermektedir (DPT 2001, 59). Bununla birlikte, mevcut sunum biçimleriyle büyük ölçüde nicel bakımdan yeterli sayıda konut sağlanamamaktadır. Konut çevreleri de yeterli niteliğe sahip değildir (Tekeli 1983, 228). Son yıllarda TOKİ sisteminin, özellikle alt/orta gelir grubunun konut gereksinmesinin karşılanmasında kısmen etkili olduğunu ve Kurum'un faaliyetlerinin önemli bir toplumsal gereksinmeye karşılık geldiğini belirtmek gereklidir.

1984 yılındaki kuruluşu sonrasında TOKİ ülkemizdeki konut kredisi finansmanının en önemli kaynağı haline gelmişti (FannieMae 1992, 11). Eşkinat (2012, 163) bugün gelinen noktada TOKİ'nin her türlü kamu kaynağını kullanan dev bir yatırımcı şirket haline geldiğini ve kamu ekonomisinin küçüldüğü bir dönemde girişimci bir kamu kurumu olarak tüccar-devlet ilişkisinde özel bir yere sahip olduğunu vurgulamaktadır. Kurum sermayesine iştirak ettiği diğer şirketlerle⁶ birlikte ülkemiz taşınmaz ve konut piyasasının önde gelen oyuncusudur. Bir görüşe göre ülkemiz konut piyasasında özel sektörün ağırlığı % 92 (Erbaş ve Nothaft 2002, 12), bir diğer görüşe göre de TOKİ'nin ülkemizdeki konut gereksinimini karşılama oranı %5-10 bandındadır (Bayraktar 2009, 24; TOKİ 2010a, 10). Satılmış (2011, 168) ise Kurum'un yapımına başlanan konutlardaki payının % 10'a ulaştığını belirtmektedir.

TOKİ faaliyetlerine üretilen konut stoku boyutuyla da bakılabilir. Kurum 1983-2002 döneminde 940.000 konuta kredi desteği sağlar-

5 2000'li yıllarla birlikte artan ve büyük bir rant kapısı açan lüks konut üretiminin şehir makro formlarına olumsuz etkileri olabilmektedir (bkz. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı 2009, 26). Lüks konut üretimi sürecinde TOKİ'nin rolü ve kentsel rant süreçlerinin şeffaflaşmasına ilişkin incelemeler 3.2 ve EK/1'de yer almaktadır.

6 Söz konusu şirketler arasında, hâkim sermayedarı TOKİ olan, Emlak Konut GYO'nun (Şirket) önemli bir yeri vardır. Sermaye piyasası mevzuatına göre faaliyet gösteren Şirket'in arsalarının ağırlıklı bölümü ihale süreci dışında doğrudan TOKİ'den sağlanmaktadır (bkz. Emlak Konut GYO 2010, 50-51). Kamu olanaklarından faydalanmasının konut piyasasındaki faaliyetleri açısından önemli olduğu anlaşılan Şirket'in, 2012-2013 yıllarındaki hissedarlara ait net karı sırasıyla 523 milyon TL ve 1.060 milyon TL'dir (Emlak Konut GYO 2014, 44).

ken, 43.145 konut da (7.852 adedi Emlak Bankası'ndan devralınan) doğrudan TOKİ tarafından üretilmiştir (Bayraktar 2007, 16). 2003-18.02.2014 döneminde Kurum 608.894 adet konut üretmiştir. Alt/dar/orta gelir grubu ve yoksul olarak nitelenen kesimleri de içeren sosyal konut üretimi toplam konut üretiminin % 86'sını oluştururken, konutların % 14'ü kaynak geliştirme kapsamında üretilmiştir (TOKİ, 2014).⁷ Farklı bir açıdan veri sunmak gerekirse, Sayıştay Başkanlığı (2013, 25) kuruluşundan 2012 yılına kadar TOKİ'nin sağladığı/verdiği kredilerle edinilen konut sayısının 1.072.699 adet olduğunu ve toplam konut sayısının Kurum'un kendi arsaları üzerinde ürettiği sosyal konutlar ile hasılat paylaşım usulüyle üretilen konutlar eklendiğinde (1.505.252) adedi bitirilmiş olmak üzere) 1.669.395 adede ulaştığını belirtmektedir.

3. TOKİ MODELİNİN NİTELİK VE ETKİLERİ

3.1. Doğrudan Konut Üretimi ve Etkileri

1950-2000 döneminde kamu sektörü konut piyasasında daha çok düzenleyici işlevini üstlenmişti. Ancak, 2003-2005 döneminde yapılan yasal değişiklikler ile TOKİ'nin yetki/faaliyet sahası genişletilmiş (Özdemir 2011, 1104, 1111) ve Kurum konut sektörünün temel belirleyicisi olmuştur (Satılmış 2011, 168). 1980-2012 döneminin ilk yarısında kooperatiflerin etkisi gözlenirken, 2002 yılı sonrasında TOKİ ve kentsel dönüşüm uygulamaları etkili olmuştur (Çoban 2012, 98). Bunun ardından, 2002-2007 döneminde ülkemiz taşınmaz sektöründe ortaya çıkan patlamada TOKİ'nin en büyük geliştirmecilerden biri haline geldiği gözlenmiştir (Balaban 2012, 27-28). Kurum kredi veren, arsa temin eden, geliştiren ve yerel yönetimlerle koordineli uygulamalar yapan yetkili bir merkezi kuruluş haline dönüştürülmüştür (Samsunlu 2007, 373).

TOKİ modelinin, arazi spekülasyonu ve yüksek arazi fiyatı gibi fiyat erişilebilir konut arzını güçleştiren sorunları engellediği belirtilmekle birlikte (Mekawy 2014, 113), fiyat erişilebilir konut arzının geliştirilmesi sürecinde, konutların doğrudan kamu tarafından üretilmesinin, üretimin özel sektöre tanınan vergi avantajları çerçevesinde yapılmasına kıyasla daha az etkili olduğu da ileri sürülmektedir (Erbaş ve Nothaft 2002, 12). TOKİ'nin konut üretiminin dolaylı olarak özel sektör işbirliği ile yapıldığı ve salt bir kamusal girişim olarak görülemeyeceği açıktır.⁸ Bununla birlikte, bir kamu girişimciliği modeli olarak, TOKİ

7 1984-2001 dönemindeki TOKİ'nin konut üretimi verileri için ayrıca bkz. Demir ve diğerleri (2003, 8) ve 1984-2003/Ağustos dönemindeki veriler için bkz. DPT (2004: 244).

8 Kamu-özel sektör işbirliği ile uygulanan TOKİ'nin kar amaçlı projelerinin, TOKİ açısından kaynak yetersizliği sorununu ortadan kaldırdığı belirtilmektedir. Yapımcı şirketlerin başlıca faydaları ise; yasal

faaliyetlerinde doğrudan konut üreticiliğinin ön plana çıkmasının;⁹ kamu ekonomisinin özel sektör aleyhine büyümesi ve kurumsal yönetim yetersizliği gibi çeşitli sorunlara neden olması mümkündür. Bu kapsamda Pekelsma (2011, 18-19), 2003 yılı sonrasında orta/düşük gelir gruplarının konut gereksiniminin karşılanmasında temel kurum haline gelen TOKİ'nin olağanüstü yetkilerinin bulunduğunu,¹⁰ TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası (2009, 44) kamu olanaklarını sınırsız kullanma hakkına sahip olan TOKİ'nin haksız rekabete neden olarak toplu konut politikasından uzaklaştığını ve Özdemir (2011, 1112) ise TOKİ'ye tanınan yetkilerin özel sektör şirketleri açısından haksız rekabete neden olduğunu belirtmektedir.

Yıldırım (2012, 100) inşaat firmaları ve müteahhitlerin TOKİ'ye sağlanan ayrıcalık ve imtiyazlardan (proje ücretleri, belediye harçları, yapı denetim harçları vb.) yararlanamamasının rekabet dezavantajı oluşturduğunu vurgulamaktadır. Kostakoğlu ve Bari (2011, 157) ülkemizdeki yapı sektöründe özellikle son 5 yıldaki yavaşlamanın nedeninin TOKİ'nin yapım faaliyetleri olduğunu vurgulamaktadır.

Önemli bir üretim kapasitesi yaratmakla birlikte, TOKİ'nin doğrudan üretici rolü çeşitli olumsuz dışsallıklar içerebilir. Bu çerçevede, ülkemizdeki özelleştirmelerin dayandırıldığı temel gerekçelerin başında gelen, kamu girişimciliğindeki genel etkinlik sorunlarının, TOKİ özelinde de ortaya çıkması mümkündür. Bu kapsamda, TOKİ sistemi ile yönlendirilen gayrimenkul ekonomisinin kent/ülke ekonomisindeki sosyal/ekonomik işlevlerinin uzun vadeli ölçüler içinde tasarlanmasının¹¹ ve TOKİ faaliyetlerinin doğrudan üretici bir kurum yerine, ayrıcalıklı bir finans kurumu olarak yerine getirmesinin etkinlik artırıcı çözümler olabileceği düşünülmektedir. Kurum'un diğer faaliyetleri (bkz. 3.2) ve finansal yapısına (bkz. 4. Bl.) yönelik analizler sonucunda ulaşılan sonuçlar da söz konusu öneriyi desteklemektedir.

sorunu bulunmayan kentsel arsanın elde edilmesi ve inşaat sürecine ilişkin gerekli izinlerin alınmasının kolaylaşması olarak belirlenebilir (Gündoğdu 2008, 75; Aktaran: Gülöksüz 2010, 7).

9 TOKİ'nin 2003 yılından itibaren başlatmış olduğu konut üretimi/satışı sisteminde, dar/orta gelirli için uygun ödeme koşulları/uzun vadeler getirmiş olması ve son yıllarda konut yapı kooperatiflerinin beklentileri karşılayamaması konut kredilerinde önemli bir azalmayı beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda, 2008-2012 yılları arasında, 2009 yılındaki düşük tutarda kullanılan kredi hariç, toplu konut kredisi kullanımı gerçekleşmemiştir (Sayıştay Başkanlığı 2013, 25). TOKİ'nin 2003-2005 dönemindeki kredilendirmeleri için ayrıca bkz. Yüksek Denetleme Kurulu (2009, 428).

10 Son yıllarda TOKİ'ye verilen olağanüstü yetkiler; yerel yönetimlerden bağımsız planlama yapabilme, küçük mülkiyetleri birleştirme ve hazine arsalarını kullanabilme yetkisi olarak belirlenebilir (Tekeli 2010, 252). Ayrıca kentsel yenileme, dönüşüm ve gelişim projelerine yönelik merkezi düzeyde en kapsamlı yetkiler de TOKİ'dedir (Özden 2008, 334).

11 Ülkemiz taşınmaz sektörünün avantaj/dezavantajlarına ve geliştirilmesine yönelik bir inceleme için bkz. Coşkun (2011b).

3.2. Kar Amaçlı Projelere Dayalı Finansman

TOKİ bir tür arsa satışı niteliğinde olan ve daha önce ABD ve Japonya'da uygulandığı belirtilen (Bayraktar 2009, 26) arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı modeli çerçevesinde; kamunun elindeki arazilerin en iyi şekilde değerlendirildiğini, Kurum faaliyetlerinin bütçeden pay alınmadan gerçekleştirildiğini,¹² devlete kaynak sağlandığını ve nitelikli çevreler oluşturulduğunu belirtmektedir. Söz konusu projelerdeki temel ilke, satışı amaçlanan arazilerin ekspertiz ve piyasa değerinin üzerinde bir fiyatla ihale edilerek gelir elde edilmesidir. Arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı modelinde satış/pazarlama yükümlülüğü yükleniciye ait iken, TOKİ satışları/gelirleri takip etme yükümlülüğünü üstlenmektedir.¹³ Fiyat ayarlamasının yapılabildiği söz konusu modelde satışlar genellikle banka kredili olarak yapılmaktadır (TOKİ 2010b, 52). Arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı modelinden sağlanan kaynakların gecekondü dönüşüm projelerine aktarıldığı dikkate alındığında (bkz. Bayraktar 2007, 105), söz konusu modelin sağlıklı kentsel alanlar yaratılması için kullanıldığı da düşünülebilir. TOKİ'nin finansman modelinde gelir paylaşımı sisteminin önemli bir yeri bulunmaktadır. Söz konusu modelde ihalede en yüksek geliri teklif eden firma, yüklenici olarak belirlenmektedir. Modelde arsanın geliştirilmesi ve yatırımın finansmanını yüklenici firma üstlenirken, TOKİ projeye yönelik finansman sürecinin dışında kalmaktadır (TOKİ 2010a, 72).

TOKİ'nin konut piyasalarına sadece dar gelirli kişilerin konut gereksinimlerinin yüksek sübvansiyonlara dayalı olarak karşılanması açısından yaklaşımının; İKFS'nin gelişimini (Teker 2000, 82) ve konut finansmanı sorununun çözümünü olumsuz yönde etkileyebileceği (Berberoğlu ve Teker 2005, 62) düşüncesi çerçevesinde, kaynak yaratıcı faaliyetlerin TOKİ modeline artı değer kattığı düşünülebilir. Ancak, arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı modeli çerçevesinde TOKİ tarafından gerçekleştirilen kar amaçlı projelerin TOKİ'nin temel misyonu ile çelişebileceği de yazında tartışılmaktadır. Örneğin Karasu (2009, 256) TOKİ'nin prestij projeleri adı altında üst gelir gruplarına yönelik ko-

12 Bayraktar (2008, 10) TOKİ'nin (ve Emlak GYO'nun) lüks konut üretiminin altında Kurum'un Hazine'den kaynak kullanma yerine kendi kaynağını yaratma anlayışının bulunduğunu belirtmektedir.

13 TOKİ'nin iştiraki olan ve gelir paylaşımına yönelik uygulamalarda önemli bir konumu olduğu düşünülen Emlak Konut GYO'nun (Şirket) taşınmaz projelerinde, kamu ihale kanunu modeli ve gelir paylaşımı modeli olmak üzere iki iş modeli kullanılmaktadır. Kamu ihale kanunu modelinde yüklenici seçmek için kamu ihale kanunu uyarınca yapım ihalesi düzenlenmektedir. Bu durumda Şirket, bağımsız bölümlerin satış ve pazarlamasından sorumlu olmaktadır. Gelir paylaşımı modelinde ise, proje için gerekli arsa yükleniciye sağlanmaktadır. Bunun karşılığında ise yükleniciden hem asgari bir gelir payı, hem de asgari tutarın üzerinde bir satış yüzdesi alma hakkına sahip olunmaktadır. Bu koşullarda gelir paylaşım modelindeki kar marjı, kamu ihale modelinde gerçekleştirilen projelerin kar payından daha yüksek olmaktadır. Bu modelde yüklenici tüm proje masraflarından ve bağımsız bölümlerin satış ve pazarlamasından sorumludur. Gelir paylaşımı modeli getirisi yüksek yerlerdeki arsalarla geliştirilecek projelerde kullanılabilir (Emlak Konut GYO2010, 50).

nut ürettiğini belirtirken, Turan (2009, 281) TOKİ'nin üst gelir gruplarına yönelik projelerinin TOKİ'yi asli amacı olan dar gelirli kişilere konut üretimi amacından uzaklaştırdığını ve ihale sürecinde ayrıcalıklı şirketlerin yaratıldığını vurgulamaktadır.¹⁴ Erol (2007, 239) dar gelirli kesimlere yönelik konut üretimi amacıyla TOKİ'ye devredilen arsa ve arazilerin, lüks konut amaçlı olarak ya da başka amaçlarla satışı ve devrinin hukuken doğru olmadığını belirtmektedir. Türk ve Altes (2010, 25) ise, arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı modelinin konut fiyatlarını yükselttiğini belirtmektedir.

TOKİ'nin rant projeleri kapsamında lüks konut üretimini desteklemesi diğer faaliyetler için kaynak yaratılması açısından önemli görülebilir. Ancak, bu faaliyetlerle ilgili finansal etkinliğin/performansın objektif olarak ölçülmesi gerektiği dikkate alındığında; özellikle büyük kentlerde TOKİ ortaklığı/desteğiyle üretilen lüks konutlardaki girişimcilik/ortaklık/rant paylaşımı modelinin (bkz. EK/1), finansal kurum çatısı altında gerçekleştirilerek, finansal tablolarla birlikte ayrıntılı olarak, kamuoyuna açıklanmasının Kurum faaliyetlerindeki şeffaflığı artıracığı düşünülmektedir.

4. TOKİ'NİN FİNANSAL YAPISININ ANALİZİ

Kurum'un faaliyet amacının önemli bir unsuru olan, düşük gelir gruplarına yönelik konut arzındaki sürdürülebilirlik, finansman modeli ile de ilişkilidir. Bu nedenle son yıllarda Türkiye'nin en büyük kamusal girişimlerinden birine dönüşen TOKİ modelinin finansal etkinliğinin incelenmesi önemlidir. Ulaşılabilen veri ve bilgiler çerçevesinde; yazında kapsamlı olarak incelenmediği görülen, TOKİ'nin finansal durumuna ilişkin değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır.

4.1. Finansal Yapıyla İlgili Seçilmiş Göstergeler

Yukarıda da belirtildiği gibi, ülkemizde özel sektör dışında en önemli konut üreticisi olan ve fiilen sosyal konut politikalarını belirleyen/uygulayan kurum TOKİ'dir. (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 2009, 31; TOKİ 2010a, 144; Alodalı ve diğerleri 2014, 299; Gür ve Dostoğlu 2010; Karayalçın 2010, 93). Bu nedenle TOKİ sisteminin finansal açıdan sürdürülebilir olması, konut politikalarının başarısı açısından önemlidir.¹⁵

14 Ayrıca, çapraz finansman yöntemiyle üretim yapan TOKİ'nin (bkz. Tekeli 2010, 253), maliyeti azaltma ve minimum ödeme kapasitesine sahip kullanıcılara konut üretme çabasının kaliteyi azaltabileceği (bkz. Gür ve Dostoğlu, 2010) de yazında tartışılmaktadır.

15 Bayraktar (2007, 116) TOKİ'nin halen uygulamakta olduğu ipoteğe dayalı kredilendirme sürecinin İKFS'nin (mortgage sisteminin) bir başka açılımı olduğunu ve Kanun'un TOKİ'ye taşınmaz satışlarından doğan (ilgili tarihte yaklaşık 8 milyar TL olan) alacak portföyünü ipotek finansman kuruluşuna devretme olanağını sağladığını belirtmektedir. Söz konusu sistemde, kredi borcunun bitiminde konut mülkiyeti alıcıya devredilmekte ve taksit tutarları ÜFE/TÜFE oranlarına göre artırılmaktadır.

Ayrıca, faaliyetlerinin ulaştığı boyutlar ve hedefleri; Kurum'un finansal sağlığının giderek genel ekonomi açısından da önemli hale gelebileceğini göstermektedir. Ancak, kar amaçlı bir kurum olmadığı düşünülmesi (TOKİ 2010a, 17), kamu teşebbüsü olması ve şirketleşmemesi gibi nedenlerle faaliyet sonuçlarının uluslararası muhasebe/raporlama standartlarına uygun olarak raporlanmaması, Kurum'a yönelik finansal analizlerde önemli bir kısıtın oluşmasına neden olmaktadır. Çalışmada TOKİ'nin finansal durumunun değerlendirilebilmesi için; Hazine Müsteşarlığı tarafından yayımlanan kamu işletmeleri raporu, Sayıştay Başkanlığı tarafından yayımlanan inceleme raporları, Kurum'un resmi internet sitesinde yer alan faaliyet raporları ve derecelendirme notlarından yararlanılmıştır.

TOKİ 2003-2010 döneminde, yatırım maliyeti yaklaşık 35 milyar TL olan, 3.000 ihaleyi 600 yüklenici şirketle birlikte gerçekleştirmiştir. Gelir paylaşımı projeleri ile birlikte, bu dönemdeki toplam yatırım tutarı 30 milyar TL ve hakediş ödemesi de 20 milyar TL olmuştur (TOKİ 2010a,5,6,15).¹⁶ TOKİ'nin 2005 ve 2006 yıllarında sırasıyla 5,7 milyar TL ve 10,2 milyar TL olan aktif büyüklüğü, 2008 ve 2013 yıllarında sırasıyla 18 milyar TL ve 46,4 milyar TL'na yükselmiştir (ilgili yıllar için bkz. Tablo 1). Kurum'un dönem net gelir gider farkı 2005 ve 2013 yıllarında sırasıyla 0,7 milyar TL ve 2,8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılında % 30 olan yıllık karın toplam gelir içindeki payı, 2012 yılında % 53'e yükselmiştir.¹⁷ Kurum'un dış borçları Hazine'nin onayına bağlıdır. 2012 yılında varlıklarının % 24,4'ünü ve öz kaynaklarının da % 54'ünü dış kaynakla (borçla) finanse eden Kurum'un, 2008-2012 döneminde borçlarına oranla nakit benzeri varlıklarının düşük olması ve cari varlıklar/cari borçlar oranının hızla büyümesi dikkat çekicidir (TOKİ 2010a, 17; Hazine Müsteşarlığı 2008, 190; 2013, 158; Sayıştay Başkanlığı 2014a, 149).¹⁸ TOKİ'nin 2013 yılı bilançosunda ise aktifin % 49'u yabancı kaynakla finanse edilirken, yabancı kaynakların yaklaşık % 55'i kısa vadeli (Sayıştay Başkanlığı, 2014a, 139, 149). Konut ve işyeri satışları ve diğer gelirler ile karşılanamayan giderler için Kurum arsa satışından gelir elde etmektedir. 2008-2012 döneminde konut ve işyeri satışından yaklaşık 21,6 milyar TL gelir elde edilirken, arsa satışlarından da 8,5 milyar TL gelir elde edilmiştir (Sayıştay Başkanlığı 2014a, III).

16 Kurum'un 2002-2005 dönemindeki gelirleri için bkz. Yüksek Denetleme Kurulu (2009, 440).

17 TOKİ'nin elde ettiği yüksek dönem kârlarının diğer kuruluşların öz kaynak birikimine önemli ölçüde katkıda bulunduğu belirtilmektedir (Sayıştay Başkanlığı 2014b, 177).

18 Tablo 1'de yer alan verilerin içeriğine ve değerlendirme tekniklerine ilişkin yeterli açıklama incelenen kaynaklarda bulunmamaktadır. Bu nedenle, bu bölümdeki belirlemelerin söz konusu kısıt çerçevesinde değerlendirilmesinde fayda vardır.

2011, 2012 ve 2013 yıllarında konut ve işyeri satış alacaklarının aktive oranı % 44; % 44 ve % 38 olarak gerçekleşirken, aynı yıllardaki takipteki alacaklar tutarı sırasıyla 92 milyon TL, 120 milyon TL ve 84 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca konut kredisi borcunun tam olarak ödenmemesi durumunda tapu devrinin gerçekleşmemesi nedeniyle geri ödenme oranının oldukça düşük olduğu¹⁹ belirtilmektedir (TOKİ 2010a, 28, 158; 2010b, 14; Sayıştay Başkanlığı 2013, 150, 154; 2014a, 143, 146).

Tablo 1. TOKİ'nin Seçilmiş Finansal Veri ve Rasyoları (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012
Toplam Varlıklar (milyon TL)	17.801	20.008	31.891	37.464	45.408
Öz Sermaye (milyon TL)	7.368	9.520	14.812	17.247	20.579
Net Gelir (milyon TL)	1.768	2.152	3.518	2.434	3.332
Operasyon Marjı (%)	29,73	39,39	90,4	93,7	92
Yıllık Kar (Zarar)/Toplam Gelir (%)	30,07	38,13	54,4	33,9	53,2
Toplam Borç/Toplam Varlıklar (%)	24,15	25,92	19,9	21,4	24,4
Toplam Borç/Toplam Özsermaye (%)	58,34	54,48	42,8	46,4	53,9
Nakit ve Birikimler/Toplam Borç (%)	2,22	1,95	1	7,5	3,0
Cari Varlıklar/Cari Borçlar	3,00	2,66	285,1	245,9	222,5

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı (2010, 183; 2013, 158).

Fitch ve Moody's tarafından TOKİ'ye derecelendirme notları verilmiştir. 22 Mart 2012 tarihinde Moody's tarafından global ölçekte Ba2 derecelendirme notu verilen TOKİ'nin hükümet ile yakın ilişkisinin olduğu, konut/kentleşme politikalarını uyguladığı, % 85'i sosyal konut ve % 15'i ticari faaliyetlerden kaynaklanan satış performansının gelir üretimi ile desteklediği, satış için geliştirme modelinden kaynaklanabilecek operasyonel risklerin yönetildiği, finansal performansının iyi olduğu ve sınırlı borcunun bulunmasının kendi kendini finanse etme kapasitesini gösterdiği vurgulanmıştır. 15 Nisan 2014 tarihinde TOKİ'ye "Baa3 stable" derecelendirme notunu veren Moody's Kurum'un kredi profilinin; güçlü satış performansı, olumlu finansal sonuçlar ve sınırlı kredi büyüklüğünden faydalandığını belirtmektedir. 12 Kasım 2012 tarihinde TOKİ'ye uzun dönem yabancı para notu olarak BBB - (durağan) derecelendirme notunu veren Fitch Ratings ise; kar amaçsız sosyal konut üretimi ve kredilendirmesine yönelik hükümet programlarını

19 Taksitlerin gecikmesi halinde, sözleşmedeki orana göre gecikme faizi ödenmektedir. Alıcının taksitlerinden birini izleyen en az ikisini ödeyememesi ve ödenmeyen taksit toplamının satış bedelinin % 10'undan fazla olması halinde, iki ihtarname sonrasında alıcının sözleşmesi feshedilebilmektedir (TOKİ 2010b, 69).

uygulayan TOKİ'nin kamu desteğine sahip olduğunu vurgulamaktadır (Moody's 2012; 2014, Fitch, 2012).

4.2. Finansal Yapının Riskleri ve Geliştirilmesi

Önemli ölçüde büyüyen bilançosu ve faaliyetleri TOKİ finansal sisteminin risklerinin ve etkinliğinin geliştirilebileceği noktaların belirlenmesini önemli bir araştırma konusu haline getirmektedir.

TOKİ'nin doğrudan/dolaylı üretici bir kurum olması (bkz. 2.3), konut piyasasında düşük gelir grupları lehine fiyat/değer oluşumuna ve bu gelir segmentine yönelik piyasanın düşük karlılıkla istikrar kazanmasına neden olabilir. Bu nedenle, TOKİ'nin sosyal amaçlara dayalı üretici rolünün, özel sektöre dayalı girişimciliği olumsuz yönde etkilemesi de bir ölçüde makul karşılanabilir. Ancak TOKİ'nin üretim/finansal faaliyetlerinin kamu ekonomisinin şeffaf olmayan biçimde büyümesine neden olması (Coşkun ve Yalçınar 2014, 255) ve bu çerçevede TOKİ modelinin kamu girişimciliğine bağlı çeşitli etkinlik sorunları ile karşılaşması olasıdır. Sermaye piyasalarından finansman sağlayan kurumlar, menkul kıymet sahiplerine dönemsel/güncel olarak ayrıntılı bilgiler sunmaktadır. TOKİ menkul kıymetlerini halka arz etmiş bir şirket olmamakla birlikte, toplumsal fayda/maliyet açısından ortalama bilanço büyüklüğüne sahip bir borsa şirketiyle (veya ortalama bir KİT'le) kıyaslanamayacak paydaş/etki ölçeğine sahiptir. Bütün iştirakleri ile birlikte, TOKİ'nin faaliyetleri son 10 yılda yaşanan gayrimenkul ekonomisinin de başat özelliklerinden birini oluşturmuştur. Ancak, önceki bölümlerde tartışıldığı üzere, TOKİ'nin ayrıntılı finansal tablolarının kamuya açıklanmaması kurum faaliyetlerini şeffaflıktan uzaklaştırmaktadır (Coşkun 2011a, 24).²⁰ Kurum'un etkinlik/verimlilik analizinin; üretilen konut sayısı ve gelir-gider farkı gibi tam ve kapsamlı bilgi sağlamayan ölçütlere indirgenmesi objektif bir değerlendirme için yeterli değildir. Oysa, gayrimenkul piyasasında önemli bir etkinliği bulunan Kurum'un faaliyet sonuçlarına ilişkin sosyal fayda ve maliyeti tam olarak analiz edebilmek için; sübvansiyon tutarı/etkinliği, proje bazında gelir/gider/karlılık verileri, hasılat paylaşım ölçütleri/uygulamaları ve üretim/pazarlama stratejileri gibi konularda halka açık şirket kadar ayrıntılı ve analize elverişli bilgi sunması gereklidir. Bu sorunla bağlantılı olan ikinci önemli sorun ise, TOKİ faaliyetlerinin önemli ölçüde kamu denetiminin dışında kaldığının düşünülmesidir (TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası 2009, 42; Keleş 2010, 6; Geray 2010, 9;

20 KİT Komisyonu ve Sayıştay'ın TOKİ'nin finansal durumunu analiz eden raporlarına erişim olanağı bulunmakla birlikte, söz konusu raporlarda yer verilen bilgilerin TOKİ ölçeğindeki bir kurumun faaliyetlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi açısından yeterli olmadığı söylenebilir.

Özdemir 2011, 1112).²¹ Kurum, Sayıştay'ın denetimine tabidir.²² Ancak Sayıştay raporlarının etkinlik denetimi içermemesi ve finansal analizlerin belli bir ölçüde ayrıntı sunması; Kurum faaliyetlerinin daha etkin bir denetime konu edilebileceğini düşündürmektedir. Dolayısıyla, Kurum faaliyetlerinin (şeffaf olmaması ve) etkin biçimde denetlenmemesi; Kurum'un hesap verebilirliğini olumsuz yönde etkilemektedir (Coşkun ve Yalçınar 2014, 254-255). Kurum uygulamaları Meclis denetimine tabi olmakla birlikte (TBMM 2010, 199), buradaki denetim mekanizmasının da biçimsel olduğu ve Kurum'un etkinliğini/performansını değerlendirmeyi amaçlamadığı bilinmektedir.

Üçüncü olarak, kira sözleşmeleri ile kamu taşınmazlarından uzun vadeli gelir elde edilmesi yerine, doğrudan satış seçeneğinin tercih edilmesi (Ayan 2011, 140) kısa vadeli bir politikanın yansıması olarak görülebilir. Söz konusu politika tercihi, ülkemizin bugünkü koşullarında rasyonel görünmekle birlikte, Kurum'un uzun vadeli ve düzenli gelir akımından yoksun kalmasına neden olabilir. Söz konusu tercihin uzun dönemde alternatif maliyetlerinin olabileceğine de vurgu yapan bu belirleme, aynı zamanda TOKİ'nin finansal yapısına bağlı olarak şekillenen kamu ekonomisinin de uzun vadede sürdürülebilirliğine ilişkin soru işaretlerinin ortaya çıkabileceğini gündeme getirmektedir. Dördüncü olarak, TOKİ'nin temel finansman kaynağının proje gelirlerine ve arsa satışına dayalı olması, sermaye piyasalarının aktif biçimde kullanılmadığına işaret etmektedir. Kurum'un 2011-2013 döneminde konut ve işyeri satış alacaklarının aktife oranının ortalama % 42 olmasına karşın (Sayıştay Başkanlığı 2014a, III) menkulleştirmenin bir finansman tekniği olarak kullanılmaması da aynı olgunun altını çizmektedir. Söz konusu durum, ülkemizdeki sermaye piyasalarının dinamikleri kadar, TOKİ'nin finansman sorununu geleneksel ve palyatif tedbirlerle çözmeyi tercih etmesi ile ilişkili olabilir. TOKİ'nin finansal kuruma dönüşerek, yurt dışı örneklerine benzer biçimde, sabit getirili menkul kıymet ve hisse senedi ihracı yoluyla yurt içi/dışı finansal piyasalardan kaynak sağlaması; sermaye piyasalarının ve sosyal konut sunusunun (hacim ve fiyata erişebilirliğinin) gelişmesine katkı sağlayabilir. TOKİ'nin atılım yaptığı ilk dönemde toplu konut fonu uygulamasının sürdürülememesinin altında kaynakların giderek yetersiz hale gelmesinin önemli bir payı bulunmaktadır. Günümüzde TOKİ'nin kaynaklarının önemli bir kısmını girişimci gibi bulmaya zorlanmasının, kentsel alandaki kamu

21 Yıldırım (2012: 99) de TOKİ'nin ürettiği konutlarda bağımsız denetçilerin yer aldığı yapı denetim kuruluşlarının sisteme dâhil edilmeyerek kontrollerin etkinleştirilmesinin sağlanamadığını belirtmektedir.

22 TOKİ'nin gelir ve giderleri 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun 2'nci maddesi ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereği Sayıştay denetimine tabidir (Sayıştay Başkanlığı 2013, 3). Kurum hakkında düzenlenen 2011, 2012 ve 2013 yıllarına ait Sayıştay raporlarına internette ulaşılabilir.

taşınmazlarına yönelik uzun vadeli bir stratejinin olmamasının ve söz konusu varlıkların satılmasının, menkul kıymet ihracı gibi modern konut finansman teknikleri kullanılmaksızın kaynak yaratılmaya çalışılmasının; konut sorunu gibi karmaşık ve sürekliliği bulunan bir sorunun sürdürülebilir koşullarda çözülmesi için yetersiz bir çerçeve sunduğu düşünülmektedir (Coşkun ve Yalçiner 2014, 255).

Kamu sektörü ülkemizdeki inşaat faaliyetlerinin aşırı genişlemesinde önemli bir rol oynamıştır (Balaban 2012, 33). Taşınmaz ekonomisinin finansallaşma derecesinin görece sınırlı olması nedeniyle, konut sektöründeki risklerin genel/büyük ekonomik kayıplar yaratması güç görünmektedir. Ancak konut ekonomisinin makroekonomik temellerden kopuk biçimde büyümesinin konut-inşaat sektörünün risklerini artırabileceğini de belirtmek gereklidir (Coşkun 2013, 78).²³ Kamu kaynaklarının TOKİ kanalıyla gayrimenkul ekonomisine aktarılması, alt/orta gelir grubunun konut gereksinmesini gidermek gibi çok önemli bir sosyal fayda doğurmakla birlikte, kaynak kullanımındaki etkinliğin tartışma konusu edilmesine de neden olabilir. Ayrıca konut piyasalarına yönelik yatırımların, özellikle ekonomik yavaşlama döneminde ekonomideki riskleri daha da artırması beklenebilir. Bu kapsamda, makroekonomik değişimlerin maliyet/fiyat değişimleri yoluyla TOKİ konutlarına yönelik talebi/satış gelirlerini olumsuz yönde etkilemesi mümkündür. Dolayısıyla, beşinci olarak, ekonominin genişleme döneminde kamu kaynaklarıyla büyümesi desteklenen taşınmaz ekonomisinin neden olduğu pozitif dışsallıklar, ekonomik daralma ile tersine dönebilir. Söz konusu durum, faaliyet biçimi gereği piyasa koşullarına göre hareket eden TOKİ'nin neden olabileceği ekonomik risklerin artmasıyla sonuçlanabilir.

Yukarıda tartıştığımız konular, TOKİ modelinin başarısız olduğunun değil, çeşitli risklerinin bulunabileceğinin altını çizmektedir. Yeterli/çeşitlendirilmiş kaynaklara sahip olunması, teşvik sisteminin fayda/maliyet bağlamında optimal bir tasarıma sahip olması (Coşkun 2015a; Coşkun ve Yalçiner 2014, 255) ve faaliyetlerinin/finansal durumunun şeffaf biçimde kamuoyu ile paylaşılması durumunda; TOKİ'nin misyonunu daha sağlıklı koşullarda yerine getirebileceği düşünülmektedir. Bu noktada, TOKİ'nin finansal faaliyetlerini kurulacak bir finansal kurum çatısı altında sürdürmesinin; İKFS'nin gelişmesinde, konut sorununun kısmen çözülmesinde ve TOKİ'nin finansal yapısına etkin/şeffaf bir altyapı sağlanmasında etkili olabileceği düşünülmektedir²⁴.

23 Bölgesel bazda konut arz ve talebindeki dengesizlikler ve TOKİ'nin konut üretimine ilişkin bir değerlendirme için bkz. Satılmış (2011, 168-170).

24 TOKİ'nin TOKİBANK adı altında finansal hizmetler sunan bir kuruma dönüştürülmesine ilişkin kapsamlı model önerimiz Coşkun (2015a)'da tartışılmaktadır.

5. SONUÇ

Konut sorunu, ülkemizin temel sosyo-ekonomik/politik sorunlarının başında gelmektedir. Konut sorununun asgariye indirilmesinde, alt/orta gelir grubuna yönelik fiyat erişilebilir konut finansmanı ürünlerinin piyasa mekanizması ve kamusal desteklerin etkili olduğu bütünleşik bir yapıda geliştirilmesi önem taşımaktadır. 1980 sonrasında önemli bir atılım gösterdikten sonra, son 10 yılda yeniden aktifleştirilen TOKİ, diğer faaliyetlerinin yanında, düşük gelir gruplarına fiyat erişilebilir konut arzı da sağlamaktadır. Konut sorununda sosyal devlet ilkesinin hayata geçirilmesi açısından önemli olan TOKİ sisteminin, özellikle alt/orta gelir grubunun konut gereksinmesinin karşılanmasında kısmen etkili olduğunu ve Kurum'un faaliyetlerinin önemli bir toplumsal gereksinmeye karşılık geldiğini belirtmek gereklidir. Çalışmada, finansal etkinlik açısından yazında kapsamlı olarak incelenmediği görülen, TOKİ modelinin temel nitelikleri ve finansal yapısının etkinliği analiz edilerek, Kurum'un finansman modelinin uzun vadede geliştirilmesine katkı sağlanması amaçlanmıştır.

İnceleme sonucunda ulaşılan sonuçlar aşağıdaki gibi özetlenebilir. TOKİ konut üretim/finansman modelinin dikkati çeken ilk özelliği üst ve alt gelir gruplarını birlikte kapsamasıdır. Ancak ağırlıklı konut arzının alt/orta gelir grubuna yönelik olması modelin sosyal yönünü ön plana çıkarılmaktadır. İkinci olarak sahip olduğu geniş yetkilerin de etkisiyle, Kurum hasılat paylaşımı yöntemiyle düşük gelir gruplarına yönelik faaliyetlerine kaynak yaratmaktadır. Üçüncü olarak, önemli bir bilanço büyüklüğüne ulaşmasına rağmen, Kurum'un faaliyetlerine ve finansal durumuna ilişkin bilgiler yetersizdir ve etkin bir denetime konu olmamaktadır. Kar amaçlı olunmaması ve şirketleşmemiş kamu teşebbüsü olunması gibi nedenlerle de ilgili olan bu durum, Kurum'un başarımının kamuoyunda spekülasyon biçiminde tartışılmasına neden olabilmektedir. Dördüncü olarak, TOKİ'nin temel finansman kaynağının proje gelirlerine ve arsa satışına dayalı olması; sermaye piyasalarının aktif biçimde kullanılmadığına işaret etmektedir. Söz konusu durum, Kurum'un kaynak maliyetini minimize edebilecek ve çeşitlendirecek alternatif finansman tekniklerine yeterince yönelmediğini göstermektedir. Bu kapsamda, kurumsal yönetim ve finansman kalitesini de artırabilecek bir öneri olarak, TOKİ'nin finansal faaliyetlerini kurulacak bir finansal kurum çatısı altında sürdürmesinin; ipotekli konut finansmanı birincil/ikincil piyasalarının gelişmesinde, alt/orta gelir grubundaki konut sorununun daha güçlü bir finansal yapıda çözülmesinde ve TOKİ'nin finansal yapısına etkin/şeffaf bir altyapı sağlanmasında etkili olabileceği düşünülmektedir. Söz konusu yaklaşım aynı zamanda TOKİ'nin misyonunu daha sağlıklı koşullarda yerine getirebilmesine de katkı sağlayacaktır.

EK/1 TOKİ ve Kentsel Rant Süreçlerinin Şeffaflaşması

Gayrimenkul ekonomisine dayalı birikim süreci, ekonomilerin belli bir dönem kredi ve servet etkisiyle büyümesine neden olabilir. Küresel kriz öncesinde birçok ülkede ortaya çıkan söz konusu durumun, ülkemizde de 2000-2001 bankacılık krizi sonrasındaki büyüme sürecinde belli ölçülerde ortaya çıktığı düşünülebilir. Bu süreçte yazında tartışılan konulardan birisi de, TOKİ'nin kentsel rantların oluşturulması ve paylaşılmasındaki rolüdür.

Söz konusu tartışmaları, borsa ve gayrimenkul sektörlerindeki rant ekonomisine yönelik kurumsal çerçevenin karşılaştırılması yoluyla değerlendirmek mümkündür. Bu çerçevede, her iki alandaki rantın kaynakları/süreçleri hukuken geçerlidir ve (likidite yaratılması, cari açık finansmanı ve büyüme/istihdam yaratılması gibi) ekonomik gerekçelerle desteklenmektedir. Karasu (2005, 69) geri kalmış ülkelerde yaşanan istikrarsız ekonomik büyümenin, kentsel rantı vazgeçilmez bir yatırım aracına dönüştürdüğünü vurgulamaktadır. Çoban (2012, 100) kentsel dönüşümün kentsel rantlar oluşturma ve bunları TOKİ, belediye ve sermaye kesimleri arasında paylaşırma anlayışına dayandığını vurgulamaktadır. Daha çok üst gelir grubuna yönelik olan borsa rantını; mikro düzeyde kısa vadede yüksek getiri arayışı ve makro düzeyde de sermayenin akışkanlığı ile desteklenen kısa vadeli finansman ihtiyaçlarının karşılanması desteklenmektedir. Ancak, karşılaştırmalı olarak değerlendirildiğinde; borsadaki rantın oluşum/paylaşım süreçleri; uluslararasılaşmıştır, küresel yaklaşımları da içeren biçimde kurallıdır ve denetim/ gözetim/yaptırıma konu edilmektedir. Ülkemizdeki borsa sistemi öngörüldüğü gibi sermayenin tabana yayılması amacını gerçekleştirememiştir ve kısa vadeli sermaye kazançlarının belli koşullarda vergisiz biçimde sağlanabildiği bir finansal ortam sağlamaktadır. Buna karşılık, özellikle son yıllardaki taşınmaz geliştirme faaliyetleri, ülkemizdeki taşınmaz ekonomisinde rant üretimi ve paylaşımının kurumsal/şeffaf olmayan süreçlerle ilişkili olabileceğine işaret etmektedir. Taşınmaz ekonomisine dayalı rant oluşumunda planlama/imar yetkisine sahip merkezi/yerel kamu yönetimleri, özellikle de TOKİ (ve Emlak GYO) kritik işlevler üstlenmiştir. Can ve Çiçek (2012, 51) TOKİ konutlarının gecekondulardaki yoksul kesimin barınma gereksiniminin karşılanması yerine, ekonomik rantın aracı haline dönüştüğünü, sürecin ticari spekülasyonlarla ilişkili hale geldiğini belirtmektedir. Bu kapsamda TOKİ'nin de katılımıyla geliştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları, soylulaştırmanın yanı sıra, kentsel rantın da yaratılması/bölüşümü için etkili bir araç olarak kullanılmaktadır (Sam 2010, 147; Yıldırım 2012, 104; Karaman 2012, 15). TOKİ sisteminde rantın kamuya akta-

rılması işlevinin, piyasa-kamu müdahalesi mekanizmalarının karışımı bir sistemle (gelir paylaşımı) yapıldığı belirtmekle birlikte, söz konusu süreçlerin şeffaf olmaması etkinliğin/toplumsal faydanın ölçülmesini muğlaklaştırmaktadır. Bu kapsamda, sosyal fayda/maliyete yönelik algının objektif biçimde oluşturulabilmesi amacıyla, TOKİ'nin finansal bir kuruma dönüştürülmesi önerimiz çerçevesinde, TOKİ ortaklığı/desteğiyle üretilen lüks konutlardaki girişimcilik/ortaklık/rant paylaşımı modelinin de ayrıntılı finansal tablolar kapsamında kamuya açıklanabileceği düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Alodalı, M.F.B., A. Tuncer, ve S. Usta. 2014. Kamu Politikası Örneği Olarak Türkiye'de Konut Politikalarının Şekillenmesinde Toki'nin Rolü, Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi, 10 (Haziran).
- Altınok, E. 2006. Yasadışı Yapılan Alanlarda Dönüştürme Kapasitelerinin Tükenişi Ve Kentsel Yoksulluk: Çeliktepe Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Fen Bilimleri Enstitüsü, YTÜ.
- Aşıcı, M., Ö. Yılmaz, ve A. Hepşen. 2011. Housing Affordability Index Calculation Integrating Income Inequality in Turkey, The Empirical Economics Letters, 10 (4): 359-367.
- Ayan, E. 2011. Konut Finansmanı Sistemi ve Türkiye'de TOKİ Uygulamalarının Analizi, Muhasebe ve Finansman Dergisi, 13 (51): 139-156.
- Balaban, O. 2012. The Negative Effects of Construction Boom on Urban Planning and Environment in Turkey: Unraveling The Role of the Public Sector, Habitat International 36.
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı. 2009. Kentleşme Şurası 2009, Kentsel Dönüşüm, Konut ve Arsa Politikaları Ankara.
- Bayraktar, E. 2007. Bir İnsanlık Hakkı Konut: TOKİ'nin Planlı Kentleşme ve Konut Üretim Seferberliği, 1. Baskı, Boyut Yayıncılık: İstanbul.
- Bayraktar, E. 2008. Gayrimenkul Zirvesi 8'da Konuşma, 04-05.06.2010, Panel Kitabı: 7-11, GYODER.
- Bayraktar, E. 2009. Gayrimenkul Zirvesi 9'da Konuşma, 03-04.06.2010, Panel Kitabı: 20-27, GYODER.
- Berberoğlu, M. G. ve S. Teker. 2005. Konut Finansmanı ve Türkiye'ye Uygun Bir Model Önerisi, İTÜ Dergisi Sosyal Bilimler, 2 (1).
- Birleşmiş Milletler. (2010). Policy Framework For Sustainable Real Estate Market. UNECE, WPLA ve REM, Geneva, İsviçre.

- Can, İ. ve C. Çiçek. 2012. Gecekondulaşma, Kentsel Dönüşüm Ve TOKİ Konutlarının Ticarileşmesi: Kars Örneği, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9.
- Coşkun, Y. 2011a. Does Re-Design Of The Policies on Housing Finance and Supply Help to Solve Housing Question of Turkey, Working Paper, 18 th Annual ERES Conference 15-18.06.2010, Eindhoven, The Netherlands.
- Coşkun, Y. 2011b. The Establishment of the Real Estate Regulation and Supervision Agency of Turkey (RERSAT), Housing Finance International, 25 (4).
- Coşkun, Y. 2013. Taşınmaz Piyasası Döngüleri ve Ülkemiz Taşınmaz Piyasaları için Bir Değerlendirme. İktisat ve Toplum Dergisi, 28.
- Coşkun, Y. 2015a. Türkiye’de Konut Finansmanı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Türkiye Bankalar Birliği, Nisan.
- Coşkun, Y. 2015b. Housing Finance in Turkey in last 25 Years: Good, Bad or Ugly?, (Eds. Whitehead, C.M.E ve Lunde, J., Wiley-Blackwell) (yayın aşamasında).
- Coşkun, Y. ve K. Yalçın. 2014. İpotekli Konut Finansmanı Sisteminde Gelir/ Servet Kısıtı ve Sonuçları: Yoksulluk, Gecekondu Olgusu ve TOKİ İçin Bazı Öneriler, Sosyoekonomi Dergisi (1).
- Çoban, A.N. 2012. Cumhuriyetin İlanından Günümüze Konut Politikası, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 67 (3).
- Demir, H., V. Kurt ve V. Çağdaş. 2003. Housing Financing in Turkey, 2nd FIG Regional Conference December, 2-5, Marrakech, Fas.
- DPT. 2001. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, 2594-ÖİK: 606.
- DPT. 2004. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), 2004 Yılı Programı.
- Emlak Konut GYO. 2010. Halka Arz İzahnamesi, Internet: <http://www.emlakgyo.com.tr/> (Erişim Tarihi: 18.02.2015).
- Emlak Konut GYO. 2014. 1 Ocak-31 Aralık 2013 Hesap Dönemine Ait Finansal Tablolar ve Bağımsız Denetçi Raporu, Internet: <http://www.emlakgyo.com.tr/> (Erişim Tarihi: 18.02.2015).
- Erbaş, S.N. ve F. E. Nothaft. 2002. The Role of Affordable Mortgages in Improving Living Standards And Stimulating Growth: A Survey of Selected MENA Countries, Working Paper, WP/02/17, IMF.
- Erol, A. 2007. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na Devredilen Arsa ve Arazi-lerin Hukuk ve Anayasa Karşısındaki Durumu, Yaklaşım Dergisi (Nisan).
- Eşkinat, R. 2012. Türk İnşaat Sektöründe (TOKİ’nin) Yeri ve Etkisi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 32 (2).

- FannieMae. 1992. Creating a Market Oriented Housing Finance System in Türkiye, Volume 1: Final Report and Appendices, A1-A4, March.
- Fitch. 2012. Rating Action, Internet:<http://www.reuters.com/article/2012/11/12/idUSWNA936520121112> (Erişim Tarihi: 06.03.2014).
- Geray, C. 2010. TOKİ Gerçeği Paneli, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, 6 Mart 2009.
- Gülöksüz, E. 2010. Transformations in the Social Housing Policies of the Housing Administration of Turkey, ENHR 2010 4-7 July, İstanbul.
- Gündoğdu, İ. 2008. Kentsel Dönüşüm ve TOKİ: Yeniden Dağıtımçı Kentsel Siyasalardan Birikim Amaçlı Otoriter Devletçi Kentleşmeye Geçiş, *İktisat Dergisi* 499.
- Gür, M.A. ve N. T. Dostoğlu. 2010. TOKİ Konutlarında Kullanıcı Memnuniyeti: Fırsatlar ve Sorumluluklar, *Mimarlık Dergisi*, Sayı: 355.
- Hazine Müsteşarlığı. 2008. Kamu İşletmeleri Raporu 2007, Ağustos.
- Hazine Müsteşarlığı. 2010. Kamu işletmeleri raporu 2009, Ekim.
- Hazine Müsteşarlığı. 2013. Kamu İşletmeleri Raporu 2012, Kasım.
- Karaman, O. 2012. Urban Renewal in Istanbul: Reconfigured Spaces, Robotic Lives, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (2).
- Karasu, M. A. 2005. Türkiye’de Konut Sorununun Çözümünde Farklı Bir Yaklaşım: Belediye-Toplu Konut İdaresi-Konut Kooperatifleri İşbirliği Modeli, *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 1.
- Karasu, M. A. 2009. Devletin Değişim Sürecinde Belediyelerin Konut Politikalarında Farklılaşan Rolü, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14 (3).
- Karayalçın, M. 2010. Konut Bunalımı, Kent Rantları Ve Proje Muhafızları, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R. 2006. Kentleşme Politikası, 10. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. 2010. TOKİ Gerçeği Paneli, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi, 6 Mart 2009.
- Kostakoğlu, S. F. ve B. Bari. 2011. The Role of the Private Construction Sector For Development: ARDL Analysis of Private Construction Sector in Turkey, *International Journal of Business and Social Science*, 2 (8): 153-158.
- Mekawy, H.S. 2014. Effectual Role of Local Level Partnership Schemes in Affordable Housing Delivery, *International Journal of Social, Human Science and Engineering* 8 (4).
- Moody’s. 2012. Rating Action, 22 Mart 2012, Internet: https://www.moody.com/research/Moodys-issues-annual-credit-report-on-Toplu-Konut-Idaresi-Bask-anligi--PR_241128 (Erişim Tarihi: 04.02.2014).

- Moody's. 2012. Rating Action, 15 Nisan 2014, Internet: https://www.moodys.com/research/Moodys-changes-outlooks-on-Turkish-sub-sovereigns-to-negative-from--PR_296244 (Erişim Tarihi: 06.03.2015).
- Özdemir, D. 2011. The Role of the Public Sector in the Provision of Housing Supply in Turkey, 1950-2009, International Journal of Urban and Regional Research, 35 (6).
- Özden, P. P. 2008. Kentsel Yenileme, Ocak. 1. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Pekelsma, S. 2011. Constructing The Perfect World Housing Istanbul's New Middle Class, 15 August, MA Turkish Studies, Internet: <http://simonepekelsma.nl/> (Erişim Tarihi: 06.08.2014).
- Sam, N. 2010. Soylulaştırma Süreçlerinde Ekonomik Bir Yaklaşım, Marmara Üniversitesi, *İİBF Dergisi*, 29 (2).
- Samsunlu, A. 2007. Toplu Konut Kanunu Ve Türkiye'deki Uygulamaları Kent ve Planlama, Ed. Mengi, A., Ekim, 2. Baskı, İmge Yayınevi: Ankara).
- Satılmış, E.E. 2011. The Administration of The Housing Production of the Housing Development Administration (TOKİ) in Meeting Housing Need in Turkey by Provinces, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Fen Bilimleri Enstitüsü, ODTÜ.
- Sayıştay Başkanlığı. 2012. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı 2012 Yılı Raporu.
- Sayıştay Başkanlığı. 2013. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı 2012 Yılı Raporu.
- Sayıştay Başkanlığı. 2014a. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı 2013 Yılı Raporu.
- Sayıştay Başkanlığı. 2014b. Kamu İşletmeleri 2012 Genel Raporu, ISSN: 2146-7439.
- TBMM. 2010. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 2008 Yılı Denetimine İlişkin Komisyon Raporu, 23.12.2010.
- Tekeli, İ. 1983. Türkiye'nin Konut Politikaları Üzerine, Sayo 100+1, Mart, Arredemento Mimarlık: 70-73 (içinde, Tekeli, İ. 2010. Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek. Tarih Vakfı Yurt Yayınları. İlhan Tekeli Toplu Eserler 13. Birinci Basım. İstanbul).
- Tekeli, İ. 1987. Konut Sorunu Üzerine Düşünceler, Birleşmiş Milletler Türk Derneği 1987 Yıllığı (Konut Özel Sayısı), Ankara: 45-58 (İçinde, Tekeli, İ. 2010. Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İlhan Tekeli Toplu Eserler 13, Birinci Basım, İstanbul).
- Tekeli, İ. 2010. Türkiye'nin Konut Tarihine Konut Sunum Biçimleri Kavramını Kullanarak Yaklaşmak (içinde, Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek, İlhan Tekeli Toplu Eserleri 13, 1. Basım, Ekim, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul).

- Teker, M.B. 2000. Sermaye Piyasası Araçları Yoluyla Gayrimenkul Finansmanı Ve Yatırımı, Yayın No: 43, Eylül, İkinci Baskı, SPK.
- TMMOB İnşaat Mühendisleri Odası. 2009. RobinHoodEfsanesi Sona Erdi; TOKİ Artık Zenginlere Akıllı Evler Yapıyor, İMO TOKİ Raporu, TMH - 455 - 2009/3.
- TOKİ. 2010a. TOKİ Kurum Profili 2009-2010, İnternet: www.toki.gov.tr
- TOKİ. 2010b. Konut Edinme Rehberi 2010, TOKİ. İnternet: www.toki.gov.tr
- TOKİ. 2014. Konut Üretim Raporu, İnternet: <https://www.toki.gov.tr/>
- Turan, M. 2009. Türkiye’de Kentsel Rant Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete, 1. Baskı, Tan Kitabevi: Ankara.
- TÜİK.2013. Nüfus ve Konut Araştırması 2011, Haber Bülteni No: 15843, 31.1.2013.
- Türk, Ş.Ş. ve W.K.K. Altes, 2010. Institutional Capacities in The Land Development For Housing on Greenfield Sites in Istanbul, Habitat International, 34.
- Yalçın, K. ve Y. Coşkun. 2014. İpotekli Konut Finansmanı Sisteminin Gelişme-Koşulları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz, İktisat İşletme Finans, 29 (339).
- Yıldırım, H. 2012. TOKİ’nin Sosyal Konut ve Lüks Konut Projelerinin Değerlendirilmesi: Ankara Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Fen Bilimleri Enstitüsü Taşınmaz Geliştirme A.B.D., Ankara Üniversitesi.
- Yüksek Denetleme Kurulu. 2009. Genel Rapor 2001-2005, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sosyal Güvenlik Kuruluşları Fonlar Diğer Kuruluşlar İştirakler.