

## SEÇİLMİŞ AVRUPA ÜLKELERİNDE SOSYAL KONUT UYGULAMALARI

*Arş. Gör. Banu KARAKAŞ*

*Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri*

### Özet

Kentlerde yaşayanların sayısının artmasıyla birlikte konut meselesine ve konuta bağlı sorunlara dikkat çekilmeye başlanmıştır. Bu bakımdan sanayi devrimi kentsel nüfusun artmaya başlaması noktasında, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları da Avrupa ülkelerinde savaştan zarar gören evlerin yarattığı ihtiyaç nedeniyle Avrupa’da konut ihtiyacının artış gösterdiği dönüm noktaları olmuşlardır. Avrupa’da konut alanını kendi başına bırakılamayacak kadar önemli gören devletler konut piyasasına müdahale ederken, sosyal konut uygulamaları da gündeme gelmiştir. Bu bağlamda her ülkenin kendi sosyal, ekonomik ve demografik şartlarına göre konut politikasını şekillendirmiş ve her ülkenin sosyal konut uygulaması da farklılık göstermişse de uygulamaların ortak yanlarını tespit edebilmek de mümkündür. Avrupa’daki uygulamalar özelinde tespit edilen en önemli ortak uygulama şekli devletin bizzat kendi eliyle arz ettiği konutlarda, oturanlara mülkiyet hakkının verilmemesi, kiracılık ilişkisinin kurulduğu yönündedir. Uzun yıllardır kiralık sosyal konut uygulaması olarak gerçekleşen Avrupa’daki sosyal konut uygulamalarının son dönemde izlediği eğilim sisteme özel sektör katılımının teşvik edilmesi ve kiracılık ilişkisi kurmak yerine mülkiyet hakkı edinmenin desteklenmesi yönündedir.

**Anahtar kelimeler: sosyal konut, kiralık sosyal konut, konut politikası**

## SOCIAL HOUSING IN EUROPEAN COUNTRIES

### Abstract

Since the number of people living in the cities began to increase, issues about housing and problems related to housing began to draw attention. In this regard, it can be mentioned about two turning points on the increased need for housing; firstly the industrial revolution for increasing urban population, secondly two World Wars for being reason of creating great number of damaged houses in war-torn countries. Some governments in Europe evaluated the housing issue too important to be left with market rules, hereby interfering housing market and social housing has emerged. In this context every country have shaped the housing policy by its own social, economic and demographic conditions, therefore this country’s social housing policies differ. But it can be also identified by their common applications. Practices identified in Europe shows that most common form of social housing is supplying by the state with its own hand and not given the right of ownership to the residents. In recent years it can be said that Europe’s the social housing system has turned from the tenant relationship to the having property rights by encouraging private sector participation to the social housing system.

**Keywords: social housing, social rental housing, housing policy**

Hakem denetiminden geçmiştir.

## Giriş

Barınma insanın hayatını devam ettirebilmesi için fiziksel bir ihtiyaç sayılabileceği gibi, sahip olunan barınma imkânı da sürülen yaşam kalitesi hakkında fikir vermektedir. Özellikle günümüzde nüfusun çoğunluğunu barındıran kentlerde, konut, içinde yaşayanlara güvenli bir çatı sağlamanın çok ötesinde anlamlara sahiptir. Konut meselesinin önemi, sanayileşme ile birlikte kentsel nüfus arttıkça fark edilmiştir denebilir. Ülkelerin geliştirdikleri konut politikalarının da ekonomik ve demografik gelişmelerine uygun biçimde şekillendirildiği görülmektedir. Sanayileşmenin ilk evrelerinde, sanayi bölgelerine yakın yerlerde veya şehirlerin eski bölgelerinde insanca olmayan barınma tarzlarının ortaya çıkması devletin daha önce sadece sağlık ve genel ahlak gerekçeleriyle sınırlı oranlarda müdahale ettiği konut sektöründe daha aktif rol oynaması söz konusu olmuştur (Keleş, 1966). Konunun refah devletlerinin gündemine gelmesi ise İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme rastlamaktadır. Bu dönemde öncelikli olarak savaşın meydana getirdiği zararları gidermek ve oluşan konut açığını gidermek devletlere bir zorunluluk olarak düşmüştür. Bu bağlamda, her tip refah devletinin benzer politikalar izlediğini söylemek mümkündür.

1920-1970 yılları arasında dünya genelinde toplam nüfus içinde kentlerde yaşayanların payının yüzde 19 seviyesinden yüzde 37'ler seviyesine yükseldiği belirtilmektedir. Bu oran 2000'li yıllar ile birlikte yüzde 50'yi geçmiştir. Tahmin edilebileceği gibi bu gelişmenin sebepleri arasında sanayileşme ile birlikte iş imkânlarının kent ve kent çevrelerinde artması ilk sırada sayılmaktadır Tuna ve Yalçıntaş (2011: 143) bu noktada bir hususun altını çizerler. Sanayileşmiş ülkeler kentleşme sürecini daha yavaş yaşadıkları için, kırsal alandan kente göç olgusunun yarattığı sorunlarla daha uzun bir zaman diliminde mücadele edebilmiş ve ekonomik, sosyal ve siyasal araçlarını bu doğrultuda geliştirebilmek için gerekli zamana sahip olabilmıştır. Öte yandan gelişmekte olan ülkeler açısından ise böyle bir fırsat söz konusu olmamıştır. Bu ülkeler kentleşmeyi hızlı bir biçimde deneyimlemek zorunda kalmışlardır.

Öte yandan Birleşmiş Milletler, konut kavramına başka bir boyut getirmiş ve sadece içinde yaşayacak bir yer olmanın ötesinde herkes için elverişli konut hakkını tanımıştır. Söz konusu elverişli konut hakkı; “Her kadının, erkeğin, gencin ve çocuğun, barış içinde ve onurlu bir şekilde yaşayabileceği güvenli ve korunmalı bir ev ve toplumu edinme ve sürdürme hakkı.” Şeklinde ifade edilmektedir. Bu tanım paralelinde elverişli bir konutun sahip olması gereken yedi temel standarttan bahsedilmektedir. Bunlar konutun kullanım hakkının yasal güvenliği, hizmetlerin kullanılabilirliği, oturulabilirlik (oturmaya elverişli olma), ödenebilirlik, erişile-

bilirlik, konum ve kültürel elverişlilik olarak sıralanmaktadır (TMMOB Odası Ankara Şubesi, 2013).

Çalışmanın konusunu oluşturan sosyal konut kavramı da benzeri bir hassasiyetle ortaya çıkmış ve gelişim göstermiştir denebilir. Sosyal konut iki biçimde tanımlanabilir. Evin sahibinin kim olduğuna göre veya evin nasıl kiraya verildiğine göre. Buna göre, bir konutun mülkiyeti devlette, yerel idarelerde veya kar amacı gütmeyen kurumlardaysa ve bu konut piyasa fiyatının altında kiraya veriliyorsa sosyal konuttan bahsediler. Bu tanıma göre öncelikli amaç konut ihtiyacını karşılamak iken, yan amaçlar gelir bakımından ayrılmış yerleşimleri önlemek bulunmaktadır. Bir başka önemli özelliği sosyal konutun bir devlet politikası olarak ortaya çıkmasıyla ilgilidir. Buna göre devletler politik veya idari sebeplerle toplam konut arzı içinde bir kısım konutun piyasa fiyatlarının altında kiraya verilmesini düzenlemek isterler (Haffner vd, 2009:4-5). Sosyal konutlarla özel konutlar arasındaki en önemli fark olarak, sosyal konutların var olan bir konut ihtiyacının karşılanması amacına hizmet ederken özel konutların varsayılan talebe yönelik inşa edilmesi olarak belirtilmektedir (Oxley ve Dunmore, 2004).

Avrupa'dakine benzer bir sosyal konut sistemi olmamasının da bir sonucu olarak konuyla ilgili yerli literatürün de henüz gerçek manada gelişmediğini söyleyebilmek mümkündür. Bunun da ötesinde refah devleti politikaları ile sosyal konut kavramını ilişkilendiren çalışmalar yok denecek kadar azdır. Bu bağlamda Taşar ve Çevik'in (2009), konut piyasasına devlet müdahalesinin değişimiyle refah devleti politikalarının değişimi arasında bir ilişki kurmaya çalıştıkları eserleri literatür içinde öne çıkmaktadır. Yazarlar bu çalışma sonucunda, Avrupa genelinde 1980'lerden sonra sosyal konut politikalarının daha piyasacı bir nitelik kazandığını belirtmekte ve o döneme kadar sosyal konutun devlet tarafından aynı sübvansiyon niteliğinde sunulurken, o tarihten sonra nakit desteklerinin ön plana çıktığını belirtmektedirler.

Bu çalışmada ise, devletlerin diğer politika araçları üzerinden bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Deregülasyon ve decentralizasyon bu bağlamda öne çıkan maliye politikası yöntemleri olarak belirlenirken, yerli literatür için özgün bir katkı iddiasında bulunularak refah tipolojilerine göre farklı gruplardan seçilen ülkeler ayrı ayrı incelenerek bunlar arasında bir politika ve araç farklılığı olup olmadığı da araştırılmıştır.

## 1. Devlet Neden Konut Piyasasına Müdahale Eder?

Konut, yeme içme, giyinme ile birlikte en temel insani gereksinimlerden birisidir. Bu bağlamda herkesin insani ölçülerde bir yaşam sürdüre-

---

bilmek adına sağlıklı konutlarda barınması başta İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi olmak üzere pek çok uluslararası sözleşmede ve çoğu devletin anayasasında temel insan hakları arasında sayılmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi madde 25 fıkra 1’de herkesin kendisi ve ailesi için sağlıklı biçimde yaşayabilmesi için sahip olması gereken olan temel hususlar arasında gıda, giyinme ve tıbbi bakım ile birlikte konut da sayılmıştır (United Nations, Universal Declaration of Human Rights, son erişim: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, 01.07.2015).

İnsanca bir yaşam sürdürebilmek adına konut için yapılacak harcamanın miktarı, bireyin diğer temel ihtiyaçları için gerekli olan harcamalarını engelleyecek büyüklükte olmamalıdır. Bir başka deyişle, hane halkının barınma ihtiyacını karşıladıktan sonra da sağlıklı bir şekilde yaşamını sürdüreceği geliri kalmalıdır. Bu bağlamda düşük gelirli grupları korumak adına devletin konut piyasasına müdahalesi gündeme gelmektedir. Devletin konut piyasasına müdahale biçimlerini arz ve talep yönlü politikalar olarak ayırmak mümkündür. Talep yönlü politikalar, düşük gelirli grupların konuta ulaşmalarını kolaylaştırıcı finansman destekleri iken, arz yönlü politikalar düşük maliyetli konutlar inşa etmek yönünde gelişmiştir (Türel, 97).

Konut piyasasına devlet müdahalesi çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Bunlardan en yaygın olanları; konutlar için minimum standartların belirlenmesi, kiralık sosyal konut, kira denetimleri, kira destekleri, konut finansman sistemleri olarak sayılabilir (Türel, 97). Uygulamada konut sübvansiyonları iki şekilde olabilmektedir. Devlet vergi muafiyet ve indirimleri yoluyla konut piyasasına müdahale edebileceği gibi, yerel yönetimlerin de arsa (arazi) değerlerini düşük belirlemek suretiyle sosyal konut arzını desteklemesiyle karşılaşmaktadır (Oxley ve Dunmore, 2004). Toplumsal faydasının yüksek olması ve fırsat eşitliği gibi nedenlere dayanılarak bazı mallar kamu tarafından özel mal olarak sunulur. Faydada rekabetin olduğu ve tüketimden dışlamanın mümkün olduğu bu tür mallara kamusal olarak sunulan özel mallar denir. Bunların en bilinenleri eğitim ve sağlık hizmetleri olmakla birlikte konut sunumu da bu kategori altında değerlendirilmektedir (Kirmanoğlu, 2007: 123).

Hükümetlerin piyasaya müdahale araçlarından birisi de regülasyondur. Mevzuat ve yasalarla getirilen düzenlemeler ile devlet özel sektöre neyi yapıp neyi yapamayacağını söyler. Bu uygulamanın amacı, piyasanın kamusal çıkarlarla uyumlanmayan faaliyetlerini düzenlemek iken genellikle bağımsız düzenleme kurulları tarafından uygulanır. Durmuş’a göre (2008: 115), Avrupa’da hükümetlerin regülasyon politikalarını yoğun biçimde kullanmaları ilginç biçimde 1980’lerden sonra artan özelleştirmeler ve esasında de-regülasyon (kürsüleştirme) dönemine rastlamaktadır. En

çok rastlanan regülasyon yöntemleri ise, fiyat, kar ve hizmet kalitesine yönelik müdahalelerdir.

Bir başka eğilim de merkezi olarak sunulan kamusal malların yerel yönetimler veya piyasa aktörleri tarafından sunulması, kamunun yetki ve sorumluluklarının bu yeni aktörlere paylaşılması olarak bilinen desant-ralizasyon uygulamalarıdır. Bu uygulamanın teorik temeli, halkın tercih ve ihtiyaçlarının yerel yönetimlerce daha sağlıklı biçimde tespit edilebileceği ve kaynak tahsisinde daha etkin olunacağı varsayımına dayanmaktadır. Fayda ve maliyeti yerel nitelikte olan malların yerel yönetimler tarafından sunumunun her zaman merkezi yönetimin sunumuna göre daha etkin olduğunu teorik olarak ileri süren Oates Modeli ve Tiebout-Musgrave'nin geliştirdiği modeller mevcuttur (Durmuş, 2008: 136-138).

## 2. Sosyal Konut Uygulamaları ve Refah Devleti

Sosyal konut kavramına ilişkin literatürde bir tanım birliği olmadığı gibi, uygulamada da farklı modellerden söz etmek mümkündür. Devletin konut arz etmesi sosyal konut olarak adlandırılacak olursa, belediyeler, kar amacı gütmeyen organizasyonlar, konut birlikleri ve hatta kooperatiflerin sunduğu konutlar kapsam dışı kalabilecektir. Öte yandan Avrupa'daki uygulamalar özelinde belirtilmesi gereken bir başka husus da, devletin bizzat kendi eliyle arz ettiği konutlarda, oturanlara mülkiyet hakkının verilmediği, kiracılık ilişkisinin kurulduğudur.

İkinci dünya savaşı sonrası dönemde, refah ekonomisi politikaları uygulayan devletlerin uygulanan konut politikalarını de bu doğrultuda şekillendirdikleri görülmektedir. Refah ekonomisi yaklaşımına göre, devletin konut piyasasını desteklemesi gerektiğinin dört nedeni vardır (Oxley ve Dunmore, 2004):

1. Piyasa başarısızlığı; mevcut fiyatlardan piyasada konut edinemeyecek kesimler bulunmaktadır.
2. Kamu malı-özel mal ayrımının yetersiz görülmesi: Refah ekonomistleri, tüketiminin özel mal niteliği taşımasına rağmen sunumun kamu tarafından gerçekleştirilmesinin bu mallara kamu malı niteliği yüklediğini savunurlar. Örneğin, İngiltere'de sosyal konutları anlatmak için kullanılan asıl kavram ilk önce "council housing" iken, bu konutları kamunun sunmasından dolayı zaman içinde kavrama ilişkin tercih edilen kelimeler değişmiş ve "public housing" ifadesi kullanılmaya başlamıştır.
3. Merit mallar: Bazı mallara toplumda herkesin sahip olması gerektiği düşünülür. Bu malların en bilinenleri eğitim ve sağlık iken, sosyal

---

konutlar da bu bağlamda merit mal olarak kabul edilir.

4. Devlet, konut piyasasını desteklemez ise, evsizlik ve aşırı kalabalıklaşmanın ortaya çıkması kabul edilmiş demektir. Bu ise eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumuna aşırı yük getirecek ve toplumun zararına olacaktır.

Keleş (1966), İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde sosyal konut politikalarının hedef kitlesinin toplumun geliri düşük kesimleri ve çoğunlukla işçiler olduğunu belirtirken, savaş sonrası dönemde, görece daha yüksek gelire sahip olanlar arasında da bir konut ihtiyacı doğduğunu ve devletlerin konut konusunu, genel bir sosyal kalkınma problemi olarak görmeye başladıklarını aktarmaktadır. Sosyal konut kavramı yorumunun genişlemesi olarak ele alınabilecek bu görüşe göre, savaş sonrası dönemde toplumun tüm sınıflarının daha iyi yaşam koşulları talep etmesi devletleri bu anlayışa itmiştir. Ruşen'in altını çizdiği bir başka nokta ise, devlet politikalarının niteliği ile ilgilidir. Buna göre, hayırseverlikten, "hizmet ve görev" anlayışına doğru bir nitelik değişimi söz konusudur.

Refah devleti politikaları uygulayan devletler için bu önermenin doğru olduğunu söyleyebilmek mümkündür. Çünkü gerçekten de refah devleti politikaları, bağlı olunan sınıfsal ve ekonomik koşullar ne olursa olsun vatandaşlarına daha yüksek yaşam standartları vaad eder. Konut da, en temel insani ihtiyaçlardan birisi olduğuna ve yaşam standardının belirlenmesinde önemli bir unsur olduğuna göre, sosyal konut kavramının geniş yorumunun refah devleti politikalarıyla uyumlu olduğunu söyleyebilmek mümkündür.

Konut politikaları ile refah rejimleri arasında bir ilişki olup olmadığına ilişkin literatürde doksanlı yıllardan itibaren çeşitli tartışmalar olduğu görülmektedir. Bu tartışmaların öncüsü olarak 1995 yılında Kemeny'in çalışması gösterilmektedir. Kemeny bu çalışmasında Andersen'in 1990 yılında ortaya attığı üçlü refah sınıflandırmasının konut meselesi bakımından açıklayıcı olmadığını, konut bakımından ikili bir ayırım yapılabileceğini ve birleşmiş ve dualist kiralık konut sistemlerinden söz edilebileceğini belirtmiştir. Harloe (1995), Barlow ve Duncan (1994), Kleinman (1996) gibi yazarlar da Andersen'in refah sınıflandırması ile konut meselesi arasında bir anlam kurulamayacağını belirtirken bir başka grup yazar da Andersen'in sınıflandırmasının en azından bir başlangıç noktası olarak ele alınabileceğini iddia etmişlerdir. Buna göre 2000'li yıllarda Andersen'in refah tipleri ile bu sınıflandırmaya göre konut politikaları arasında da bir benzerlik kurulabileceğini savunan bir takım çalışmalar yapılmıştır (Cahill, 2014).

Oxley ve Dunmore (2004), sosyal konutun iki amacı olduğunu belirtmektedirler. Birincisi; özel finansman yöntemleriyle piyasada ev sahibi

olamayanların konut ihtiyacının karşılanması iken ikincisi; düşük gelirli ve daha fazla hareket esnekliğine sahip olmak isteyen hane halklarının ihtiyaçlarının karşılanması olarak görülmektedir.

Sosyal konut politikaları alanında uygulama aşamasında belirli önceliklere göre hareket edildiği kabul edilmektedir. Bu önceliklerin her ülkenin kendi sosyo-ekonomik ve demografik özellik ve ihtiyaçlarına göre belirleneceği muhakkak olmakla birlikte, Keleş (1966), bu öncelikleri üç madde halinde sınıflandırmaktadır. Buna göre, önceliklerin gözetilmesi, ülkenin makroekonomik kalkınma hedeflerine uygunluk ve şehircilik, çevre ve bölgesel kalkınma planlarına uygunluk ülkelerin konut politikalarını şekillendiren önceliklerdir. Bu öncelikleri içerecek şekilde bir tanımlama geliştirmeye çalışan yazar, “ulusal ekonomik kalkınma planlarının içinde yer alan, sosyal sınıf, gelir, konut standardı gibi unsurlar bakımından birtakım önceliklere sahip bulunan ve ilgili ülkenin şehircilik, arsa ve bölge kalkınma politikaları ile bağdaşması gereken birbirini tamamlayıcı tedbirlerin tümü”nü sosyal konut politikası olarak tanımlamaktadır (Keleş, 1966).

### 3. Avrupa’da Sosyal Kiralık Konut Kavramının Gelişimi

Avrupa genelinde İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde sosyal konut politikalarının amacı geniş çaplı talebi karşılamaya çalışmak iken, 2000’li yıllar itibariyle belli özelliklere sahip hane halklarının ihtiyaçlarını karşılayabilmek amaçlanır olmuştur (Golland ve Gillen, 2004). Hemen hemen bütün batı Avrupa ülkelerinde İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ortaya çıkan konut ihtiyacının giderilmesi için büyük ölçekli-çok katlı bloklardan oluşan konutlar inşa edilmiştir (Wassenberg, 2004).

Scanlon ve Whitehead (2007) Avrupa genelinde tek bir sosyal konut tanımı olmadığını belirtmektedir. Tanımlamalardaki bu değişiklikler, kıta içinde sosyal konut anlamında karşılaştırma yapmayı da zorlaştırmaktadır. Tanımlamalar aşağıdaki kriterlere göre yapılabilmektedir:

1. Sahipliğe dayalı sınıflama; kar amacı gütmeyen organizasyonlar ve yerel otoriteler. Örnek: Hollanda, İsveç.
2. İnşa edene dayalı sınıflama; örnek: Avusturya, Fransa.
3. Kira düzeyinin piyasanın altında olup olmadığına göre sınıflama; örnek: İrlanda, İngiltere.
4. Kaynak ve sübvansiyonların aktarılmasına göre sınıflama; örnek: Fransa, Almanya.
5. Konut sunumunun amacına/hedef kitlesine göre sınıflama; örnek: İsveç ve İngiltere.

Avrupa genelinde sosyal konut sunumuna özel sektör katılımının arttığını söyleyebilmek mümkündür. Bunun temel nedeni Avrupa Birliği'nin katı para politikaları ve devlet harcamalarının kısılması yönündeki tavsiyeleridir. Kamu kaynaklarının sınırlı olması, sosyal konut sunumunda yeni gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Özel sektör, yatırımı bizzat kendisi yapabildiği gibi, yatırımı fonlama yönünden de katılım göstermektedir (Scanlon ve Whitehead, 2007). Belçika, Fransa, Almanya, İrlanda, Hollanda ve İngiltere'deki sosyal kiralık konut uygulamalarını inceleyen Haffner ve diğerleri bu ülkelerin hepsinde Hollanda hariç olmak üzere sosyal kiralık konut mülkiyetinin devlete, yerel idarelere veya kar amacı gütmeyen kurumlara ait olduklarını belirlerken, Hollanda'da kamuya ait sosyal kiralık konut bulunmadığının altını çizmektedirler (Haffner vd. 2009:9). Aşağıdaki çizelgede ise Avrupa'da sosyal konut stoku hakkında ulaşılan sayısal bilgilere yer verilmiştir.

**Çizelge 1: Çeşitli Avrupa Ülkelerinde Sosyal Kiralık Konut Stokunun Toplam Kiralık Konut Stoku İçindeki Payı (yüzde)**

	Toplam konut stoku içindeki payı	Toplam kiralık konut stoku içindeki payı
Hollanda	33	75
Fransa	17	44
İngiltere	17	49
Almanya	3	7
Finlandiya	16	53
Avusturya	22	56
İrlanda	9	32

**Kaynak:** CECODHAS 2013 ve CSO 2012 verilerinden derleyen Cahill, 2014: 5.

Talep açısından bakılacak olursa, Avrupa genelinde talep yüksek ve artmaktadır. Özellikle belli alanlarda konut edinmek için uzun bekleme listeleri olduğu belirtilmektedir. Bunun temel nedeni çoğu Avrupa ülkesinde yükselen ev fiyatları olarak gösterilirken, göç ve gelir dağılımında yaşanan bozukluklar da talep artışına neden olan diğer faktörler olarak sayılmaktadır. Kuzey İngiltere ve Doğu Almanya gibi bazı bölgeler için arz fazlasından söz edilmektedir (Scanlon ve Whitehead, 2007). Fransa örneğinde olduğu gibi, kıta genelinde artan konut fiyat ve kiralari ve buna karşın iş güvencesinden yoksun çalışma gibi gelişmeler sosyal konuta yönelik talebin artmasına neden olmaktadır (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007).



Avrupa genelinde sosyal konut alanında yaşanan bir başka gelişme ise özelleştirmelerdir. İrlanda ve İngiltere kıtada özelleştirme politikalarını on yıllardır uygulayan ilk ülkeler olmakla birlikte, 1990'ların sonuna doğru Hollanda'da da bu gelişmeler başlamıştır. Danimarka ise özelleştirme ile son tanışan ülkelerden birisi konumundadır. Fakat yine de bazı azalmalar ve özelleştirme uygulamaları gündemde olmakla birlikte kıtada sosyal konut inşası hala devam etmektedir. Özel ihtiyaçları olan gruplar, özel ihtiyaç tanımı farklı olmakla birlikte çoğu ülkede sosyal konutlar içinde bunların oranı artmaktadır. Örneğin Danimarka'da sosyal konutların yarısı özel ihtiyaçta sahip gruplara ayrılmaktadır. Bu gruplar kıta genelinde, yaşlılar, engelliler, ruhsal problemlere sahip olanlar ve büyük aileler gibi olabilmektedir (Scanlon ve Whitehead, 2007).

Hills (2007), Avusturya, Danimarka, İngiltere, Fransa, Almanya, İrlanda, Macaristan, Hollanda ve İsveç üzerinde sosyal konutlarla ilgili yapılan çalışmaların bulgularını şu şekilde özetlemektedir:

1. Söz konusu ülkeler arasında sosyal konutların toplam konutlar içindeki payı en yüksek yüzde 35 ile Hollanda'da, en düşük ise yoğun özelleştirme programları sonucu yüzde 4 ile Macaristan'da bulunmaktadır. Bu paylar son yıllarda giderek her ülkede azalmaktadır.
2. Avrupa'da belirli ve tek bir sosyal konut kavramı bulunmamaktadır. Kooperatiflerden, özel sağlayıcılara ve sübvansiyonlara kadar birçok farklı yolla sosyal konut sunumu gerçekleştirilmektedir.
3. Her ülkede sosyal konutların hedef kitlesi de farklılaşmaktadır. Bazı ülkelerde en yoksul kesim hedeflenirken, bazılarında düşük ücretli çalışanlar hatta orta sınıflar bu sosyal konutlardan faydalanmaktadır. Fakat bir genelleme yapılacak olursa; tek ebeveynli aileler, yaşlılar ve yoksullar sosyal konut politikalarının hedef kitleleridir.
4. Birçok ülkede özel sektör ile kamu işbirliği gündeme gelmiştir. Bu bazı ülkelerde özel sektörün finansman desteği olabildiği gibi, bazı ülkelerde ise özel kesimin bizzat sosyal konut arz etmesi şeklinde olabilmektedir.
5. Etnik ayrımcılıklar özellikle de büyük sosyal konut yerleşim yerlerinde devam etmektedir.
6. Sosyal kiralının belirlenmesi konusunda bir görüş birliği bulunmamaktadır. Kiracının geliriyle uyumlu belirlenen kiralarda çoğunlukla arz edenin maliyetlerini karşılamamaktadır. Öte yandan, yatırım maliyetlerini göz önüne alarak belirlenen kiralarda karşılanabilirlikten uzak kalmaktadır.

---

Avrupa’da sosyal konut kavramının durumunu inceleyen bir başka çalışma ise, Stephens, Burns ve Mackay’e (2002) aittir. Yazarlar, Danimarka, Fransa, Finlandiya, Almanya, Hollanda, İsveç ve İngiltere üzerinde yaptıkları araştırmaların sonucunda Avrupa’da sosyal konut politikalarının ikincil bir yan amacı olduğunu iddia ederler. Bu ikincil amaç, sosyal güvenlik ağı oluşturulması ve toplumun daha geniş kesimleri için karşılanabilir barınma imkanlarına ulaşılması olarak belirtilmektedir.

Avrupa genelinde sosyal kiralık konut sunum şekilleri incelendiğinde ise dört yöntem belirlenmektedir (Stephens, Burns ve Mackay, 2002: 15):

- Belediyelerin sahip olduğu konut birlikleri (ya da şirketleri)
- Konut birlikleri
- Kar amacı gütmeyen şirketler
- Kar amacı güden şirketler yoluyla sosyal kiralık konut sunumu gerçekleştirilebilmektedir.

Eurostat (2014: 3-5) verilerine göre, 2012 yılında, indirimli kiracılık veya bedelsiz kiracılık AB 28 ortalaması yüzde 10,9 olarak belirlenmiştir. Sosyal dışlanma ve yoksullukla mücadele amacıyla sosyal ve konut yardımlarının, birlik ve ülke mevzuatlarıyla uyumlu olduğu sürece tanınacağı belirtilirken, Nice Antlaşması’nın herkesin insanca yaşamaya elverişli barınma hakkına sahip olduğunu belirten maddesine de vurgu yapılmaktadır.

#### **4. Seçilmiş Avrupa Ülkelerinde Sosyal Konut Uygulamaları**

Avrupa genelinde sosyal konutun farklı yorumlandığı ve farklı uygulama şekilleri ortaya çıktığı daha önce açıklanmaya çalışılmıştı. Bu noktada incelemeyi derinleştirmek adına seçilen üç ülkedeki deneyimler ışığında sosyal konut kavramının bugün itibariyle Avrupa’da ne ifade ettiği daha net gösterilmeye çalışılacaktır. Ülkelerin seçiminde ise, farklı refah rejimlerine sahip ülkeler tercih edilmiştir. Buna göre, Hollanda sosyal demokrat model, Fransa muhafazakâr model ve İngiltere ise liberal modeli temsil etmek üzere incelenmiştir.

##### **4.1. Hollanda**

Avrupa’nın en büyük sosyal konut arzına sahip ülkesi olan Hollanda’da sosyal konut politikaları, sosyal kiralık konut biçiminde uygulanmaktadır. Avrupa genelinde olduğu gibi, bu politikalar İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde doğan zorunlulukların bir sonucu olarak hız kazanmış bugüne kadar çeşitli aşamalardan geçerek gelmiştir.

1901 yılında yürürlüğe giren “Housing Act” sosyal konut politikalarının yasal temeli niteliği taşımaktadır ve konut birliklerinin görev ve sorumluluklarını belirtmektedir. Kurularda bu görev ve sorumluluklar, kendilerine uygun bir barınma sağlayamayanlara yardım etmek iken, zaman içinde örneğin 1997’de yaşanabilir çevreler yaratmak, 2001’de yaşlı ve engellilere konut sağlamak gibi görev tanımına başka maddeler de eklenmiştir (Elsinga ve Wassenberg, 2007).

Hollanda’da kiralık konut piyasası ikiye ayrılmaktadır. “Regulated-nonregulated” ayrımı olarak düzenlenmiş ve düzenlenmemiş konut piyasaları ayrımında, sosyal kiralık konutların yüzde 90’dan fazlasının düzenlenmiş konut piyasası içinde, sistemin ana aktörü olan konut birlikleri (Housing Associations) tarafından sunulduğu belirtilmektedir (Government of Netherlands Internet Sitesi, Housing Associations, erişim: 01.07.2015).

İkinci Dünya Savaşı’ndan beri Hollanda’da hem özel sektör hem sosyal kiralık sektörün kira denetimlerine tabi olduğunu belirten yazarlar da bulunmaktadır. Bu görüşe göre, yıllık artış limitleri ve kira tavanları olması her iki sektör içinde bir düzenleme olduğunun göstergesidir (Elsinga ve Wassenberg, 2007).

İkinci Dünya Savaşı döneminde Hollanda’da da ciddi bir konut açığıyla karşı karşıya kalındığı belirtilmektedir. Bu dönemde refah devleti politikaları uygulayan Hollanda’da devletin konut arzındaki önemli rolünün 1970’lere kadar devam ettiği söylenebilir. Bu noktada kira denetimi, kira yardımı gibi politikalar uygulanmıştır (Boelhouwer’dan aktaran Sarioğlu, 2007).

Hollanda’da devletin konut sunumu için yaptığı harcamaların 1990’lara kadar artarak sürdüğü belirtilmektedir. Ancak 1989 yılında “Doksanlarda Konut Yasası” ile birlikte devletin bu etkin rolü sorgulanmaya başlamış ve devletin yetkilerinin belediyeler ve konut birliklerine de aktarılması başlamıştır (Dieleman ve van Kempen’den aktaran Sarioğlu, 2007).

Devletin konut arzındaki etkin rolünün azaltılmaya çalışılmasının iki önemli nedeni olduğu belirtilmektedir. Bunlar ağır mali yüklerin sürdürülmemesi ve konut stokunun ise yeterli seviyeye ulaşmış olması olarak sayılmaktadır. 1990’lara gelindiğinde artık ülkede konut arzı bakımından bir açık yoktur, aksine inşaa edilmiş konutlar eskimeye başlamış ve bakım-onarım maliyetleri yaratır duruma gelmişlerdir. Bu yeni maliyet unsurları ise, merkezi hükümetin sorumlulukları yerel birimlere aktarması sonucunu doğurmuştur (Sarioğlu, 2007). Bu kuralsızlaştırma ve devletin konut piyasasından çekilme politikalarının bir sonucu olarak 1995’te konut birlikleri bağımsız statü kazanmışlardır. Bu tarihten sonra devlet sübvansi-

---

yonu almaları yasaklanan birliklerin gelir kalemleri, kira gelirleri, satış gelirleri gibi unsurlardan oluşmaktadır. Öte yandan konut birliklerinin sosyal konut yapmasını desteklemek amacıyla bazı yasal ve finansal ayrıcalıklara sahip olduğunu söylemek mümkündür. Buna göre, konut birlikleri kurumlar vergisinden muaftır, Sosyal Konut Garanti Fonu'nun garantörlüğünden yararlanarak kredi alırlar ve sosyal konut yapma amacıyla kamu arazilerini piyasa fiyatlarının altında fiyatlarla satın alma gibi ayrıcalıklardan söz edilmektedir (Elsinga ve Wassenberg, 2007).

Hollanda'da uygulanan kira yardımlarının miktarları değişmektedir. En yüksek kira seviyesi belirlenmekte ve bunun altındaki konutlara yönelik yardım yapılmaktadır. Yine yaşa ve hane halkında yaşayan kişi sayısına göre değişen ölçütlerde belirli bir gelir seviyesinin altında kalan kişilere kira yardımı yapılmaktadır (Sarioğlu, 2007).

Hollanda örneğinde devletin başarılı sosyal kiralık konut politikalarının amacına ulaştığı ve kiracılığı özendirdiği söylenmektedir. Fakat 2000'li yıllara gelindiğinde devlet artık ev sahipliğini teşvik etmek istemiştir. "21. Yüzyılda Konut" adlı bir genelge ile kiracılık ile ev sahipliği arasında bireylere daha fazla seçme özgürlüğü tanınarak ev sahipliğinin artırılmasının hedeflendiği belirtilmektedir (Sarioğlu, 2007). Bu yaklaşıma göre, devlet tarafından kiracılığın çoğu zaman mecburiyetten kaynaklandığı, bu zaruretin de maddi nedenlere dayandığı varsayılmakta ve kiracılıkta bir seçim özgürlüğü olduğu düşünülmemektedir.

Söz konusu dönemde Hollanda'da ev sahipliğini artırmak için ipotekli kredi sistemi uygulamaya geçmiştir. Bu sistemin kendine has ve önemli bir aktörü ise Ulusal İpotek Garantörü kurumunun kurularak belirli koşullar altında ödeme zorluğuna düşülmesi durumunda krediyi üstlenmesidir. İpotekli kredi kullanarak konut satın alan bireyler yıllık ödedikleri faiz miktarını vergi iadesi yoluyla devletten geri alma hakkına sahiptir. Bu da ev sahipliğini desteklemeye yönelik bir başka politika olarak öne çıkmaktadır (Sarioğlu, 2007).

Hollanda'da 2000'li yıllardan itibaren görülen bir başka gelişme, özel girişimcilerin sosyal fiyattan konut sunumuna başlamaları olarak gösterilmektedir (Scanlon ve Whitehead, 2007). Konut birlikleri ya da özel yatırımcılar tarafından inşa edilebilecek bu evler pahalı olmayan fiyatlardan satılmaktadır. Fiyatın düşük olmasına yardımcı olan bir başka unsur da yerel otoritelerin konut yapılacak araziye düşük bedelden sunması ve maliyetlerin azalmasına katkı sağlaması olarak belirtilmektedir. Devletin sosyal konut piyasasındaki görev ve sorumluluklarını yerel otoritelere ve konut birliklerine aktarmasının, devlet bütçesi üzerindeki yükleri azalttığından, yerleşme sonucunda ihtiyaç ve önceliklerin daha sağlıklı biçimde kar-

şılabilirliğinden söz eden yazarlara rastlamak mümkündür (Elsinga ve Wassenberg, 2007).

Hollanda'da 2012 konut araştırma raporunun sonuçlarına göre, toplam konut arzının yüzde 60'ına tekabül eden 4,4 milyon birim konut mülkiyeti konutta oturan ev sahiplerine ait konut olma özelliği taşımaktadır. Geriye kalan yüzde 40'luk kesim ise, kiralık konutlardan oluşmaktadır. Kiralık konutlar içinde 600 bin konut özel sektörün kiraladığı konutlarken, 2,3 milyon birim konut sosyal kiralık sektörün sunduğu konutlardır. Sosyal kiralık konutlar, kiralık konutlar içinde yüzde 80'lik bir paya sahipken, tüm konut piyasası içinde de yüzde 32'lik bir arza sahiptir (Investing in the Dutch Housing Market, Raporu 2014: 8)

Ülkede sosyal kiralık konutlarda yaşayanların genel özellikleri, yaşlılar, küçük hane halkları, düşük gelirli, çalışmaktan ziyade sosyal yardım alma eğiliminde olanlar ve Hollanda kökenli olmayanlar olarak sayılmaktadır. Bu araştırmaya göre, sosyal kiralık konutlarda oturanların yüzde 34'ü Hollanda kökenli olmayanlardır (Elsinga ve Wassenberg, 2007).

2008 ekonomik krizinin Hollanda'da konut talebini de etkilediği belirtilmektedir. Buna göre, krizden sonra ev sahibi olma talebi değil kiralık konut talebi artış göstermiştir. Bu yoğun talebin ülkede 125 bin ile 150 bin arasında bir kiralık konut arz açığı doğurduğu hesaplanmaktadır (Investing in the Dutch Housing Market, 2014 Raporu 2014: 14-15). Öte yandan kiralık sektöre olan bu talep artışının şaşırtıcı biçimde özel kiralık konut sektörüne yönelik olduğu belirtilmektedir. Bu ise, demografik ve ekonomik gelişmeler ile birlikte devletin konut politikalarının bir sonucu olarak görülmektedir. Bir başka eğilim ise, içinde bakım hizmetlerinin de bulunduğu yaşlılara yönelik siteler veya öğrenci evleri gibi özel talep piyasalarının yükselmesi olarak belirtilmektedir (Investing in the Dutch Housing Market Raporu, 2014: 35).

## 4.2. İngiltere

Birinci Dünya savaşı sonrası dönemde, savaştan geri dönen askerleri ödüllendirmek amacıyla onlara konut verilmesi düşüncesi hakimdi. Bu dönemden ikinci dünya savaşına kadar olan dönemde, sosyal konut sunumu çalışan sınıfın ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik gerçekleşmiştir. İkinci dünya savaşı sonrasında ise öncelikli olarak savaşta zarar gören yaklaşık 450 000 birim konutun yeniden inşası büyük bir ihtiyaç yaratmıştır (Oxley ve Dunmore, 2004).

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde hane halkı sayısının artması ve savaşta zarar görmüş konutların yeniden inşası 1950 ve 1960'lı yıllarda

---

hem muhafazakar hem işçi partisi hükümetlerinin öncelikli amacı olmuştur (Golland ve Gillen, 2004).

İngiltere’de sosyal konut uygulamalarının 1980’lerden sonra büyük değişiklikler geçirdiği söylenebilir. 1980’de Housing Act ile kiracılara oturdukları sosyal konutu satın alma hakkının getirilmesi bu bağlamda bir dönüm noktası olarak tanımlanmaktadır. Yine bu dönemde, merkezi hükümet yerine yerel birimler ve konut birliklerinin konut piyasasında daha aktif rol üstlenmeye başladıkları belirtilmektedir. 1980’lerle birlikte devlet yönetiminde öncelikli hedefler, maliyetleri azaltmak, verimliliği arttırmak şeklinde gelişse de 1980’lerin sonunda hedefler kalite odaklı olmaya başlamıştır. Bu bağlamda yönetimin öneminin ön plana çıktığını belirten yazarlara rastlanmaktadır. İngiltere’de görülen eğilim ise merkezi hükümet yerine belediyelerin bu anlamda ön plana çıkması olarak tanımlanmaktadır (Woods, 2000).

İngiltere’de konut yatırımlarının yüzde 20 ile 50’si arasında değişen oranlara sahip kısmı “affordable” konut olmak zorundadır. Yani sosyal konut sunumlarının neredeyse yarısı bu şekilde karşılanmaktadır. Konut birlikleri ve özel girişimler bu alanda faaliyet göstermektedir (Scanlon ve Whitehead, 2007).

İngiliz tarzı sosyal konut sisteminin kendine özgü olduğu belirtilmektedir. Bunun nedeni, lokal yönetimlerin bağımsız bir şekilde ve neredeyse monopolcü bir piyasa şekliyle sektörü yönetmesi olarak gösterilir. İngiltere’nin Avrupa ülkelerine kıyasla daha eşitsiz bir gelir dağılımı olduğuna dikkat çeken araştırmacılar, yine İngiltere’de diğer ülkelere kıyasla daha fazla sayıda düşük gelirli olduğunu savunurlar. Bunun bir sonucu olarak da sosyal kiralık konutlar bu kesimler için bir sosyal güvenlik ağı işlevi görmekte ve sosyal konut politikalarının hedef kitlesini de bu gruplar oluşturmaktadır. İngiliz emek piyasasının yapısı ve İngiliz sosyal güvenlik sisteminin eksikliklerinin de bu ihtiyacı arttırdığı savunulmaktadır (Stephens, Burns ve Mackay, 2002: 11-13)

İngiltere’de sosyal konut politikalarının 2000’li yıllar itibariyle konut arz açıklarını gidermekten başka hedeflere yöneldiğini söylemek mümkündür (Stephens, Burns ve Mackay, 2002: 13). 1979 yılında ülkede 5,1 milyon birim olan sosyal konut miktarı “Right to Buy” politikalarının uygulamaya geçmesiyle 2007 yılında 3,983 milyon birim düzeyine düşmüştür (Scanlon ve Whitehead, 2007).

“Affordable renting” 2011’de başlamış olan yeni temel uygulama yöntemidir. Bu modelde piyasa fiyatlarının yüzde 80’ine kadar ulaşabilen ölçülerde kiralalar belirlenir. Bu sistem içinde yerel otoriteler ve özel sağlayıcı-

çılar kiralık konut arz ederken, kira kontrolleri söz konusudur Buna göre İngiltere’de resmi tanımlar ve 2013 verileri aşağıdaki şekildedir (England Housing Statistical Release 2014: 10-11):

- Sosyal Kiralık Konut = karşılanabilir kiralık + sosyal kiralık
- Karşılanabilir Konut = karşılanabilir kiralık + sosyal kiralık + orta derece kira düzeyi + karşılanabilir ev sahipliği

**Çizelge 2: İngiltere’de Sosyal Konut Sektörü (birim adet)**

	2004	2012	2013
Sosyal kira	21.670	17.620	10.840
Karşılanabilir kira	-	6.980	19.740
Orta derece kira	1.510	1.070	790
Karşılanabilir sahiplik	14.280	17.260	11.330
Toplam arz	37.470	42.920	42.710

**Kaynak:** Housing Statistical Release 2014: 3’ten alınmıştır.

### 4.3. Fransa

Levy-Vroelant ve Tutin (2007) diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Fransa’da da ikinci dünya savaşına kadar olan dönemde ilk dönem sosyal konut uygulamalarının ücretli çalışan ve işçilere yönelik olduğunu belirtmektedirler. Yazarlar, savaş sonrası dönemde ise sosyal konut politikalarının amacının evsizlikle mücadele, yoksul konutların iyileştirilmesi ve nüfusun büyük çoğunluğunu ilgilendiren konut eksikliğinin giderilmesi olduğunu eklemektedirler.

Fransa’da sosyal konut politikalarının kalıntı (residual) ya da hedef kitlesi olan (targeted) modellerden farklı olarak evrensel olduğu belirtilmektedir. Öte yandan Avrupa Birliği (AB) tarafından bu herkesi kapsayıcı model eleştirilmektedir. Toplumun düşük gelirli kesimleri dışında kalanlara yardım edilmesinin AB mevzuatına uygun olmadığı iddia edilmektedir (Scanlon ve Whitehead, 2011:6).

Fransa’da sosyal konut iki biçimde sağlanmaktadır. Kamu büroları ve kar amacı gütmeyen sosyal organizasyonlar sistemin aktörleridir (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007). Öte yandan bunlar için bir çatı kurum HLM (Habitations a LoyerModere) söz konusudur ve bu kurum altındaki tüm organizasyonlar yasal olarak konut ve finans bakanlıklarına bağlıdırlar. HLM şirketleri özel şirket kanunlarına tabi olmakla birlikte, sermayeleri-

---

nin yüzde 4'üne kadar kar elde etmelerine izin verilir ve şirketlerden alınan vergilerden muafırlar (Schaefer, 2002).

HLM organizasyonu içindeki şirketlerin yarısını kamu girişimleri oluştururken, diğer yarısını özel (demiryolu, posta gibi büyük şirketlerin veya finans kurumlarının kurduğu) ortaklıklar oluşturmaktadır (Scanlon ve Whitehead, 2011:6).

1977'de getirilen sistemle, konut inşa edenler ve devlet arasında bir sözleşme düzenine geçilmiştir. Buna göre, devlet inşa edene sübvansiyon ve çeşitli finansman kolaylıkları sağlayacak bunun karşılığında inşa eden ise sosyal ev sahipleri olacaklardır. Böylelikle de kiracılarda gelir tavanı aranması ya da kiralarn kısıtlanması gibi politikaları kabul edeceklerdir (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007).

Fransa'da direkt olarak bir devlet bankasından borç sağlanarak sosyal konut arz etmek isteyenlere sübvansiyon verilmektedir. Devletin, konut ihtiyacını belirleme, projeleri onaylama, sübvansiyonun miktarını belirleme gibi görevleri devam etmekle birlikte, yerel otoritelerin sosyal konut politikalarındaki rolü de 1990'ların ortalarından itibaren artmaya başlamıştır. Kentsel planlama, yatırımların finansmanına yardımcı olma ve sosyal ev sahiplerini denetleme Fransa'da yerel birimlerin görev ve yetkileri olarak sayılmaktadır (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007).

Fransa'da sosyal konut kiralarnın, özel kiralık konutların kiralarnından ortalama yüzde 30-40 dolayında düşük olduğu düşünülmektedir. Öte yandan Fransa için "de facto sosyal konut" kavramından bahseden yazarlara da rastlamak mümkündür. Bu görüşe göre, Fransa'da 2000'li yılların başında yaklaşık bir milyon hane halkının çok düşük standartlara sahip özel kiralık konutlarda –düşük kiralarla- oturduğu belirtilmektedir. Öte yandan sosyal konut arzının yetersiz olduğu bölgeler için, özel sektörün sunduğu konutların standardı düşük bile olsa kiralarn yüksek olduğu da eklenmektedir (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007).

Fransa için belirtilmesi gereken bir başka dikkat çekici husus, sosyal konutlardan yararlanmak için belirlenen gelir tavanlarının görece yüksek olduğudur. 2009 yılına kadar yaklaşık 40 bin Euro düzeyinde olan ve böylece neredeyse nüfusun yüzde 75'inin yararlanıcı olma şartını gerçekleştirdiği bu tavan, 2009 yılında Boutin yasası olarak anılan bir yasayla yaklaşık yüzde 10,3 oranında düşürülmüştür. Fakat hala diğer Avrupa ülkelerine kıyasla en yüksek gelir tavanlarından birisi Fransa'dadır ve nüfusun yüzde 65'i yararlanıcı olma koşulunu sağlamaktadır (Scanlon ve Whitehead, 2011:8).

1990'lara kadar Fransa'da sosyal konut siteminin aile odaklı olduğu be-



lirtilirken, bu dönemden sonra hedef kitlelerin gündeme gelmeye başladığı belirtilmektedir. Fransa’da bir sosyal konut için başvuruda bulunan hane halkı yıllık gelirine göre sınıflandırmaya tabi tutulur. Buna göre sunulan üç tip –standart, yüksek, düşük nitelikli- sosyal konuttan hangisinde oturma hakkı elde edeceği yıllık gelir tavanlarına göre belirlenmektedir (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007).

Sosyal kiralık konutlar için uygulanacak kiralar, ülke düzeyinde merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yine bunlardan yararlanmak için kimlerin başvuruda bulunabileceği, merkezi yönetimce belirlenen hane halkı gelir tavanları dikkate alınarak uygulanır. Sosyal kiracılık, kiracı kirayı ödediği müddetçe devam eder bir zaman kısıtlamasına tabi değildir. Fakat, kiracı için gelir tavanlarının üstünde bir gelir artışı söz konusu olursa, ödediği kira miktarı arttırılabilir (Schaefer, 2002).

En yoksul hane halkları için sosyal kiralık konuttan yararlanma dışında ikinci bir destek de söz konusudur. Buna göre, kiranın ortalama yüzde 60’ını karşılayan konut allowances dan da yararlanırlar (Scanlon ve Whitehead, 2011:10).

1993’te getirilen PAS sistemi Fransa’daki sosyal konut politikaları açısından önemli bir gelişmedir. Buna göre, sosyal ev sahipliği özendirilerek, sosyal kiralık konutlarda oturan kesim içinden ev sahibi olmak isteyenlere, devletin ödeme gücüğü aşamasında garantör olduğu bir sistem çerçevesinde kredi sağlanması söz konusu olmuştur. Devlet, garantörlük görevini ise, kurulan garanti fonu (FGAS) sayesinde gerçekleştirecektir (Schaefer, 2002).

2000’li yılların başı itibariyle Fransa’da sosyal kiralık konutların 4 milyon birimlik bir hacme ve yıllık ortalama 30-40 bin dolayınca yeni arza ulaştığı hesaplanmaktadır (Schaefer, 2002). 2009 yılında ise 4,5 milyon birimlik sosyal kiralık konut sektörünün, toplam konut stokunun yüzde 17’sine sahip olduğu görülmektedir (Scanlon ve Whitehead, 2011:5).

**Çizelge 3: Fransa’da Sosyal Konut Sektörü (birim adet)**

	1990	2000	2005	2011
<b>HLM yıllık üretim</b>	47.000	38.000	54.400	105.000
<b>Toplam HLM stoku</b>	3.226.000	4.180.000	4.347.000	4.576.000

**Kaynak:** Social Housing in France, “Social Housing in Europe”, s.125’ten alınmıştır.

Fransız kanunlarında 2000 yılında yapılan bir düzenlemeye göre, nüfu-

---

su 3500'ün üzerindeki yerleşim birimlerinde, konutların en az yüzde 20'si sosyal konut olmalıdır. Bu oranın altında kalan yerler, yüzde 20 oranına ulaşabilmek için projeler geliştirmelidir. Bu projelere devlet desteklerinin verileceği de ayrıca vurgulanmaktadır (Scanlon ve Whitehead, 2011:5).

Fransa'da sosyal kiralık konut sistemi, devlet sübvansiyonları, yerel otoritelerin katkıları, çalışanlardan yapılan kesintiler ile finanse edilmektedir. Bunun haricinde, inşaatlarda 30 yıla, arsa alımında 50 yıla kadar vadeli ve devlet garantili kredi kullandırımı da söz konusudur (Schaefer, 2002).

Kendilerine ait 2007 yılına ait çalışmadan ve Holmans 2002 tarihli çalışmadan elde ettikleri verileri değerlendirerek Fransa'da devletin yeni sosyal konut arzını desteklemeye yönelik politikalarını özetlemeye çalışan Scanlon ve Whitehead (2011:15) üç yöntemden oluşan aşağıdaki sınıflandırmayı yapmışlardır:

- Sübvansiyonlar: İnşaat ve yenileme aşamasında hibeler, sosyal konut yapmak isteyenlere sübvansiyonlar, piyasa değerinin altında veya bedelsiz arsa verilmesi, düşük gelirliler için devlet garantörlüğünde kredi kullandırımı.
- Vergi: sosyal konut sağlayıcıları gelir vergisinden muaf tutmak, sosyal konut yatırımı yapanlara vergi indirimleri, konut kredileri için vergi indirimleri ve böylelikle bu kredilerin düşük faizli olması.
- Yasal Düzenlemeler: belirli bir oran getirerek, yeni yapılacak inşaatların bu orana karşılık gelen kadarının sosyal olacağını zorunlu tutmak.

Sosyal konut alanında Fransa örneğinde tespit edilen bazı sorunlardan da söz etmek mümkündür. Fransa'da üç tip sosyal konut arz edilmesi ve bunlardan yararlanmanın hane halkının yıllık gelirine göre belirlenmesi söz konusudur. Uygulamaya bakıldığında, en yoksul hane halklarının oturduğu sosyal konutların dezavantajlı mahallelerde konumlandırıldığı, gelir seviyesi yükseldikçe oturlan sosyal konutun yerleşkesinin de iyileştiği belirtilmektedir (Levy-Vroelant ve Tutin, 2007). Fransa özelinde belirlenen bir başka sorun ise, en düşük gelirlilerin zaman zaman sistemden excluded olmaları olarak tanımlanmaktadır (Stephens, Burns ve Mackay, 2002: 14).

## Sonuç

Sanayileşme ile başlayan, kentsel alanda ve özellikle düşük gelirli işçi sınıfı için oluşan olumsuz şartlar ve sonrasında yaşanan Birinci Dünya Savaşı'nın doğurduğu zararlar yirminci yüzyılın başında devletlerin konut piyasasına ilk müdahalelerini ortaya çıkarmışsa da sosyal konutun ve devletin bu alana müdahalesinin yükselişi refah devleti politikalarıyla beraber İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde olmuştur. Kıta Avrupa'sında gerek savaşta zarar gören evlerin yeniden inşası gerekse de yeni üretim bölgelerinin oluşmasıyla birlikte artan yeni konut ihtiyacı pek çok ülkede devletin bizzat konut sunumu yapmasına neden olmuştur. Dönemin konut ihtiyacını arttıran bir başka gelişmesi ise, demografik yapıda meydana gelen değişmelerle açıklanabilmektedir.

Bu dönem açısından Hollanda, Fransa ve İngiltere'de de benzer gelişmeler söz konusudur. Ülkelerin tarihleri boyunca ulaşmadıkları yıllık sosyal konut arz miktarlarına bu dönemde ulaşılmıştır. Yine bu üç ülke için de ortak olan bir başka eğilim ise, 1980'ler ile birlikte devletin konut piyasasından çekilmemekle birlikte müdahale araçlarını değiştirmesidir. Her ne kadar politika değişimleri olsa da Avrupa'da sosyal kiralık konut stoku anlamında sırasıyla İngiltere, Fransa ve Hollanda halen ilk üç sırada yer almaktadır. Bu ülkeler için 1970'lerdeki seviyelerden az olmakla birlikte yeni sosyal kiralık konut arzı da devam etmektedir. Buna göre İngiltere ve Fransa'da yıllık ortalama 30-35 bin birim konut gibi arzlar söz konusuysen, Hollanda'da bu miktar biraz daha azdır.

Sosyal konut arzının hala sürüyor olması buna yönelik talebin canlı olduğunun bir göstergesidir. Çünkü çalışmada belirtildiği gibi, sosyal konutların özel konutlardan en büyük farkı, gelecekte ortaya çıkacağı düşünülen bir talep ihtimaline karşı değil, mevcut bir ihtiyaca karşı sunuluyor olmalarıdır. Bu bağlamda artık bizzat konut sunmayan devletler, yetki ve sorumluluklarını dağıtarak sistemin işleyişini devam ettirmişlerdir.

Devletlerin yetkilerini belediyeler, yerel otoriteler, konut birlikleri veya özel girişimlere dağıtarak paylaşırması olarak bilinen desentralizasyon politikaları beraberinde üç ülkede regülasyonları getirmiştir. Alışılmış işleyiş olan kuralsızlaştırma ve yerelleştirme bu noktada birlikte gerçekleşmemiş, devletler her ne kadar yerelleşmeyi sağlamaya ve sisteme daha çok özel aktörün katılımını teşvik etmeye çalışsa da bu alanı kendi başına bırakılmayacak kadar önemli görmüşler ve özellikle kira denetimleri yoluyla sistemde düzenleyici olarak yer almışlardır.

Kira denetimleri her üç ülke için de değişik metodlarla uygulanmaya devam etmektedir. Bunun yanı sıra, Hollanda'da sosyal fiyat, İngiltere'de

---

ise karşılanabilir fiyat gibi yeni tanımlamalar geliştirilerek özel sektörün bu fiyatlardan sunduğu konutlar da sosyal konut arzları içinde değerlendirilmeye başlanmıştır. Fransa’da ise, esas itibariyle düşük nitelikli ve yaşama elverişsiz konutlarda kendiliğinden oluşan “de facto” sosyal kiradan söz edilmekle birlikte, bunlar olumsuz değerlendirilmekte ve sosyal konut arzına dahil edilmemektedir.

Sosyal konutlardan yararlananlar açısından bu üç ülke arasında bir karşılaştırma yapılacak olduğunda, İngiltere’nin diğer ikisinden farklılaştığı görülmektedir. Fransa ve Hollanda’da nüfusun daha geniş kesimlerini kapsayan sosyal konut sektörü, İngiltere’de özellikle en düşük gelirli kesimler için bir sosyal koruma işlevi görmektedir. Fakat belirtilmesi gerekir ki bu farklar yasal mevzuatlardan değil uygulamanın gerçekleşme şeklinden kaynaklanmaktadır. Aksine İngiltere’de sosyal konutların yasalarla tanımlanmış hedef kitlesi daha genişken, Fransa ve Hollanda’da daha sınırlıdır. İngiltere örneğinden devam edilecek olursa, geliri yüksek olsa bile evi yanan bir hane halkına belediyenin sosyal kiralık konut tahsis etmesi de mümkün olabilmektedir. Diğer yandan, mevzuat boşlukları nedeniyle Hollanda ve Fransa’da sosyal konutlarda oturanların önemli bir kısmının belirlenen gelir tavan limitlerinin üstünde yer aldığı tahmin edilmektedir.

Küçülen hane halkları, tek ebeveynli aileler ve gençler, istihdam piyasasından kaynaklanan olumsuz etkilerle birlikte sosyal konutlara olan talebi canlı tutmaktadır. Devam etmekle sınırlı olan yeni sosyal konut sunumlarının ihtiyaçları karşılayabilmesi için, bir kısım konutun boşaltılması gerekmektedir. Bu noktada üç ülkede de ortak bir eğilim olan ev sahipliğinin özendirilmesi, devletin kredi garantörü olarak sistemde yer alması ve sosyal konut yapmak isteyen özel sektör girişimlerine çeşitli avantajlar sağlayarak maliyetlerini azaltmalarına yardımcı olması uygulanan yöntemlerdir. Çok yeni olmakla birlikte bu üç ülkede de devletin sosyal konut politikalarını, sosyal kiralık konuttan sosyal ev sahipliğine dönüştürmeye çalıştığı görülmektedir. Bu sistem 2008 finansal krizinden etkilenecek bir miktar kesintiye uğrasa da, ilerleyen dönemlerde hem incelenen üç ülke için hem de Avrupa genelinde sosyal ev sahipliğinin artacağı tahmin edilmektedir.

## KAYNAKÇA

CAHILL, N. (2014). Financing of Social Housing in Selected European Countries. **NESC Secretariat Papers**, Paper No.11.

DURMUŞ, M. (2008). **Kamu Ekonomisi**. Ankara, Gazi Kitabevi.

ELSINGA, M. ve WASSENBERG, F. (2007). **Social Housing in the Netherlands**.

GOLLAND A. ve GILLEN, M. (2004). Housing Need Housing Demand and Housing Supply. Edt. A. Golland ve R. Blake. **Housing Development**. London. Routledge Publishing. (45-70).

HAFFNER VD, (M. HAFFNER, J. HOEKSTRA, M. OXLEY, H. HEIJDEN) (2009). Bridging the Gap Between Social and Market Rented Housing in Six European Countries. **Housing and Urban Policy Studies** no. 33, Amsterdam: Delft University Press.

HILLS, J. (2007), Foreword. Edt. Scanlon, K. ve Whitehead, C. **Social Housing in Europe**. London, London School of Economics and Political Sciences Publishing. (4).

İnternet: TÜREL, A. (1997). Türkiye’de Devletin Konut Sektörünü Destekleme Mekanizmaları, **Planlama Dergisi**-1997. Pdf. (43-48). Son erişim: 10.11.2014.

İnternet: Government of Netherlands İnternet Sitesi: Housing Associations: <http://www.government.nl/issues/housing/housing-associations> Son erişim: 01.07.2015

İnternet: SARIOĞLU, G. P. (2007). Hollanda’da Konut Politikaları ve İpotekli Kredi Sistemi. **Metu JFA**, 2007/2 (1-16).

İnternet: Ministry of the Interior, Investing in the Dutch Housing Market, 2014. Pdf erişim: 19.11.2014.

İnternet: England Housing Statistical Release 2014.

İnternet: SCHAEFER, J. P. (2002). Financing Social Housing in France, Housing Finance International. Pdf. Son erişim: 20.11.2014.

İnternet: SCANLON, K. ve WHITEHEAD, C. (2011). French Social Housing in an International Context. **OECD Economics Departments Working Papers**, No: 862. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgcd9s0q8f8-en>

İnternet: United Nations, Universal Declaration of Human Rights, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, son erişim: 01.07.2015

KELEŞ, R. Y. (1966). Sosyal Konut Politikası Kavramı Üzerinde Bir Deneme ve Türkiye’de Sosyal Konut Politikası, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, (167-234).

---

KİRMANOĞLU, H. (2007). **Kamu Ekonomisi Analizi**. Birinci Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım.

LEVY-VROELANT, C. ve TUTIN, C. (2007) Social Housing in France, Edt. Scanlon, K. ve Whitehead, C. **Social Housing in Europe**. London, London School of Economics and Political Sciences Publishing. (70-89).

OXLEY, M. ve DUNMORE, K. (2004). Social Housing, Affordable Development and the Role of Government. Edt. A. Golland ve R. Blake. **Housing Development**. London, Routledge Publishing. (95-119).

SCANLON, K. ve WHITEHEAD, C. (2007). Social Housing in Europe. Edt. Scanlon, K. ve Whitehead, C. **Social Housing in Europe**. London, London School of Economics and Political Sciences Publishing. (8-33).

SCANLON, K. ve WHITEHEAD, C. (2007). **Social Housing in Europe**. London, London School of Economics and Political Sciences Publishing. (130-139).

STEPHENS, M. BURNS, N. ve MACKAY, L. (2002). Social Market or Safety Net? **British Social Rented Housing**. London, Policy Press.

TAŞAR, M. O. ve ÇEVİK, S. (2009). Sosyal Konut ve Konut Sektörüne Devlet Müdahalesi, **Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi**, Temmuz 2009, Cilt 1, Sayı 2. (132-163)

TUNA ve YALÇINTAŞ, (2011). **Sosyal Siyaset**, İstanbul, Filiz Kitabevi.

WASSENBERG, F. (2004). Large Social Housing Estates: From Stigma to Demolition? **Journal of Housing and the Built Environment**. 19. Kluwer Academic Publishers. (223-232).

WOODS, R. (2000). Social Housing: Managing Multiple Pressures. Edt. J. G. Clarke ve E. S. McLaughlin, **New Managerialism, New Welfare?** London, Sage Publications (137-151).