

2000'li Yıllarda Konut Sektörünün Ekonomi Politikği ve Devletin Dönüşümü¹

Havva Ezgi Doğru, Anadolu Üniversitesi Sosyoloji Bölümü

ORCID: 0000-0002-4393-8061

E-Posta: havvaezgidogru@anadolu.edu.tr

Özet

Konut sektörünün uygulanan siyasalar ile biçimlendirilmesi ve dönüşümünün analizini yapmak yalnızca konut sektörünü değil, Türkiye’de değişen siyasal rejiminin ekonomi politikğini bütünsel olarak anlamamız için önemli bir fırsat sunuyor. Bu çalışma konut siyasalarının örgütsel aracı olarak Toplu Konut İdaresi (TOKİ)’ni analizin odağına yerleştirerek hem 1980 sonrası devletin değişen biçimindeki süreklilik ve kırılmaları hem de devlet ve piyasa ilişkisinin farklı birikim dönemlerinde geçirdiği dönüşümleri kavramsallaştırıyor. 2001 sonrası başlayan ‘düzenleyici neoliberal’ kurumsal yeniden inşanın ivme kazandığı süreçte dahi ayrıksı bir yere sahip olan, hayli merkezileşmiş ve siyasal alana gömülü olan (embedded) TOKİ, hem piyasa aktörlerinin hem de politika yapıcılarının eleştiri oklarını üzerine çekmiş ancak arzulanan şekilde siyaset üstü bir kuruluşa dönüşmemiştir. Aksine, Türkiye’nin son 15 yılında devletin birçok bağımsız düzenleyici kuruluşu başta planlanan aksine adım adım TOKİ’ye yakınsayan bir biçim almıştır. *Neden TOKİ ve konut sektöründe yansıma bulan düzenlemeler ve uygulamalar neoliberal düzenleyici paradigmanın beklentisinin aksine kalıcılışmış ve kurumsallaşmıştır?* Araştırma, konut sektöründe cisimleşmiş devlet formunu tarihsel bir perspektiften ele alarak TOKİ’nin sektör içindeki çatışmalı pozisyonunu ve yönetim kapasitesindeki artışı mercek altına alıyor. Bunu yaparken de piyasa kurucu bir role sahip olduğunu iddia eden, inşaat proje yöneticisi olarak tanımlanan, özel sektör gibi çalışan, kurumsal gücünü yürütmeden alan, özel bir bütçeye sahip ve geleneksel devlet bürokrasisi içinde daha en başından ayrıksı bir pozisyona sahip olan kuruluşun öyküsünü Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte gelen rejim değişikliğinin ve politik ekonomisinin içine yerleştiriyor. TOKİ’yi merkeze alan makale iktidar bloğu içindeki çatışmaları, faiz tartışmalarındaki farklı kampları, yeni siyasal rejimin kendi sermayedarlarını nasıl yarattığını ve bu sermayedarlarla girilen çatışmalı/çok katmanlı ilişkileri konut sektörünün ekonomi politikği üzerinden inceliyor. Çalışmanın temel savı devletin konut sektöründeki kurumsal müdahalesinin önceden belirlenmiş uzun vadeli planlardan ziyade sektörün aktörleri arasındaki çıkar ilişkileri ve devletin mali krizleriyle belirlendiğidir.

Anahtar Kelimeler: Konut Sektörü, TOKİ, Devlet, Kentsel Politika, Neoliberal Düzenleyici Paradigma.

The Political Economy of the Housing Sector in the 2000s and Restructuring of the State

Summary

Analyzing the implementation and transformation of the housing sector policies not only provides insights into the housing sector but also presents a significant opportunity to comprehensively understand the political economy of the evolving political regime in Turkey. This study places the focus on analyzing the Housing Development Administration of Turkey (TOKI) as an organizational instrument of housing policies, aiming to conceptualize both the continuities and ruptures in the changing form of the state post-1980, as well as the transformations in the relationship between the state and the market during different accumulation periods. Post-2001, despite being highly centralized and politically embedded, TOKI has not evolved into a politically neutral entity, drawing criticism from both market actors and policymakers during the intensified regulatory neoliberal institutional reconstruction period. On the contrary, over the past 15 years in Turkey, many independent regulatory bodies of the state have gradually taken a form increasingly resembling TOKI, contrary to what was initially planned. *Why have the regulations and practices reflected in TOKI and the housing sector deviated from the expectations of the neoliberal regulatory paradigm and become institutionalized and entrenched instead in other institutions of the state?* The research examines the embodied form of the state in the housing sector from a historical perspective, shedding light on TOKI's conflicted position within the sector and its increased institutional capacity. The article situates the history of TOKI, which claims a market-maker role and is defined as a construction project manager operating like the private sector, with a distinct position within the traditional state bureaucracy from the outset, possessing its own budget and exercising institutional power, within the framework of Turkey's Presidential Government System along with the regime change and ensuing political economy. The article centered on TOKI examines the conflicts within the power bloc, the different camps in the interest rate debates, how the new political regime creates its own capitalists, and the contentious/multi-layered relationships entered into with these capitalists through the political economy of the housing sector. The main argument of the study is that the state's institutional intervention in the housing sector is determined not by predetermined long-term plans but by the interest relations among sector actors and the state's financial crises.

Keywords: Housing Sector, TOKI, State, Urban Politics, Neoliberal Regulatory Paradigm.

Toplu Konut İdaresi (TOKİ) Türkiye'deki Rejim Değişiminin Neresinde?

Devlet ve piyasa ilişkisinin nasıl kurulması gerektiği, devletin piyasanın inşasında ve işleyişindeki rolünün ağırlığı ve görevi, devletin piyasanın ihtiyaçlarına göre alması gerektiği kurumsal biçimler geç kapitalistleşmiş ülkelerin ana gündemlerinden biri olageldi². Özellikle 1990'ların sonunda gelişmekte olan ülkelerin arka arkaya girdikleri ekonomik krizler, 1980'lere damgasını vuran Washington Uzlaşısı'nın dayattığı minimal devlet anlayışını sarstı. Devlet müdahalesine savaş açmış olan yapısal uyum paketleri, bizatihi bu paketlerin hazırlayıcıları olan IMF ve Dünya Bankası tarafından eleştirildi (World Bank, 1997; Stiglitz, 1998; 2008). Literatüre Post-Washington Uzlaşısı olarak geçen yeni ekonomik paradigmanın önceliği piyasaların işler hale gelmesi için düzenleyici devlet kurumlarının inşa edilmesiydi. Yeterli kurumsal altyapısı olmayan gelişmekte olan ülkelerin sermaye piyasalarına savunmasız ve hızlı entegrasyonu ekonomik büyümeden ziyade istikrarsızlık getirmişti (Öniş ve Şenses, 2005). Düzenleyici neoliberal paradigmanın temel gündemi piyasanın işlerliği için inşa edilecek kurumlara nasıl ulaşılabileceği ve optimum bir devlet-piyasa dengesinin nasıl sağlanabileceğiyle ilgiliydi (Stiglitz, 2008: 50).

Düzenleyici neoliberal paradigmaya göre piyasanın işlerliğini sağlayacak kurumların inşası ve optimum bir devlet-piyasa dengesinin sağlanması ancak etkin bir devletin varlığı ile mümkündür. Dünya Bankası'nın *Değişen Dünyada Devlet* isimli raporunun tanımladığı etkin devlet her şeyden önce devletin yeniden yapılandırılmasının önündeki tüm engellerin kaldırılması ve bunun için halktan siyasi desteğin alınmasını öneriyordu (World Bank, 1997: 20-27). Kitle desteğini almış bir hükümet köklü reformların gerçekleştirilmesini ve toplumda kabul görmesini sağlayabilirdi (Rodrik, 2007: 113; Acemoğlu ve Robinson, 2008: 10-11). 2001 yılında Kemal Derviş'in önderliğinde hazırlanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ancak 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) iktidara gelmesiyle tam olarak hayata geçirilebildi. Derviş'in IMF'yle imzalanacak yapısal uyum programı için 15 günde çıkartılmasını talep ettiği 15 yasanın kurumsal alt yapısını oluşturmak ancak AKP iktidarıyla mümkün oldu. Kurumsal altyapıyı oluşturacak yasaların hızlı bir şekilde yürürlüğe girmesi yürütmenin kendini siyaset üstü bir konuma yerleştirerek yasama karşısında güçlenmesinin ve merkezileşmesinin sonucuydu.

Türkiye'de düzenleyici neoliberal paradigmanın omurgasını oluşturan bağımsız düzenleyici kurumlar, kitlesel bir desteğe sahip bir hükümet sayesinde siyaset üstü konumlarını perçinledi. Bu doğrultuda bankacılık,

kamu ihalesi, enerji, telekomünikasyon ve kamu maliyesi gibi alanlarda bir dizi düzenleme hızlı bir şekilde gerçekleşti. Öyle ki Türkiye bu 'başarısından' ötürü gelişmekte olan ülkelere örnek gösterilir duruma geldi. Ne var ki, bu başarı hikayesi on yıl gibi kısa bir sürede adım adım siyasi olarak içerildi ve dramatik bir başarısızlığa doğru evrildi. 2011 Genel Seçimleri sonucunda üçüncü defa iktidara gelen AKP hükümetinin hayata geçirdiği dönüşümlerle başlayan süreç, Türkiye'deki devlet ve piyasa tartışmalarında bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir. 2001 sonrası kurulan bağımsız düzenleyici kuruluşların adım adım siyasi olarak içermeye başlanması, kamu ihalelerinin AKP'ye yakın sermaye gruplarına verilmesi, vergilendirme yoluyla bir takım sermaye grupları cezalandırılırken diğerlerine vergi affı sağlanması, evrensel hukuk normlarının kişiselleştirilmesi ve yargıya siyasi müdahaleyle biçimlenen bu yeni yönetim biçimi birçok akademik tartışmayı da beraberinde getirdi (Oğuz, 2016; Cengiz, 2020; Esen ve Gümüşçü, 2018; Esen ve Gümüşçü, 2021; Öniş, 2019; Kutlay, 2020).

ABD'de patlak veren ve hızla gelişmiş Avrupa ülkelerini de içine alarak genişleyen 2008 emlak kriziyle birlikte hem Washington kuruluşlarının (IMF, Dünya Bankası gibi Washington konsensüsünün öncüsü olan) kalkınma paradigmaları sorgulanmaya başlandı hem de Küresel Güney'deki güçlü ülkelerin -özellikle Çin ve Rusya- dünya piyasası ve sistemi içinde yükselen konumları yeni bir hegemonya mı doğuyor tartışmalarını beraberinde getirdi (Breslin, 2011; Yağcı, 2016; Öniş, 2019; Öniş ve Kutlay, 2013). Uluslararası ilişkilerde tek kutuplu bir dünyadan çok kutuplu bir dünya düzenine geçiş olarak tanımlanan bu süreç, gelişmekte olan ülkelerde, özellikle Çin'deki devlet kapitalizminden esinlenen alternatif bir kalkınma paradigması tartışmalarına ve arayışlarına yol açmıştır. Bu bağlamda 2011 sonrası Türkiye'nin Batı bloğundan ve 'düzenleyici neoliberal paradigmadan' uzaklaşması Türkiye'deki rejim tartışmalarına yeni bir boyut kazandırdı. Devlet şirketlerinin piyasadaki ağırlığı, devletin piyasa ilişkilerini ve aktörlerini yakından kontrol etmesi, bağımsız düzenleyici kurumlar ve merkez bankası gibi kurumlar üzerindeki siyasi kontrol ve kişiselleştirilmiş birikim rejim stratejilerinin varlığı Çin üzerinden açıklanan devlet kapitalizminin temel belirleyenleridir (Kutlay, 2020: 686; Tuğal, 2022: 5). 'Depolitize' olmuş piyasa ilişkilerinden çok farklı olarak bu tip kalkınma paradigmaları güçlü siyasi önder ve çevresindeki yönetici sınıfın seçtiği sermayedarları destekler ve siyasi önderi desteklemeyenleri cezalandırır (Kutlay, 2020: 688). Bu argümanla örtüşen rekabetçi otoriterlik yaklaşımı AKP'nin siyasi alandaki herhangi bir rekabetin önüne geçmek için piyasa aktörleriyle kurduğu koalisyonlarda devlet kurumlarını/ihalelerini/yaptırımları/yargıyı sopa ve ödül olarak kullanmasına odaklanır (Esen ve Gümüşçü, 2018; 2021).

Rejim değişikliği tartişmalarının merkezinde ise AKP'yle simbiyotik ilişki kurmuş, son 20 yılda palazlanmış ve devlet ihalelerinde en büyük payı alan inşaat şirketleri, medya ve enerji sektörleri özel bir yere sahiptir. Rekabetçi otoriterlik (Esen ve Gümüşçü, 2018), yeni kapitalizm (Buğra ve Savaşkan, 2014), kayırma ekonomisi (eviker-Gürakar, 2016) ya da devlet kapitalizmi (Öniş, 2019; Kutlay, 2020) kavramsallaştırmalarında ise TOKİ'nin özel bir yer işgal ettiğini görüyoruz. Örneğin Ziya Öniş (2019) Türkiye'nin Avrupa Birliği ve Washington kurumlarının yörüngesinden çıkıp Çin ve Rusya tipi bir devlet kapitalizmine evrildiğini açıklamak için TOKİ'yi önemli bir kırılma noktası olarak ele alıyor. Tartışmanın temel dayanağı kamu özel işbirliğiyle gerçekleştirilen büyük ölçekli konut projelerinde devletin işveren olması ve ihalelerin akibetine politik motivasyonlarla karar vermesidir (Öniş, 2019: 7). Kutlay (2020: 699) ise, Türkiye'deki rejim tipinin devlet kapitalizmine dönüşmesinin arkasındaki nedenin ekonominin ağırlığının kamu ihaleleri marifetiyle arazi ve inşaat piyasalarına kayması olarak tanımlanıyor. Bu iddianın ampirik dayanağı olarak AKP döneminde verilen inşaat ruhsatlarının 143 milyon metrekareye ulaşarak, 1984-2002 döneminde ruhsatların ikiye katlanması gösteriliyor. niş'e benzer bir şekilde, Esen ve Gümüşçü (2021) rekabetçi otoriterlik kavramını açıklamak için özellikle TOKİ'ye vurgu yapıyorlar. TOKİ'nin hem arazi piyasası üzerindeki hakimiyetinin kuruma sağlamış olduğu avantaj hem de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun dışında olması, bu bürokratik kuruluşu rekabetçi otoriter rejimin motor gücü haline getiriyor (Esen ve Gümüşçü, 2018: 7). 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda 2003 yılında yapılan bir değişiklikle "kamulaştırma, mülkiyet, arsa temini, imar işlemleri ve uygulama projesine ilişkin şartlar aranmaksızın ihaleye çıkabilme" yetkisine sahip olan TOKİ'nin konut piyasasında başka hiçbir aktörün sahip olmadığı özel bir gcle donatılması özellikle ihalelerin şeffaflığı bağlamında yukarıda tartışılan argümanları destekler niteliktedir³ (eviker-Gürakar, 2016; Yağcı, 2021). Ancak bu bölümün izleyen kısımlarında tartışıldığı gibi TOKİ 2011 sonrası Türkiye'deki rejim değişimindeki 'kırılmayı' açıklamak için kullanılabilir bir aktör değil, aksine 2011 sonrası konsolide olmaya başlayan yeni rejimin alt yapısının hazırlanmasındaki işlevi sebebiyle sürekli liği yansıtan bir kuruluştur.

TOKİ'yi referans alan rejim tartışmalarının bir diğer önemli kurucu ayağı ise patronaj ilişkilerinin yalnızca sermayedarlarla değil, toplumun yoksul kesimleriyle de kurulma biçimidir. Yoksul sınıfların AKP'ye olan sadakatini 'yatay eksen' olarak tanımlayan Öniş (2019: 11), zellikle TOKİ'nin bu bağlamda alt ve orta gelirli vatandaşları TOKİ üzerinden ev sahibi yaparak devlet kapitalizminin meşruluğunun sağlandığını iddia etmektedir. Benzer bir

şekilde Gümüşçü ve Esen (2021: 6) AKP'nin inşa ettiği rekabetçi otoriterliği tanımlamak için kullandıkları 'üçgenel bağımlılık' yaklaşımında önemli bir kenarı oluşturan kent yoksullarının AKP'ye desteğinin partinin sağladığı 'seçici' sosyal politika dağıtımıyla mümkün kılındığını ifade ediyor. Makalenin ilerleyen bölümlerinde tartışıldığı gibi burada yoksullar yalnızca bir oy deposu olarak görülmemekte, yoksulların uzun vadeli konut kredileriyle TOKİ müşterisi olmaları hedeflenmektedir. Burada karşımıza çıkan durum partinin kendi seçmenlerine kaynak dağıtmasının yanı sıra yoksulların finansal olarak içerildiği bir konut kredi mekanizmasının oluşturulmasıdır. TOKİ projelerinin yoğun olduğu mahalleler ve buradaki oy verme davranışları üzerinden yapılan akademik çalışmalar, AKP'nin kazandığı belediyeler ve toplu konut projeleri arasında pozitif bir ilişki olduğunu ortaya koymuştur (Marschall vd., 2015). Burada özellikle vurgulanması gereken nokta, patronaj ilişkilerinin ötesinde hanehalkı borçluluğunun geniş bir toplumsal tabana yayılmasının ve yoksul sınıfların finansal olarak içerilmesinin AKP ile birlikte yeni bir momentum kazanmasıdır (Karaçimen, 2014). TOKİ'nin konut kredisine piyasa şartlarında ulaşamayacak yoksul sınıfları devlet bankalarıyla uzun erimli borç ilişkisine sokması seçmenlere kaynak dağıtılmasının ötesinde toplumsal yeniden üretim ilişkilerinin finansal olarak içerildiği niteliksel bir dönüşümü ifade ediyor (Güngen, 2021).

TOKİ'nin geleneksel devlet hiyerarşisi içindeki işleyişi kurulduğu tarihten itibaren (1984) en tepedeki yürütme organına bağlıydı. Örgütsel olarak sosyal politikanın yürütüldüğü bir kuruluş olan TOKİ'nin ülkedeki en büyük konut üreticisine dönüşmesi devletin mali krizine karşı ortaya konulan yerel bir çözümdür. 'Kâr amacı gütmeyen' ve son derece kârlı bu devlet şirketinin gücü doğrudan yürütmeden gelmektedir. TOKİ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle aynı tarihte ve 703 sayılı kanun hükmünde kararnameyle Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlanmıştır. Cumhurbaşkanı hem kurumun başkanını atama hem de bütçesini onaylama yetkisine sahiptir. 2018'de kurumsallaşmaya başlayan başkanlık sisteminin en temel özelliği 2002'den itibaren belirgin bir şekilde izlenen yürütmenin yasama ve yargı karşısında artan gücünün en yüksek noktaya ulaşarak yönetim sisteminin güçlü lider ekseninde merkezîleşmesidir. Yürütmenin tek elde toplanarak güçlendiği, hükümetin, meclisin ve kamu bürokrasisinin cumhurbaşkanının kişisel tercih ve kararlarının 'başkanlaşan' kamu aktörleri tarafından sadakat ve kararlılıkla uygulanmasının norm haline dönüştüğü bir kurumsal çerçevede siyasa tasarımı ve uygulamaları bu çerçeveye uygun olarak biçimlendi (Bakır, 2020). Karar alma süreçlerinden vatandaşların dışlandığı bu tür bir devlet biçimi tanımlı gereği otoriterdir (Poulantzas,

2014). Gerçekten de 2011 sonrası Türkiye'deki rejimin otoriterliği, yalnızca yürütmenin daha da güçlenmesinin sürekliliğiyle açıklanamayacak bir noktaya ulaşmış durumdadır (Oğuz, 2016).

Her ne kadar Türkiye'nin değişen rejimini adlandırmak bu makalenin amacını aşsa da TOKİ ve konut sektörü ilişkisi üzerinden iki temel eğilimi saptamak mümkün görünüyor. İlki TOKİ modeli konut sektöründeki kapitalist ilişkilerin hem ölçeğini büyütmüş hem de çalışan sınıfları kredi mekanizmalarına dahil etmiştir. Bu bağlamda bir devlet şirketi olan kuruluş, piyasa ilişkilerini kurarak konutun metalaşmasını üst bir seviyeye taşımıştır. Neoliberalizmi piyasa ilişkilerinin derinleşmesi olarak kavramsallaştırdığımız takdirde burada bir süreklilik görmekteyiz. İkinci temel eğilim ise özellikle 2011'den sonra Türkiye siyasal iktisadına damgasını vuran devletin sermayedarlardan giderek özerkleşmesi ve kendi hegemonyasını konsolide edecek şekilde bu ilişkiyi yönetmesidir. TOKİ bu bağlamda 2003'ten beri bahsi geçen simbiyotik ilişkiyi kuran ve devam ettiren bir kuruluştur. Tam da bu nedenle 'düzenleyici neoliberalizmin' en başarılı olduğu kabul edilen 2003-2011 arasındaki süreçte dahi şeffaf olmadığı ve siyasi olduğu için eleştirilen TOKİ devletin yeniden yapılandırılmasında ayrıksı bir örnek olarak ele alındı (Meyersson ve Rodrik, 2014; Atiyas, 2012; Acemoğlu ve Uçer, 2015). Eleştirilere rağmen TOKİ'nin sermayedarlarla kurduğu ilişki süreç içinde şeffaflaşmamış, aksine Türkiye'nin siyasal iktisadınının tümüne sirayet edecek şekilde AKP'nin kendi sermaye gruplarını oluşturduğu sürecin alt yapısını oluşturmuştur. Makalenin temel sorusu da tam olarak bu noktada açığa çıkmaktadır: *Neden TOKİ ve konut sektöründe yansıma bulan düzenlemeler ve uygulamalar neoliberal düzenleyici paradigmanın beklentisinin aksine kalıcılaşmış ve kurumsallaşmıştır?* Türkiye'nin mevcut devlet biçiminin otoriter olduğu konusunda değişen kavramsallaştırmalarla farklı akademik geleneklerden gelen birçok araştırmacı uzlaşmış ve kapsamlı tartışmalar yürütmüştür (Öniş, 2019; Öniş ve Kutlay, 2013; Tuğal, 2022; Oğuz, 2017; Esen ve Gümüşçü, 2021; Cengiz, 2020). Burada araştırılmaya muhtaç olan soru, devletin neden otoriterleştiği ve bu otoriterleşmenin işleyiş biçimidir. Makale, TOKİ'ye ve konut piyasasına odaklanarak bu otoriter devlet yapısındaki dönüşümün altındaki rasyonaliteye şu uğraklardan geçerek bakacaktır: Kuruluşun örgütsel dönüşümü AKP iktidarı süresince nasıl bir gelişim göstermiştir? Kamusal-bürokratik bir kuruluş nasıl bir şirket haline dönüşmüştür? Bu durum piyasada ne tarz çelişkiler yaratmıştır? TOKİ alt sınıfları nasıl kendi müşterisine dönüştürmüştür?

Konut Sektöründe Devletin Değişen Rolü

Ne AKP'nin üçüncü defa iktidara geldiği 2011 senesi ne de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin hayata geçtiği 2018 yılı TOKİ için dönüm noktasıdır. Aksine TOKİ 2001'den sonra başlayan devletin dönüşümü öyküsünü süreklilik içinde kavramaya olanak verecek ve hatta başarı olarak tanımlanan 2002-2011 arası dönemin, bugün yaşadığımız süreci nasıl içinde barındırdığını anlamayı sağlayacak bir aktördür. TOKİ sermayedarlarla kurulan patronaj ilişkileri ve yoksul sınıfların siyasi desteğini devşirme bağlamında hükümetin popülist biçimde kullandığı bir devlet aygıtı olmanın ötesinde bir işleve sahiptir. TOKİ Türkiye'de görece geç 'modernleşmiş' konut sektörünün kurumsallaşmasında uzun zamandır planlanan 'siyaset üstü' bir projeyi hayata geçirmektedir. Bahsi geçen 'siyaset üstü' proje arazi piyasası gelişmemiş, üretim ölçeği büyümemiş ve standartlaşmamış, tüketicimin finansal piyasalara bağlanmadığı bir konut sektörünün modernleşmesidir. Ancak aynı zamanda sektörün kendine özgü dinamikleri konut sektörünü diğer sektörlerden daha fazla politik ilişkilere açık hale getirir. Kamu ihale kanunundan muaf olması ve Anadolu'daki orta-küçük ölçekli müteahhitlerle iş yapabilmesi; imarlı arsa stoğunun birçok yasal düzenlemeyle TOKİ'ye devri ve sınırlı sayıda üretilen 'sosyal' konutların kura usulü yoksul vatandaşlara satılması kuruluşun siyasi ilişkilere gömülmesini kolaylaştırır. Diğer bir ifadeyle TOKİ modeliyle gerçekleştirilen sosyal konut sunumu 'siyaset üstü' bir proje olmasının yanında -konut sektörünün kurumsallaşması ve çalışan sınıfların banka kredilerine eklemlenmesi- konut alıcısı yoksul vatandaşların siyasi olarak içerildiği mekanizmaları da daha en başından bünyesinde taşır.

TOKİ'nin geçirmiş olduğu dönüşümler genel olarak devletin 1980 sonrası yeniden yapılandırılmasındaki sürekliliği, özel olarak ise 2001 sonrası düzenleyici neoliberalizmin açmış olduğu yolun nasıl otoriter ve hatta olağanüstü bir devlet biçimine dönüştüğünü açıklıyor. 1984 yılında başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş olan TOKİ, daha başından itibaren geleneksel devlet hiyerarşisinin dışında bir bürokratik örgüt olarak tasarlanmıştı. Dönemin başbakanı Turgut Özal, TOKİ'yi meclisin kontrolü dışında oluşturulmuş bütçe dışı bir fona bağlayarak konut üretim ölçeğini genişletecek bir kuruluşu, 'prensleriyle' tasarladı. Temel olarak toplu konut projelerine fon sağlayan kuruluşun ana hedefi kitlesel bir talep örgütlenmesiyle (konut kooperatifleri eliyle) kent dışında büyük ölçekli uydu kentler inşa etmektir. Kurumun bütçesinin %80'i kooperatiflere uzun erimli kredi vermek için kullanılıyordu. 1984-1999 yılları arasında kooperatiflerin TOKİ'den aldığı krediyle inşa ettikleri konut sayısı 947.526 idi (TOKİ, 1999: 4). TOKİ burada basitçe kredi sağlayan bir kurum değil, aksine projenin yerini,

ölçeğini, yüklenicisini ve hatta tekniğini belirleyen bir kurumdu. Toplu konut üretimi, 1960-1980 arası hibrit konut üretim biçimlerini (gecekondu ve yap-satçılık) ölçek büyütürken dönüştürme ve üretimi modernleştirme amacıyla hareket etmekteydi. Konut sektörünü toplu konut idaresinin öncülüğünde kurumsallaştırma çabaları toplumsal talebi örgütleyerek 'yasal' yollarla vatandaşları mülk sahibi yapmayı amaçlıyordu. Burada hem ekonomik hem de siyasi bir tercihin birbirini desteklediği bir tabloyla karşılaşılıyor. Bir taraftan 1980'lerin ortasında ilk defa konut yatırımları kaynak israfı olarak değil, ekonomik büyüme için önemli bir sermaye birikim alanı olarak tanımlandı (DPT, 1996). TOKİ'ye düşen görev ise konut sektörünü özellikle alt sınıflar için düzenlemek ve arazi geliştirmektir. Diğer taraftan ise doğrudan başbakanlığa bağlı bir kurum olarak TOKİ, mülk sahipliği üzerinden vatandaşların siyasi rızasını yeniden üretiyordu. Öyle ki, ne zaman yeni bir hükümet kurulsun dönemin Başbakan'ı TOKİ'nin kaç tane anahtar teslimi yapacağı ile ilgili vaatlerde bulunuyordu (Doğru, 2021a: 118).

Bütçe dışı bir fona dahil olan ve kendi finansal kaynak havuzunu yaratamayan TOKİ, 1990'ların sonunda devletin mali krizlerine paralel olarak derinleşen bütçe krizleri yaşamaya başladı. Kendi kendini finanse edebilecek bir toplu konut fonu oluşturabilmek için 1990'lar boyunca çeşitli yasal düzenlemelerle konut sertifika sistemleri ve yapı tasarruf fonları kurma girişimleri oldu. Hatta, Federal Ulusal İpotek Kurumu olarak bilinen Fannie Mae ile birlikte bir konut bankası kurulması için fizibilite çalışmaları yapıldı. Bu kurumsal adımların enflasyonist baskılar neticesinde baştan ölü doğmasıyla çare uluslararası finansman kaynakları bulmakta görüldü. 1990'ların sonunda peş peşe Avrupa İskân Fonu, Suudi fonları, Japon bankaları ve Dünya Bankası'na kredi başvurusunda bulunan kurum sürekli olarak Hazine engeline takıldı. Öyle ki, 2003 sonrası Türkiye gündemine oturan hasılat paylaşım modeli⁴ sosyal konut yapımına fon oluşturmak gerekçesiyle 1999 yılında ilk defa Ataköy'de uygulandı. Birçok eleştiri okunun kuruma yöneltilmesi neticesinde dönemin TOKİ başkanı asıl işlerinin müteahhitlik olmadığını ve bunun geçici bir çözüm olarak bir defaya mahsus uygulandığını kamuoyuna açıklamak durumunda kaldı.

TOKİ'nin bütçe krizleri kuruluşun örgütsel krizlerini de beraberinde getirdi. Sekizinci beş yıllık kalkınma planı kapsamında hazırlanan Özel Komisyon Raporu'nda (2001) TOKİ'nin içine düştüğü kurumsal belirsizlik açıkça görülmektedir. Sektörün temsilcilerinin de parçası olduğu komisyonun en dikkat çekici önerisi, TOKİ'nin temel görevinin yeni bir konut finansman modeli oluşturmakta öncü kurum haline gelmesidir (2001: 65). 2000'lerin

başında kurumsal akıbeti belli olmayan kurum 2001 yılında 4698 sayılı kanunla kurulan Konut Müsteşarlığı'na bağlanmış ve 2002 yılında kurumun rolü dramatik bir şekilde değişmiştir. 3888 sayılı Yönetmelik'in Resmî Gazete'de yayınlanmasıyla TOKİ bir konut kredi bankasına dönüştürülmüştür. Bankanın görevi ticari bankaların konut kredilerini devralmak ve karşılığında menkul kıymet ihracı yaparak uzun vadeli konut kredi mekanizmalarını kurmak olarak tanımlanmıştır. Burada karşımıza çıkan soru şudur: Ne oldu da TOKİ 2002 yılında konut kredi bankasına dönüştürülmüşken 2003 yılında konut üretimi yapan bir devlet kurumuna dönüştü? 1990'ların sonundaki müteahhitlik girişimleri kamuoyundan ciddi bir şekilde tepki aldığıında, sadece bütçe krizini çözmek için müteahhitlik yaptığını ifade eden kuruluştta neden bu politika kurumun omurgası haline geldi?

Bu soruya cevap vermek için düzenleyici neoliberalizmin tanımladığı yeni (post) Washington Uzlaşısının ihtiyaç duyduğu kurumların, artık Washington Uzlaşısı'nda olduğu gibi tek bir reçeteyi izleyerek değil aksine buldukları toplumsal ilişkilere gömülü bir şekilde oluşturulduğunun altını çizmek gerekiyor (Rodrik, 2007). Konut sektöründe etkinleşen devlet konut sektörünü kapitalistleştirmek/'modernleştirmek' için birbiriyle yakından ilişkisi olan dört temel sorunu çözmek zorundaydı: Arazi piyasasını oluşturmak (De Soto, 2001); konut üretim ölçeğini büyütmek (World Bank, 1993); konut üretiminden bağımsız konut satışı için uzmanlaşmış aktörlerin oluşması -gayrimenkul yatırım ortakları- (DPT, 1996, 2001); konut piyasasına erişimi olmayan alt sınıfların konut kredi mekanizmasına dahil edilmesi (Buckley ve Kalarickal, 2004; 2005). Konut sektörünün oluşması için çözülmek zorunda olan bu sorunlar 1980'lerden itibaren devletin gündeminde olmasına rağmen, Washington Uzlaşısı'nın dayattığı evrensel politikalarla çözülemeyecek kadar yerel ilişkilere gömülmüştür (Hammam, 2013). Bu noktada politika yapıcılar yerel piyasa dinamiklerini merkeze alarak yeni kurumsal müdahaleler geliştirmelidir (2013: 26). Burada devlete düşen rol 1980'lerde uygulandığı biçimiyle basitçe gecekondu imar affıyla yasallaştırmak ve dolayısıyla ticarileştirmek değil, modern bir konut piyasasını yaratmak olarak tanımlanır. Bir önceki kalkınma paradigmasının tam aksine, piyasanın kurumsallaşması için devletler şirket kurabilir ve hatta rekabetçi bir baskı ortamında özel şirketler kadar verimli olabilir (Öniş ve Şenses, 2005: 276). Düzenleyici neoliberal kalkınma paradigması devlet şirketlerinin şeffaf ve rekabete açık olduğu sürece piyasayı kurucu etkisi olduğunu ifade etmektedir.

2002 sonrası konut sektörünü modernleştirmek için kapasitesi artırılan kurum, bir devlet şirketine dönüştürülerek konut üretim ihalelerindeki

ana yüklenici, en büyük arazi geliştirici ve müşteri segmenti en geniş olan konut satıcısı haline gelmiştir. Kontrolsüz bir yetkiye ve güce sahip olan TOKİ, şeffaf ve rekabete açık olmaktan son derece uzak olmasına rağmen konut sektöründe piyasanın kurumsallaşması bağlamında örnek gösterilen bir kurum olmayı da başarmıştır (World Bank, 2015). Piyasa ilişkilerini hızla kuran kurum, Türkiye'nin 'kâr amacı gütmeyen' ancak en kârlı devlet şirketine dönüşmüştür.

Konut Sektöründe TOKİ'nin Yeri

TOKİ'nin bugün aldığı biçim birbiriyle ilişkili iki temel nokta üzerinden anlaşılabilir. Bunlardan ilki görece geç modernleşmiş bir konut sektörünü kurmak için devletin nasıl *etkinleştirildiği*dir. Etkin devlet siyaset üstü bir hızla piyasa ihtiyaçlarını saptayan ve bu ihtiyaçlar doğrultusunda kurumsal rasyonelitesini geliştiren bir devlettir. İkinci önemli nokta ise devletin sosyal politika kurumu olan TOKİ'nin mali krizlerini nasıl çözdüğünün anlaşılmasıdır. 1990'ların sonunda TOKİ'nin yaşadığı bütçe krizleri, kurumu devraldığı araziler üzerinden yeni bir aşamaya taşımıştır. Bu aşama basitçe 1990'ların sonunda bir kereye mahsus uygulanan hasılat paylaşım modelinin 2000'ler sonrası süreklilik kazanması değil, aksine alt sınıflar için müteahhitlik yapabilecek bir kurum olarak kapasitesinin geliştirilmesidir⁵. Bölümün ilerleyen kısımlarında açıklandığı gibi TOKİ'nin 'kendi yağında kavranan' bir kurum haline gelmesinin alameti farikası Emlak Konut Gayri Menkul Yatırım Ortaklığı (GYO) ile gerçekleştirdiği hasılat paylaşımı projelerinden ziyade, alt sınıfları konut kredi mekanizmasına çekebilme kabiliyetinden geliyor. TOKİ başkanı Ömer Bulut, 2021 ve 2022 KİT komisyon toplantılarında gelen "TOKİ neden rant projeleri yapıyor?" eleştirilere cevaben sosyal konut dışında bir konut üretmediklerini, 2017 yılından beri sadece 1 adet ve 200 konut kapasiteli bir gelir paylaşım projesi yaptıklarını açıklamıştır (KİT, 2021: 49; 2022: 11). TOKİ'nin 2003 sonrası konut üretimindeki payı %10,5 (%1,5 Emlak Konut GYO) iken (Sayıştay, 2018: 7), 2021 yılında ilk el konut satışlarında TOKİ'nin payı %13,8'dir (KİT, 2022: 4). 2022 yılı itibarıyla TOKİ yılda 70000 konut üretmektedir (4). Rakamlardan anlaşılacağı üzere TOKİ konut sektöründe tekelleşmiş bir devlet şirkettir. Bir önceki TOKİ başkanı Ergun Turan, 2016 yılında gerçekleşen KİT komisyonu toplantısında açıkça şunu söylemektedir: "TOKİ'nin birinci işi kendi ürettiği konutlar, yani bunun başlangıcı ve sonu bizi ilgilendiriyor, biz konutu planlıyoruz ve üretiyoruz" (KİT, 2016: 17). Bu ifadeden de anlaşılacağı gibi TOKİ konutun üretiminden tüketimine kadar aktif bir şekilde sektörde olan dev bir inşaat şirkettir. Bir devlet aygıtının inşaat şirketine dönüşümü ancak kurumsal mimarisindeki dramatik değişikliklerle mümkün olmuştur.

2002 yılında konut kredi bankasına dönüştürülen TOKİ, 2003 yılında tekrardan başbakanlığa bağlanarak konut üreticisine dönüştü. 2002 yılında AKP hükümeti tarafından duyurulan 2003'te yürürlüğe giren 'Planlı Kentleşme ve Konut Seferberliği' acil eylem planı TOKİ'nin bugünkü yapısına dönüşmesindeki temel adımdı. Burada dikkat çekilmesi gereken nokta DPT'nin ve sonrasında değişen ismiyle Kalkınma Bakanlığı'nın hem Dokuzuncu (2007-2013) hem de Onuncu (2014-2018) Beş Yıllık Kalkınma Planlarında TOKİ'yi kent politikalarında önemli bir kurum olarak zikretmemesi hem de hâlihazırda konut üreticisine dönüşmüş olan kurumu hala konut kredi bankasına dönüştürmek istemesidir. Açıktır ki TOKİ'nin aldığı form, üzerinde önceden mutabakat sağlanmış bir yol haritasının sonucu değildir. TOKİ'nin konut üreticisine dönüşmesi bürokrasiye karşı hükümetin tercihlerinin sonucunda açığa çıkmıştır. Farklı dönemlerde defalarca vurgulandığı gibi TOKİ gücünü doğrudan yürütmeden almaktadır. Yürütmenin tek parti iktidarında güçlenmesi, ardından da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte merkezileşmesiyle TOKİ projeleri baş döndüren bir hızla hayata geçiriliyor.⁶ Bu sürecin alt yapısını hazırlayan ve TOKİ'yi sektörün tekeli haline getiren 30'a yakın kanun ve kanun hükmünde kararname 2003 sonrasında jet hızıyla meclisten geçti. Bu yasalarla TOKİ mülkiyeti devlette olan arazileri imara açıp satmaktan, gecekondu bölgelerinde kentsel dönüşüm projeleri yapmaya, yurt içinde ve yurt dışında şirketler kurmaktan hasılat paylaşım projeleri gerçekleştirmeye kadar birçok yetkiyle donatılmıştır (Balaban, 2008; Kahraman, 2013; Perouse, 2013).

TOKİ'nin artan yetkileri kuruluşun teşkilat yapısında 2003 sonrası önemli değişiklikler yarattı. TOKİ başkanları tarafından 'butik bir kurum' olarak tanımlanan kuruluş (KİT, 2016; 2018), başından beri küçük ancak etkin bir kadroyla çalışıyor. 1984 yılından kalan bir kurumsal mirasla birlikte TOKİ'de çalışan bürokratlar sektörle yakın ilişki kurabilecek kadrolar olarak tanımlanıyor. 2003 sonrası TOKİ'yi güçlendiren her bir yasanın kuruma yeni bir daire başkanlığı eklediğini ya da var olanların yeniden yapılandırıldığını görüyoruz. İdare'nin teşkilat şemasının yeniden yapılandırılmasının arkasındaki temel neden artık dev bir 'inşaat proje yöneticisi' olarak tanımlanması ve arazi temininden proje hazırlanmasına, ihale sürecinden uygulamanın gerçekleşmesine kadar hâkim olarak kurumsal kapasitesini arttırmasıdır (Sayıştay, 2018: 17).

2003 sonrası kurulan Kentsel Yenileme Dairesi Başkanlığı (2004 yılında çıkan 5162 sayılı Kanun), Emlak Dairesi Başkanlığı (2004'te Arsa Ofisi'nin yetkilerinin TOKİ'ye devri), İmar ve Planlama Dairesi, İhale Dairesi Başkanlığı

(Kamu İhale Kanunu'ndan muaf tutulması ve kendi ihale biçimini belirlemesi sebebiyle) ve 4 farklı Uygulama Dairesi Başkanlığı (üretim ölçeğinin büyümesiyle birlikte) kurumun konutun üretiminden tüketimine kadar aktif bir rol oynadığını gösteriyor. 2014 yılında TOKİ'nin merkezi İstanbul'a kaymaya başlamış ve İstanbul'da ek hizmet binası açılmıştır. Dönemin TOKİ Başkanı 2016 yılında KİT Komisyon Toplantısı'nda İstanbul'un önemini şu şekilde açıkladı: "Gayrimenkul konusu özellikle İstanbul [...] Toplu Konut İdaresi'nin gelirlerinin -bu da samimiyetle bilmeniz gereken bir şeydir- büyük bir kısmı oluşturduğu yer İstanbul'dur. Yani ister hasılat paylaşım projeleriyle, isterse iştirak şirketlerden gelen gelirlerle" (2016: 17). Sayıştay raporunda ise bu kurumsal dönüşümün sebebi faaliyetlerin aksamadan ve süratle yönetilmesi olarak belirtiliyor (Sayıştay, 2014: 4-5). Bu kapsamda TOKİ Ankara'da 10 ve İstanbul'da 8 adet Daire Başkanlığına sahip olmuştur. En temel daire başkanlıkları olan 3 nolu Uygulama Dairesi Başkanlığı, Toplu Konut Projeleri ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, İhale Dairesi Başkanlığı İstanbul'a taşınmış ve dahası İstanbul Emlak Dairesi ve İstanbul Kentsel Yenileme Dairesi Başkanlıkları gibi yeni başkanlıklar kurulmuştur (Sayıştay, 2018: 4-5). Bu kurumsal dönüşümün sebebi İstanbul'un konut piyasasının merkezi haline dönüşmesi ve devlet şirketi olan TOKİ'nin de bu pazardaki payını büyütme istemesidir. Dönemin TOKİ başkanı 2015 yılında projelerinin %40'ının kentsel dönüşüm olacağını ifade etmiştir (TOKİ, 2015: 24-25). 2022 itibarıyla 179 bin konutun kentsel dönüşümü sağlanmış ve 73 bin konutun da plan, proje ve inşaat süreçleri devam etmektedir (KİT, 2022: 6).

TOKİ kurumsal yapısını 'şirket gibi çalışan' ancak kâr amacı gütmeyen bir sosyal politika kurumu olarak tanımlıyor. Özellikle arazi satışları ve gelir paylaşım modelleri sebebiyle kuruma yöneltilen eleştirilere cevaben TOKİ başkanları farklı dönemlerde TOKİ'nin asla kâr etmediğini ifade ettiler (KİT, 2018; KİT, 2021; KİT, 2022). TOKİ, Sayıştay raporlarında görüleceği gibi her yıl bütçe fazlası veren bir kurumdur ancak bu meblağ ne 'kâr' olarak tanımlanıyor ne de genel bütçeye aktarılıyor. TOKİ'nin mali durumunu analiz etmek oldukça zor, çünkü TOKİ 2005 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi dışına çıkartıldı. Bu nedenle kuruluşun ne bir iç mali kontrol ve denetim birimi ne de stratejik plan ve faaliyet raporu hazırlamak gibi bir zorunluluğu var (Sayıştay, 2020: 10). İdarenin kendi bünyesinde hazırladığı yıllık ayrıntılı faaliyet raporlarının olduğu biliniyor ancak bunlar kamuoyuna açıklanmıyor. Sayıştay ise şeffaflık ilkesi gereği TOKİ'nin mali tablolarını da içeren yıllık faaliyet raporunun idarenin web sitesinde yayınlanması gerektiğini belirtiyor (2021: 27). TOKİ bütçesinin Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanması gerektiği halde TOKİ kuruluşun 2015 yılı mali bütçesini yıl sonunda, 2017 yılında ise mali yıl

başladıktan 1 ay sonra göndermiştir (Sayıştay, 2017: 19; 2018: 10). Sayıştay raporları mali bütçe onayının sadece yalnızca şekil şartını yerine getirme amacına hizmet ettiğini ve bunun sebebinin idarenin hızlı ve etkili bir şekilde karar almayı sağlayacak bir başkanlık şeklinde örgütlenmesi olduğunu ifade ediyor. Diğer bir ifadeyle Sayıştay'a göre, TOKİ'nin kamu bürokrasisi içindeki özel yeri idarenin bütçe sistemi içinde yer almasını engelliyor (2017: 10). Keza 2018 yılında 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle TOKİ'nin bütçesini onaylama yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir (Sayıştay, 2020: 4). TOKİ'nin bütçesinin devlet bürokrasisi içinde denetlenememesi kurumun piyasada hızla manevra yapmak için doğrudan yürütmeye bağlanmasıyla yakından ilişkilidir.

TOKİ'nin devlet şirketine dönüşmesini sağlayan en temel sebep kuruluşun 2003'ten sonra adım adım Türkiye'deki en güçlü arazi geliştiricisi olmasıdır. Bahsi geçen süreç, 2004 sonrası arka arkaya çıkan yasal dönüşümlerden önce başlamıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (2001-2005) Özel İhtisas Komisyon Raporu 1960'ların ortasından beri çıkan gecekonduların neticesinde arsa piyasasının sakatlandığını ve burada devletin aktif ve merkezileşmiş bir müdahalesi olması gerektiğini açıkça ifade eder (DPT, 2001). Bu bağlamda TOKİ'ye kamulaştırma yetkisi verilmesi ve kurumun bireylere, kooperatiflere, GYO'lara ve konut yatırımcılarına alt yapı arsa sağlaması önerilir (DPT, 2002: 164). Benzer bir vurgu 2003 yılında TOKİ'de çalışan bürokratların görüşlerinin derlendiği *Toplu Konut İdare'sinde Yapısal Sorunlar ve Çözüm Önerileri* isimli raporda da vardır. Arsa üretiminin merkezileşememesi neticesinde TOKİ'nin arazi temini çok uzun bürokratik süreçler içinde sürüncemede kalmaktadır ve bürokratlar Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün TOKİ'ye ücretsiz arazi tesis etmesi gerektiğini ifade etmişlerdir (TOKİ, 2003: 31-34). Arazi piyasasının düzenlenmesi için merkezi bir devlet aygıtına duyulan ihtiyaç hem DPT hem de TOKİ bürokratları tarafından net bir şekilde ortaya konmuştur.

TOKİ'nin imarlı arazi üretimindeki merkezi rolü 2004 yılında Arsa Ofisi'nin yetki ve sorumluluklarının -64,5 milyon metrekare imarlı araziyle birlikte TOKİ'ye devredilmesiyle başlamıştır. Aynı yıl, 5162 sayılı kuruluş kanununda yapılan değişiklikle TOKİ gecekondular bölgesinde farklı ölçülerde imar planı yapmak, gecekondular bölgelerindeki gayrimenkulün değerlemesini yaparak hak sahiplerine teklifte bulunmak ve ihtilaf çıkması durumunda kamulaştırmak gibi yetkilerle donatılmıştır. 2005 yılında 5366 sayılı kanunla şehir merkezlerindeki tarihi ve kültürel alanlarda ivedilikle kentsel proje geliştirmeye başlamıştır (Sulukule, Tarlaabaşı, Fener-Balat-Ayvansaray,

Süleymaniye örnekleri). 2008 yılında Gecekondu Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle mülkiyet yapısı kilitlenmiş olan birçok gecekondu bölgesinde belediyeleri ekarte ederek imar ve parselasyon planları yapma gücüne erişmiştir. 2010 yılında çıkan 6009 sayılı kanunla yerinde kentsel dönüşüm uygulamalarında TOKİ'nin arazi devir talebi belediyelerin talebine nazaran öncelik kazanmıştır. 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun TOKİ'ye afet riski altındaki alanlar üzerinde kontrolsüz imar ve kentsel dönüşüm yetkisi vermiştir. Aynı yıl çıkan 6292 sayılı Kanunla TOKİ orman vasfını kaybetmiş 2B arazileri üzerinde kentsel dönüşüm projeleri uygulayabilecek yegâne kurum olmuştur. Özellikle kentsel dönüşüm projelerinde TOKİ ve belediyeler arasındaki yetki çatışmasının TOKİ lehine çözülmesi için son adım ise 2020 yılında çıkan 7221 sayılı Coğrafi Bilgi Sistemleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'dur. Bu kanunla birlikte gecekondu kanununda da değişiklik yapılmış ve kentsel dönüşüm uygulamalarındaki tüm yetki büyükşehir belediyelerinden alınarak TOKİ'ye verilmiştir. Dahası TOKİ'nin mülkiyetinde olan herhangi bir arsanın işgali durumunda, kurum bahsi geçen arsa için ecrimisil tahsil etme ve elde ettiği meblağın %50'sini kendi bütçesine aktarma hakkı kazanmıştır.

2004'ten günümüze kadar TOKİ'nin arazi piyasasında kademeli olarak artan yetkisi basitçe kamu arazilerinin el değiştirerek özelleştirilmesi değildir. Burada bahsi geçen bir servet transferi ya da kamu kaynaklarının özelleştirilmesi gibi statik bir süreç değil, aksine konut sektörüne girdi oluşturulan dinamik bir süreçtir. Konut sektörünün temel girdisi olan arazi TOKİ vasıtasıyla sermaye birikim çevrimlerine olabildiğince hızlı ve 'pürüzsüz' entegre olmaktadır, ancak bu durum TOKİ'nin sermayedarlarla girdiği çok katmanlı ve girifti ilişkinin en temel belirleyenlerinden biridir.

İşveren Olarak TOKİ: Piyasa Aktörleriyle Çatışmalı İlişkiler

AKP dönemine damgasını vuran en temel argümanlardan biri AKP'nin kendi sermayedar grubunu oluşturmak için kendi müteahhitlerini yarattığıdır (Sönmez, 2012b; Gürek, 2008). Bu argümanın gerçekliği 2018 Dünya Bankası Raporu'nda da açığa çıkıyor; keza 1990-2018 yılları verilerine bakıldığında dünyada alt yapı yatırımları kapsamında en çok kamu ihalesi alan şirketten beş tanesi (Limak, Cengiz, Kolin, Kalyon ve MNG) Türkiye'dendir⁷. Dahası bu şirketler (Kolin, Limak, Cengiz) AKP'nin son derece belirleyici olduğu enerji sektöründeki elektrik dağıtım ihalelerinde de en üst sıraya yerleştiler (Esen ve Gümüşçü, 2018: 9). Açıktır ki AKP bir önceki iktidar bloğundan kopmasını sağlayan imkânı inşaat sektöründe kendi sermayedar gruplarını oluşturarak

kurmuştur. Ancak bu durumu konut sektörünü merkeze alarak incelersek hem sermayedarların kendi arasındaki hem de devlet ve sermayedarlar arasındaki ilişkinin çatışmalı alanlar da barındırdığını fark ederiz.

Konut sektörü görece geç kapitalistleşmiş bir yapıya sahip olduğu için sektördeki uzmanlaşmanın ancak 2000'lerde başladığını söylemek mümkün. Türkiye Müteahhitler Birliği (TMB) ve İstanbul İnşaatçılar Derneği (İnder) konut üreticiliği alanında 1960'lardan beri uzmanlaşmış olsalar da konut ticaretinde özelleşen Gayrimenkul ve Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Derneği (GYODER) ve Konut Geliştiricileri ve Yatırımcıları Derneği (Konutder) gibi konut geliştiriciler ancak 2000'lerden sonra piyasada varlık göstermeye başlamıştır. Konut sektörünün yapısı küçük sabit sermaye yatırımıyla hareket edilebilecek bir alan yarattığı için, üretimin %87'sini 5-10 dairelik apartmanlar yapan küçük müteahhitler oluşturmaktadır. 2013 yılında kurulan İnşaat Müteahhitleri Konfederasyonu (İmkon) 120.000 küçük ve orta ölçekli müteahhiti temsil etmekte ve TOKİ'nin ihalelerinde aktif olan müteahhitlerden oluşmaktadır. İmkon'un çıkarları sektördeki büyük oyuncularla yer yer çatışmaktadır çünkü büyük oyuncuların en temel gündemlerinden biri sektördeki merkezileşme eğiliminin devlet tarafından desteklenmesidir (Konutder, 2013).

Sektörün farklı alanlarında özelleşmiş ve farklı ölçeklerdeki fraksiyonların özellikle sektöre tanınan ayrıcalıkların devamlılığı ve faiz konularında birlikte hareket ettiklerini gözlemlemek mümkündür. İnşaat yatırımları üzerinden 2015 yılında kopan tartışma iktidarın kendi içindeki hegemonya mücadelesini de görünür kılmıştı. Dönemin ekonomiden sorumlu başbakan yardımcısı Ali Babacan, 2015 seçimleri öncesinde istikrarlı ekonomik büyüme hedefine ulaşmak için kısa erimli 'usulsüz rant' sağlama aracı olan inşaat sektörü yerine uzun vadeli ve emek isteyen sektörlerin desteklenmesi gerektiğini söyledi (Kenarlı, 2014). TÜSİAD bu çıkışı destekledi ve inşaat sektörünün ortaya çıkardığı rantlar karşısında sanayi sektörünün son 15 yılda gerilediğini ifade etti. Uluslararası finans kurumlarını temsil eden bu bloğun karşısına dikilen dönemin Başbakanı Erdoğan ise sert bir çıkış yaparak "Biz inşaat sektörüne asla dur demedik. İnşaat sektörüne yürüyün dedik. Başı da TOKİ çektik. İnşaat sektörüne dur, sanayiye ilerle dersiniz çöküntü başlar" dedi (Hürriyet, 2014). Bu şekilde 2014 yılında açıklanan inşaat sektörünü frenleme planı (GYO'ların %20 oranında muaf tutuldukları kurumlar vergisindeki avantajlarını sona erdirmek, emlak vergisini artırmak ve imarlı araziler üzerinden rant vergisi uygulamasına geçilmesi) başlamadan bitmiş oldu.

2015 seçimleri öncesi Merkez Bankası ve hükümet arasında yaşanan faiz tartışmalarında inşaat sektörü temsilcileri hep birlikte faizin düşük kalması konusunda hükümetin yanında taraf tuttular. Konut sektörünün hem üreticiler hem de tüketiciler için borçlanma kapasitesiyle yakından ilişkili olduğu düşünülürse faizlerin düşük kalması sektör için hayati bir önem teşkil ediyor. 2015'teki faiz tartışmalarında Ekonomi Bakanı'yla görüşen inşaat sektörü temsilcileri toplantı çıkışında faizin yükselmesini deprem gibi bir doğal afete benzetmişlerdir: "Son iki yılda konut sektörü 15 milyon lira kaybetmiştir. Bu 250.000 konutun faiz afeti yüzünden yıkılması demektir" (Hürriyet, 2015). Benzer şekilde konut geliştiricileri temsilen Konutder satışların %75'inin konut kredisine dayanması sebebiyle Merkez Bankası'nı konut kredilerini ivedilikle düşürmeye çağırmıştır (Sabah, 2014). Özellikle 2015'ten sonra inşaat sektörü temsilcileri ve hükümet arasındaki temel ilişki faiz indirimi üzerinden şekillenmiştir. Temmuz 2018'de GYODER, İnder ve Konutder gayrimenkul sektörünün sorunlarını çözmek için önerilerini hükümete sundu⁸. Sektör temsilcilerinin önceliği konut kredilerinin %1'in altında tutulması için kamu bankalarının öncü olması ve bankaların sektöre kredi akışını yavaşlatmasına çözüm olarak şirketlerin ödedikleri KDV'lerin mükelleflere geri ödenmesi ve Kamu Garanti Fonu'ndan (KGF) yararlanmalarının önünün açılmasıydı. Her ne kadar KDV Kanun Değişikliği yasasında ve KGF uygulamasında istediklerini almasalar da Aralık 2018 itibarıyla konut kredi faizleri kısa süreliğine 2.99'lardan 0.98'e geriledi (Star, 2018).

İmkon, 9 Eylül 2021 tarihinde kendi bünyesindeki müteahhitlerle artan demir fiyatlarına ve girdi maliyetlerine çözüm aradıklarını duyurarak boykot ilan etti. Yaklaşık 15 gün süren boykotu Merkez Bankasının faiz indirim kararından sonra sona erdirdiklerini açıkladı. Faiz indirimleri ise sektörün derinleşen krizini aşması için yeterli görünmüyor. 2021 yılında diğer sektörler arasında 30 milyar 290 milyon Türk Lirası borcuyla en çok batık krediye sahip olan inşaat sektörü Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik krizi derinleştiriyor (Independent Türkçe, 2022a). Krizin içinden çıkılmaz boyutlara doğru sürüklendiği sektörde krizi çözmek için Cumhurbaşkanı 11 Mayıs 2022'de yeni bir paketle hem konut kredilerinin %1'in altına çekileceğini hem de konut üreticilerinin belli şartlar altında (inşaatın en az %40'ının tamamlanmış olması ve 1 yıl boyunca konut satış fiyatını sabit tutmak) ucuz krediden yararlanabileceklerini duyurdu (Independent Türkçe, 2022b). Bu paket enflasyonist bir ortamda konut fiyatlarının sabit tutulması beklentisinin gerçekçi olmaması ve %40 gibi bir tamamlanma şartının konulması sebebiyle sektör temsilcileri tarafından yetersiz bulunmuştur.

Bu stratejinin piyasaya yansması ise bir günde emlak fiyatlarının hızlı bir şekilde artması olmuştur.

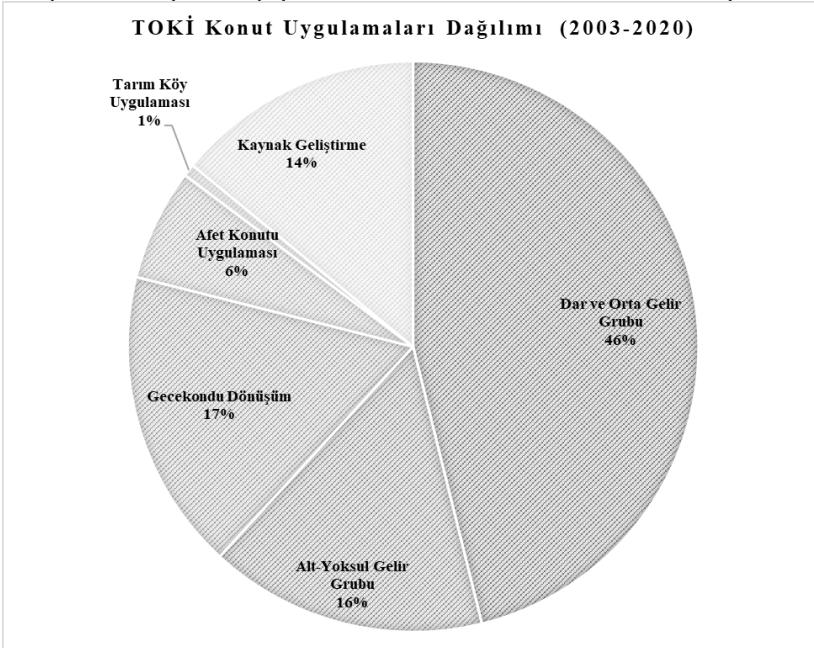
2015'ten itibaren konut sektöründeki sermaye temsilcileri hem sektöre teşviklerin artarak devam etmesi hem de faiz indirimi konusunda bir blok gibi hareket etmiş ve medyada sıklıkla duyduğumuz 'inşaat lobisine' dönüşmüşlerdir. Ancak TOKİ'nin de bu sektörde ayrıcalıklı bir oyuncu olduğu düşünülürse, sermayedarlar ve TOKİ arasındaki ilişki pasta küçüldükçe karmaşık bir hal almaya başlamıştır. TOKİ'nin kamusal ayrıcalıklara sahip bir kurum olarak konut üreticisi şeklinde yeniden yapılandırılması kurumu konut üretmeye ve satmaya devam etmek zorunda olan bir 'kamu şirketi' formuna sokmuştur. Konut sektöründeki yatırımcılar farklı dönemlerde TOKİ işbirliği Emlak Konut GYO'nun sahip oldukları ayrıcalıklardan onların da yararlanması durumunda serbest piyasada TOKİ kadar ucuz konut üretebileceklerini ifade etmişlerdir. MÜSİAD'ın 2009 İnşaat Sektörü Raporu TOKİ'nin piyasada haksız rekabet yarattığını ve piyasanın verimli çalışmasını engellediğini açıkça ifade etmektedir (MÜSİAD, 2009: 28). İNDER temsilcisi gerçekleştirdiğim mülakatta benzer bir vurguyu şu şekilde yapmıştır:

TOKİ'nin bu alanda yeri olmaması lazım. Liberalizmden yanasınız diyorsunuz, kapitalizmden yanasınız diyorsunuz, sonra sosyalist bir modelin ciddi savunuculuğunu yapıyorsunuz. Devlet yapısı TOKİ. Haksız rekabet asıl orada var. Arsa parası yok, planlama parası yok, harç yatırmıyor, bütün şeylerden muaf ve %38 ondan daha pahalı üretiyorum, vergilerden ötürü. Bu resmi rakam. Böyle bir şeye niye gireyim ben. Nasıl TOKİ ile rekabet edeyim?⁹

Büyük ölçekli konut üreticilerini temsil eden TMB, TOKİ'nin hazine arazisine ulaşabildiği için ucuza konut ürettiğini, benzer bir ayrıcalığın kurumsal firmalara sağlandığında onların da ucuza konut üretebileceğini açıklamıştır (*Türkiye Gazetesi*, 2022). Üyelerinin büyük bir kısmının TOKİ'yle çalıştığı bilinen İmkon da TOKİ'nin bu şekliyle piyasadaki etkinliğinin ortadan kalkmasını ve sahip olduğu ayrıcalıkların özel sektöre verilmesi gerektiğini açıklamıştır (*Cumhuriyet*, 2009). Öyle ki 2021 yılında İmkon, birlik üyelerinin ortaklaşa bir şirket kurarak yoksullar için konut üreteceklerini ve TOKİ'ye rakip olacaklarını açıklamıştır (*Emlak 365*, 2021). Sermaye temsilcileri bir blok olarak TOKİ'nin piyasa bozucu bir etki yarattığını ve özel sektörün önünü kapattığını açıkça ifade etmektedirler. Hatta Konutder başkanı TOKİ'yi eleştirerek kurumsal üreticilerin üst segment için ürettikleri konutta yaşanan krizi şu şekilde ifade etmektedir: 'Bu evleri kime satacağız?' (*Fortune*

Turkey, 2015). Konutder başkanı 2017 yılında artan arsa maliyetleri konut üreticilerini talebin sınırlı olduğu üst segment için üretim yapmaya itse de onlara en çok talep aşağıdan geldiği için ucuz konut üretimi yapacaklarını kamuoyuna duyurmuştur (*Emlak Sayfası*, 2017).

2014 yılında Konutder sosyal konut üretmek için Emlak Konut GYO'ya sağlanan ayrıcalıklarla arazi temini için TOKİ'ye başvurmuştur. TOKİ ise bu talebi reddetmiş ve Konutder üyelerinin diğer müteahhitler gibi ihale sürecine girmesi gerektiğini söylemiştir (*Hürriyet*, 29.01.2014). TOKİ'yi konut üreticisi formuna sokan eski Başkan Erdoğan Bayraktar TOKİ'nin sektörün 'halk ekmeği' olduğunu söyleyerek tüm bu eleştirilere sırtını dönmüştür. TOKİ'nin bütçe yapısı konut üretiminin sürekliliğine bağlıdır. Kurumun 2020 gelirlerine baktığımızda bunların %43'ünün konut projesi satışlarından, %33'ünün kurumlar için inşa ettiği binaların geri ödemelerinden, %21'inin ise arazi satışlarından geldiğini görmekteyiz (Sayıştay, 2021: 6). Daha önemlisi konut projelerine baktığımızda TOKİ'nin hedef kitlesi aşağıdaki şekilde görüldüğü gibi alt-yoksul gelir grubundan ziyade dar-orta gelir grubudur. Bir sonraki bölümde detaylandırılacağı gibi TOKİ'nin özellikle son 10 yılda yoksul grup için ürettiği konutlar tüm üretiminin %2'si civarındadır. İdarenin konut sektöründe yaratmış olduğu rahatsızlık özellikle orta gelir grubuna hitap eden büyük bir piyasanın TOKİ tekelinde olmasından kaynaklanıyor.



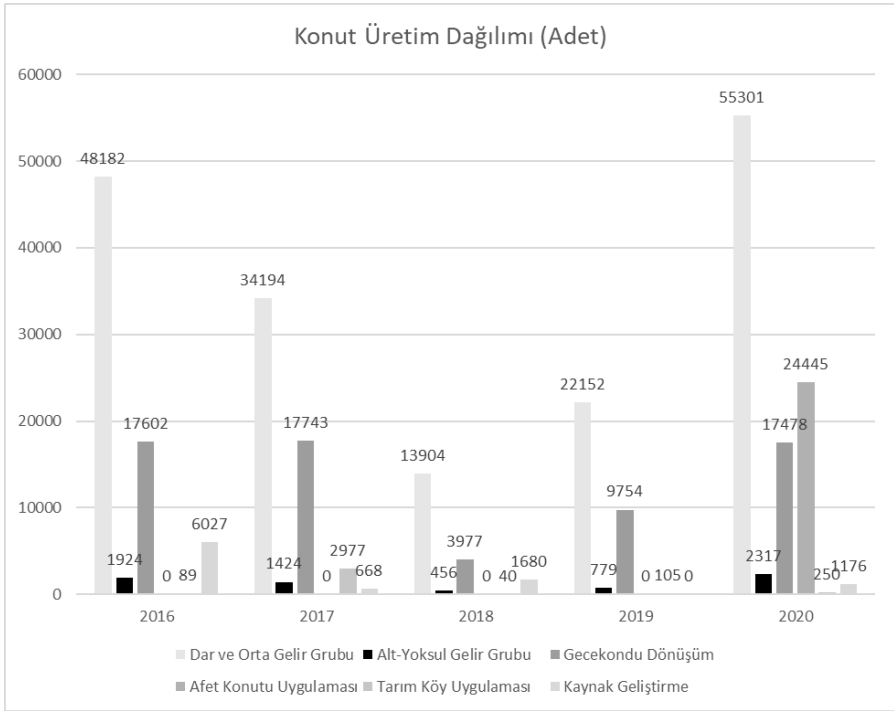
Şekil 1: TOKİ uygulama projelerinin konut tipine göre dağılımı¹⁰

Şekil 1'in gösterdiği TOKİ'nin ne konut üretiminden ne de satış yaptığı segmentten vazgeçmesi mümkündür. Kurumun teşkilat yapısı, mali bütçesi, meşruluğu büyük ölçekli ve ayrıcalıklı bir konut üreticisi olmasının doğrudan sonucudur. 1 milyona yakın konut üretimini gerçekleştiren TOKİ ondan ihale alan müteahhitlere yıllık ortalama 15 milyar TL ödeme yapıyor (KİT, 2018: 34). Ödemelerini gerçekleştirmesi ancak satış yapabilmesiyle mümkün olduğu için kurumun dar-orta gelirli segmentteki pazar payından vazgeçmesi mümkün değildir. Ek olarak TOKİ'nin uzun vadeli alacaklarının %93'ü konut ve işyeri satışından alacaklarından geliyor. TOKİ'nin konut üreticisine dönüşmesi kurumun sektörle kurduğu hiyerarşik ilişkinin devamlılığına bağlı olduğu için, sermayedarlarla çıkar çatışmalarının derinleştiği noktalarda onlardan adım adım özerkleştğini gözlemlemek mümkündür.

Alt Sınıfları Borçlandırma Aygıtı Olarak TOKİ

TOKİ'nin konut piyasasındaki en büyük ölçekli konut üreticilerinden biri olmasının sebebi yalnızca konut üretiminde değil konut tüketiminde de üstlendiği rolle yakından ilgilidir. TOKİ kendi misyonunu "sağlıklı ve yaşanabilir kentsel alanlarda yeterli ve nitelikli sosyal konutlar üreterek özellikle konutu olmayan vatandaşlara az peşinat, düşük taksit ve uzun vadelerle kira öder gibi ev sahibi" yapmak olarak tanımlamaktadır (TOKİ, 2019: 10). 2022 yılında gerçekleşen KİT komisyon toplantısında, TOKİ Başkanı hedeflerinin "tek bir vatandaş kalmayana dek" projelerini aynı doğrultuda ve hızla üretmek olduğunu söylemiştir (31). TOKİ'nin lüks konut ürettiğine dair komisyonda gelen eleştirilere karşı, TOKİ Başkanı lüks konut ürettiklerini ancak vatandaş için ürettiklerini söylemiştir. TOKİ başkanının tanımladığı vatandaşları anlamak için TOKİ'nin sosyal konut kapsamında ürettiği konutların tipolojisine kısaca değinmekte fayda var.

TOKİ'nin tanımladığı alt-yoksul gelir grubu piyasa koşullarında ev sahibi olamayacak olan "en alt %20-%40 gelir dilimi" içinde olanları kapsıyor (TOKİ, 2019: 36). 2022 rakamlarına göre aylık hanehalkı gelirin (alınan sosyal yardımlarla birlikte) en fazla 10000 TL olması (İstanbul için 11.500 TL) ve hanelerin herhangi bir mülkünün olmaması gerekiyor. Bu grup %12 peşinat ve 15 yıl vadeyle TOKİ'den konut kredisi alabiliyor. Burada son derece çarpıcı olan gerçeklik son 5 yılda TOKİ'nin alt-yoksul gelir grubu için konut üretiminin toplam konut üretiminin %2,5'ünü geçmemiş olmasıdır. Aşağıdaki grafikten görüleceği üzere alt-yoksul kesim, TOKİ Başkan Yardımcısının ifadesiyle 'garip gureba', söylenenin aksine TOKİ'nin öncelikli hedef kitlesi gibi görünmüyor (KİT, 2018: 34).



Şekil 2: 2016-2020 arası konut üretim dağılımı¹¹

Şekil-2'deki grafikte görüldüğü gibi TOKİ'nin hedef kitlesini dar ve orta gelir grubu olarak tasnif ettiği grup oluşturmaktadır. Bu bağlamda konut sahibi olmayan tüm vatandaşlar TOKİ'nin potansiyel müşterileridir. Dar ve orta gelir grubu TOKİ'den ev almak için %10 veya %25 peşinat ödeyerek 8 ve 10 yıl vadeyle konut alabilmektedir. Alt-yoksul grup borçlarını bitirip tapuyu TOKİ'den almadan evlerini satamaz ya da kiraya veremezken, böyle bir koşul alt-orta gelir grubu için yoktur. TOKİ hedef kitlesi için ucuz kredi sağlayan bir müteahhit olarak hareket etmektedir. Burada kurumun bünyesinde uzun vadeli borca dayalı yeni bir sosyal politika anlayışının açığa çıktığını açıkça görmekteyiz. TOKİ'ye gücünü veren şey onun yakaladığı segmenti yakalayabilen ve bu kesimin tasarruflarına ulaşabilen başka bir bankanın olmamasıdır.¹²

TOKİ'nin üçüncü önemli borçlandırma mekanizması ise kentsel dönüşüm projeleridir ve bu projeler yukarıda anlatılan sistemden farklı olarak rıza dışında zor mekanizmalarının da kullanıldığı projeler olabilmektedir. TOKİ'nin toplam konut üretiminin %17'sini oluşturan ve yıllık üretiminin neredeyse %30'unu oluşturan kentsel dönüşüm projelerinde, TOKİ bir

bölgeyi depreme karşı riskli bir alan olarak ilan ederse orada ikamet eden mülk sahiplerine iki seçenek sunulmaktadır: başka bir bölgedeki konut bloklarından yer almak (başka alana taşıyarak dönüşüm) ya da aynı bölgede üretilen TOKİ bloklarından ev almak (yerinde dönüşüm). Her iki modelde de mülk sahibi kesimlerin -özellikle gecekondulu bölgelerinde- yeniden mülk edinebilmeleri için TOKİ'ye borçlanması gerekmektedir. Bu kişiler TOKİ'nin uygun gördüğü yeni evlerine 'bedeli mukabili' borçlanarak sahip olabilirler. Burada yalnızca mülksüzleştirme dinamiği değil aynı zamanda uzun vadeli borçlandırma ilişkisi de devreye girmektedir.

Hem konut üretimi hem de tüketimi bağlamında rakipsiz olan TOKİ'nin kurumsal meşruluğu ve mali yapısı alınan konutların taksitlerinin geri ödemesine bağlıdır. Türkiye'de bankaların aylık olarak sabitletiği geri ödeme miktarlarından çok farklı olarak, TOKİ'nin aylık konut kredisi taksitleri artmaktadır. Geri ödemelerin artış oranları memur maaş artış oranı, TÜFE ve YİÜFE oranları arasındaki en düşük olan seçilerek altı ayda bir gerçekleşmektedir. Türkiye'nin içine girdiği ve giderek derinleşen ekonomik kriz TOKİ'ye ödenen aylık taksit miktarlarının dramatik bir şekilde artmasına sebep olmaktadır. 2019 yılında kredi artış oranı %1,83 iken, bu rakam 2020 yılında %26,40 olmuştur.¹³ TOKİ artan taksit ödemelerinin yaratabileceği sorunların bir miktar önüne geçebilmek için bu oranı 2022 itibarıyla yıllık %16,55'e sabitlemiştir. Ancak bu durum TOKİ'nin geri ödemeler konusunda yaşadığı krizi çözmekten oldukça uzaktır.

TOKİ'nin bütçe yapısının detaylarına maalesef ulaşmak mümkün değil. Hem KİT komisyonunda hem de meclise verilen çeşitli soru önergeleriyle TOKİ'ye defalarca kredi alan alt-yoksul, dar ve orta gelir grubundan kaç kişinin borcunu ödeyemediği, kaç kişinin takibe düştüğü ve kaç kişinin evine el konulduğu sorulmuş ancak tatmin edici yanıt alınamamıştır. Sayıştay denetim raporları TOKİ'nin alacak tutarının takip edilemediğini, geçmiş dönemlerde idarenin 2-3 yıllık gecikmelerle tatbikat yaptığını ve özellikle bazı bölgelerde ödeyemeyen insan sayısının endişe verici boyutta boyutlara ulaştığını ifade etmektedir (Sayıştay, 2017: 107). 2020 Sayıştay Denetim Raporu geri ödeme sıkıntılarının ulaştığı boyutu ama onun da ötesinde TOKİ'nin borcunu ödeyemeyen birçok vatandaş hakkında fesih ve dava sürecini başlatmadığını görmek bağlamında oldukça çarpıcı veriler sunuyor.

Ödenmeyen Taksit Sayısı	10 taksit >	15 taksit >	20 taksit >	25 taksit >	30 taksit >	Toplam
Tespit edilen taşınmaz adet	12777	8884	6898	5525	4431	31617
Fesih ve dava süreci başlamış olanlar	1645	1603	1554	1524	1482	6284

Şekil 3: TOKİ'ye borcu ödenmemiş taşınmazların ve fesih/dava süreci başlamışların sayısı¹⁴

Her ne kadar tam rakamlara hala ulaşmak mümkün olmasa da son Sayıştay raporuna referansla hazırlanan Şekil-3'te de görülebileceği gibi son 10 yılda geri ödenemeyen konut sayısı dramatik bir şekilde artmaktadır. Toplamda 31.607'e ulaşan taşınmaz rakamının kaç tanesi yoksul-alt gelir grubuna, kaç tanesi dar-orta alt gelir grubuna aittir bunu bilmek mümkün değil ancak en azından bu hanhalklarının borç sarmalında olduklarını tahmin etmek zor değil. Şekil-3'ün gösterdiği bir diğer önemli tespit ise TOKİ'nin borçlarını ödeyemediğini tespit ettiği hanelerin yalnızca 1/5'i hakkında fesih ve dava süreci başlatmış olmasıdır. Bu durum muhtemelen devlet ve borçlu vatandaşlar arasında pazarlık gibi gri alanların olduğunu ve TOKİ'nin geri ödeyememe krizini ötelediğini göstermektedir. Dahası, vatandaşlar borçlarını aldıktan sonra büyük olasılıkla yalnızca kamu bankalarıyla muhatap olmakta ve büyük bir borç ve belirsizlik sarmalına yuvarlanmaktadır. Burada gözlemlediğimiz şey bir sosyal konut politikasından ziyade devlet-destekli bir uzun vadeli konut kredisine ulaşım mekanizmasının yaratılmasıdır.

TOKİ'nin hanhalklarını içine soktuğu süreç makro verilerle anlaşılması mümkün olmayan bir etnografik çalışmayı gerekli kılmaktadır. TOKİ'nin satmış olduğu konutların özellikle alt-yoksul gelir grubunun barınma ihtiyacını karşılayıp karşılayamadığı araştırılması gereken önemli bir alan olarak karşımıza çıkıyor. Az sayıda yapılmış ve küçük ölçekli sosyolojik çalışmalar hem konutların geri ödemelerinde ciddi problemler yaşandığını hem de satış izni olmamasına rağmen yüksek oranlarda el-değiştirme olduğunu gözler önüne seriyor. Hem memur maaş zammına endekslili kredi artışları hem de taksitlerin uzun vadeye yayılması konutların geri ödemelerinde ciddi sorunlar yaratıyor ve borçlarını ödeyemeyenlerin evlerini TOKİ'ye iade etmektense sattıkları anlaşılıyor (Erman, 2012; Karaağaç, 2022). Her

ne kadar bu verilerin tamamına ulaşmak mümkün olmasa da TOKİ'nin geri ödeme krizini ötelemek için çeşitli mekanizmalar uyguladığını ve TOKİ konutları üzerinden ikincil bir piyasa oluşturulmasına doğrudan müdahale etmediğini söylemek mümkün.

Sonuç Yerine: TOKİ Modelinin Sınırları

TOKİ'nin günümüzde aldığı biçim birçok yapısal ve yerel koşulların sonucudur. Makro ölçekten bakıldığında konut üretiminin ölçeğinin genişletmesi, çalışan sınıfları kredi mekanizmalarına entegre etmesi, konutun metalaşmasını hızlandırması bağlamında TOKİ modeli uluslararası olarak takdir ediliyor (World Bank, 2015). TOKİ'nin mali disiplin döneminde nasıl kendi bütçesini yaratan bir kuruluşa dönüştüğü ve nasıl sektörde tekelleşen bir devlet şirketi formuna büründüğü soruları ise ancak yerel dinamiklerin analiziyle anlaşılabilir. En başından geleneksel denetim mekanizmaların dışında tutulan ve yürütmeye bağlanan kurum bürokraside bulunduğu yerin bizatihi sonucu olarak şeffaf değildir. Kent arazisinde şirket hızıyla uygulama projeleri geliştirebilmek herhangi bir demokratik müdahaleyi başından zaman kaybı olarak nitelendirmeyi gerektiriyor. Bölüm boyunca tartışıldığı üzere TOKİ bizlere günümüz Türkiye'sinde 2002 sonrası adım adım artan otoriterleşme eğilimlerinin bir kırılmanın ötesinde bir süreklilik içinde gerçekleştiğini anlatıyor. 2011 sonrası Türkiye'nin siyasal rejiminin bir kırılma yaşadığı ve bu durumun 2018 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle kurumsallaştığı su götürmez bir gerçek. Bu bağlamda TOKİ bir kırılma noktasından ziyade 2002'den bugüne gelen yolların taşlarının nasıl döşendiğini anlatabilir. TOKİ modeli, AKP'nin kendi sermayedarlarını oluşturarak kendini piyasanın üstünde konumlandırması ve TÜSİAD'da cisimleşen bloktan özerkleşecek manevra alanını kazanması bağlamında önemli bir örnek vakadır. Çalışmada detaylandırıldığı gibi TOKİ bizlere 2010'ların ortasından itibaren belirginleşen iktidar bloğu içindeki kırılmaları inşaat sektörü üzerinden belirgin bir şekilde gösteriyor. 2015 yılında iktidar bloğu içinde inşaat yatırımlarının kısıtlanması amacıyla atılacak herhangi bir adımın sert bir siyasi müdahaleyle engellendiğini görüyoruz. Faizlerin artırılması tehdidine karşı farklı ölçeklerdeki sermayedar ortak bir kamp oluşturarak hükümeti desteklediklerini defalarca kamuoyuna duyurdular. Diğer taraftan ise bu bölümde açıkça ifade edildiği gibi konut piyasası krize girdikçe TOKİ'nin piyasadaki tekelleşmiş yapısı devlet ve sermayedarlar arasında son derece çatışmalı ilişkileri açığa çıkartıyor.

Bir 'sosyal politika' kurumu olan TOKİ'nin bütçesinin devamlılığı konut satışına bağlıdır ve bu durum kurumu aynı özel bir şirket gibi üretmeye devam

etmek zorunda bırakılmaktadır. Tam da bu sebeple kurum faiz tartışmalarının göbeğinde ve inşaat lobisiyle ortak çıkarlara sahiptir. Ancak çalışmada açıklandığı gibi TOKİ'nin sermayedarlarla ilişkisinin pazar küçüldükçe daha da gergin bir düzleme taşınacağını öngörebiliriz. Devletin mali krizleri çözme yöntemleri uzun vadede oldukça çelişkili sonuçlar doğurmaktadır. Daha da önemlisi, TOKİ'nin borçlandığı hanehalklarının yaşadığı geri ödeme krizi Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik kriz derinleştikçe daha da ciddi boyutlara taşınacaktır. Bir kredi genişletme aygıtı olarak işleyen TOKİ'nin hedef kitlesi halihazırda borçlu olan hanehalklarıdır. Toplumsal yeniden üretimin borç üzerinden gerçekleştirildiği yeni bir sosyal politika anlayışının öncüsü olan TOKİ, bu krizin patlak vereceği muhtemel kurum olacaktır. Son olarak, TOKİ'nin borçlarını geri ödeyemeyen hanehalklarının taşınmazlarına fesih ya da dava süreci başlatmıyor olması, devletin borcu yönetmek için farklı taktikler uyguladığı ve pazarlıklar yürüttüğüne dair şüpheler oluşturmaktadır ancak bu borca dayalı yönetim stratejinin günlük hayattaki tezahürleri ancak nitel alan araştırmalarıyla açığa çıkabilir.

Sonnotlar

1- Makale yazılırken *Çılgın Projelerin Ötesinde: TOKİ, Devlet ve Sermaye* (2021) kitabımda kullanılan ampirik verilerden ve teorik tartışmalardan yer yer yararlanılmıştır.

2- İkinci Dünya Savaşı sonrasında büyük bir ivme kazanan kalkınma iktisadi ve kalkınmacı devlet tartışmaları, 1980'den sonra özellikle Doğu Asya ülkelerini örnek vakalar olarak ele alan kurumsalcı literatürün oluşumuna zemin hazırlamıştır. Devletin kalkınmadaki rolünün ne olması gerektiğine dair kurumsalcı tartışmalar için bakınız: Skocpol, 1985; Evans, 1989; Wade, 1990; Johnson, 1982; Chang, 2006.

3- Örneğin 2016 yılında toplamda 530 adet, 2017 yılında toplamda 209 adet uygulamaya geçmiş projenin yapı ve iskân ruhsatı yoktur (Sayıştay, 2018: 43-44).

4- TOKİ'nin sahibi olduğu arazileri, lüks konut üretmek isteyen özel sektöre satması ve anlaşma uyarınca satıştan pay alması modelidir ve genellikle Emlak Konut GYO ile gerçekleştirilir.

5- 1990'lardaki KİPTAŞ örneği bu bağlamda oldukça önemlidir. Daha detaylı bir tartışma için bakınız: Doğru, 2021b.

6- 2022 yılında Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı sosyal konut projesi olarak duyurulan 'İlk Evim, İlk İş Yerim' projesinin istisnai bir hızla ve alt yapısı hazırlanmadan nasıl duyurulduğuna dair detaylı tartışma için bakınız: Doğru, 2023.

7- Bakınız ilgili rapor (ilgili rapor için bkz: <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/rankings>)

8- İlgili metin için bakınız: https://www.gyoder.org.tr/uploads/GAYRI__MENKUL_SEKTO__RU____Z__M__NER__LER____-____Bakanl____ve__Maliye__Bakanl____-__Temmuz_2018.pdf

9- 20.01.2015 tarihinde İstanbul'da doktora tez çalışmam için İNDER başkanıyla gerçekleştirdiğim mülakattan alıntıdır.

10- TOKİ 2020 Sayıştay Denetim Raporu verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

11- 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 yıllarında yayınlanan TOKİ Sayıştay Denetim Raporlarından derlenmiştir.

12- 12.08.2014 tarihinde Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı ile yapılan mülakat.

13- [https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/ENDEKSLER\(5\).pdf](https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/ENDEKSLER(5).pdf)

14- 2020 yılı TOKİ Sayıştay Denetim Raporu'nun verilerinden derlenmiştir.

Kaynakça

Acemoğlu D ve Robinson J A (2008). *The Role of Institutions in Growth and Development*. Washington, DC: The World Bank.

Acemoğlu D ve Uçer M (2015). The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015: Political Dynamics, the European Union and the Institutional Slide. Working Paper 21608, National Bureau of Economic Research.

Atiyas İ (2012). Economic Institutions and Institutional Change in Turkey during the Neoliberal Era. *New Perspectives on Turkey*, 47, 57-81.

Balaban O (2008). Capital Accumulation, the State and the Production of Built Environment: The Case of Turkey. (Basılmamış Doktora Tezi). Ankara: Middle East Technical University.

Bakır C (2020). The Turkish state's responses to existential COVID-19 crisis. *Policy and Society*, 39(3), 424-441.

Breslin S (2011). The 'China model'and the global crisis: from Friedrich List to a Chinese mode of governance?. *International Affairs*, 87(6), 1323-1343.

Buğra A ve Savaşkan O (2014). *New capitalism in Turkey: The relationship between politics, religion and business*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Cengiz F Ç (2020). Proliferation of neopatrimonial domination in Turkey. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 47(4), 507-525.

Chang H (2001). *Joseph Stiglitz and the World Bank: The Rebel Within*. Londra: Anthem Pr.

Cumhuriyet (27/01/2009). İnşaat Mütahhitleri Konfederasyonu sosyal konut yapmaya talip. Son erişim tarihi: 27/01/2009.

De Soto H (2001). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) (2001). *Konut: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) 2007. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Yerleşme-Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT.

Doğru H E (2021a). *Çılgın Projelerin Ötesinde: TOKİ, Devlet ve Sermaye*. İstanbul: İletişim.

Doğru H E (2021b). İstanbul'u Merkeze Alarak TOKİ Hikayesini Okumak. *İstanbul Kent Araştırmaları ve Düşünce Dergisi*, 3, 122-126.

Doğru H E (2023). Konut Krizi ve Devlet: Cumhuriyet Tarihinin En Büyük Sosyal Konut Projesi'ni Mega Proje gibi Duyurmak. *TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi Dosya 53*.

Emlak 365 (21/12/2021). Mütahhitlerden Örnek Davranış: TOKİ'ye Rakip Olacaklar, Yoksullar İçin Konut İnşa Edecekler!. Son erişim tarihi: 04/04/2024.

Emlak Sayfası (10/05/2017). "Alt gelir grubuna yönelik konut üretimi yapacak". Son erişim tarihi: 04/04/2024.

Erman T (2012). Yıkılan gecekondu, yapılan TOKİ toplu konut projeleri: Kent yoksulunun yeni yaşam çevresi olarak Karacaören-TOKİ Sitesi. *İdealkent*, 3(7), 38-63.

Esen B ve Gümüşçü Ş (2018). Building a competitive authoritarian regime: State-business relations in the AKP's Turkey. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20(4), 349-372.

Esen B ve Gümüşçü Ş (2021). Why did Turkish democracy collapse? A political economy account of AKP's authoritarianism. *Party Politics*, 27(6), 1075-1091.

Evans P (1989). Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State. *Sociological Forum*, 4(4), 561-587.

Fortune Turkey (02/01/2015). 4 milyon evi kime satacağız?. Son erişim tarihi: 04/04/2024

Güngen A R (2018). Financial inclusion and policy-making: Strategy, campaigns and microcredit a la Turca. *New Political Economy*, 23(3), 331-347.

Doğru H E (2024). 2000'li Yıllarda Konut Sektörünün Ekonomi Politikası ve Devletin Dönüşümü. *Mülkiye Dergisi*, 48(2), 313-342.

Gürakar E Ç (2016). *Politics of favoritism in public procurement in Turkey: Reconfigurations of dependency networks in the AKP era*. New York: Springer.

Hammam S (2013). *Housing Matters*. Washington, DC: World Bank.

Hürriyet (15/12/2014). Erdoğan'dan inşaat sektörü açıklaması. Son erişim tarihi, 04/04/2024.

Hürriyet (14/02/2015). 250.000 konut faiz afeti yüzünden yıkıldı. Son erişim tarihi, 10/04/2021.

Johnson C (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Kahraman T (2013). Kent Hukukunun Yeni Yüzü: Düzenleyici Devletten Seçkinleştirici Devlete. İçinde: A Çavdar ve P Tan (der), *İstanbul: Müstesna Şehrin İstisna Hali*, İstanbul: Sel Yayıncılık, 17-48.

Karaağaç E A (2022). Everyday Negotiations of Finance and Debts in State-Led Mass Housing Estates for Low-Income Households in Istanbul. İçinde: B Ö Sarı, E A Khurami ve N Uzun (der), *Housing in Turkey: Policy, Planning, Practice*, London: Routledge, 125-142.

Karaçimen E (2014). Financialization in Turkey: The Case of Consumer Debt. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 16(2), 161-180.

Kenarlı G (2014). Hükümetin Zirvesinden İnşaat Uyarısı. Hürriyet, 17 Eylül. Son erişim tarihi, 04/04/2024.

Konutder (Konut Geliştiricileri ve Yatırımcıları Derneği) (2013). Konut Sektörü Değerlendirme Sunumu. Son erişim tarihi, 04/04/2024.

Kutlay M (2020). The Politics of State Capitalism in a Post-liberal International Order: The Case of Turkey. *Third World Quarterly*, 41(4), 683-706.

Independent Türkçe (11/01/2022). Batk kredilerde inşaat sektörü ilk sırada. Son erişim tarihi, 04/04/2024.

Independent Türkçe (10/05/2022). Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın açıkladığı konut destek paketlerinin detayları belli oldu. Son erişim tarihi, 04/04/2024.

Marschall M, Aydoğan A ve Bulut A (2016). Does Housing Create Votes? Explaining the Electoral Success of the AKP in Turkey. *Electoral Studies*, 42, 201-212.

Meyersson E ve Rodrik D (2014). Erdogan's Coup. The true state of Turkish democracy. *Foreign Affairs*, 26, 8-11.

MÜSİAD (Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği) (2009) İnşaat Sektör Raporu. İstanbul: Mavi Ofset.

Oğuz Ş (2016). Yeni Türkiye'nin Siyasal Rejimi. İçinde: T Tören ve M Kutun (der), *Yeni Türkiye'de Kapitalizm, Devlet ve Sınıflar*, İstanbul: SAV, 81-127.

Öniş Z (2019). Turkey under the Challenge of State Capitalism: The Political Economy of the Late AKP Era. *Southeast European and Black Sea Studies*, 19(2), 201-225.

Öniş Z ve Kutlay M (2013). Rising Powers in a Changing Global Order: The Political Economy of Turkey in the Age of BRICS. *Third World Quarterly*, 34(8): 1409–1426.

Öniş Z ve Fikret Ş (2005). Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus. *Development and Change*, 36(2): 263-290.

Perouse J (2013), Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Belirleyici Bir Rol Üstlenen Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) Belirsiz Kimliği Üzerinde Birkaç Saptama. İçinde: Ayşe Çavdar ve Pelin Tan (der), *İstanbul: Müstesna Şehrin İstisna Hali*, İstanbul: Sel Yayıncılık, 81-96.

Poulantzas N (2014). *State, Power, Socialism*. Londra, New York: Verso.

Rodrik D (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.

Sabah (26/08/2014). Merkez bankası konut kredilerini düşürmeli. Son Erişim Tarihi: 10/04/2021.

Skocpol T (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, İçinde: P B Evans, D Rueschemeyer ve T Skocpol (der), *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 3-37.

Star (20/12/2018). Konut kredi faizleri düştü. Son erişim tarihi: 04/04/2024.

Stiglitz J (1998). "More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consensus", WIDER Yıllık Konferansı'nda sunulmuştur.

Stiglitz J (2008). Is There as Post-Washington Consensus?. İçinde: N Serra ve J E Stiglitz (der), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, New York: Oxford University Press, 41-57.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014). Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Müteahhithlik Hizmetleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2014). "TOKİ 2014 Yılı Denetim Raporu", Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2017). "TOKİ 2016 Yılı Denetim Raporu", Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2018). "TOKİ 2017 Yılı Denetim Raporu", Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2019). "TOKİ 2018 Yılı Denetim Raporu", Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2020). "TOKİ 2019 Yılı Denetim Raporu", Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı (2021). "TOKİ 2020 Yılı Denetim Raporu", Ankara.

TOKİ (Toplu Konut İdaresi) (1999). Addressing New Perspectives in Housing Development through Millenium.

TOKİ (Toplu Konut İdaresi) (2003). Toplu Konut İdaresi'nde Yapısal Sorunlar İle Çözüm Önerileri, Ankara: İmaj.

TOKİ (Toplu Konut İdaresi) (2019). TOKİ Kurumsal Tanıtım Dökümanı <http://i.toki.gov.tr/content/entities/main-page-slider/20191011095737969524-pdf.pdf>, Son erişim tarihi: 04/04/2024.

Tuğal C (2022). Politicized megaprojects and public sector interventions: Mass consent under neoliberal statism. *Critical Sociology*, 49(3): 457-473.

Türkiye Gazetesi (13/05/2022). Türkiye Müteahhitler Birliği. Son erişim tarihi: 13/05/2022.

KİT (Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Tutanağı) 2022. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=3005. Son erişim tarihi: 04/04/2024.

KİT (Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Tutanağı) 2021. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=2772. Son erişim tarihi: 04/04/2024.

KİT (Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu Tutanağı) 2016. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=178. Son erişim tarihi: 04/04/2024.

Wade R (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

World Bank (1993). *Housing: Enabling Markets to Work/With Technical Supplements*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2015). *Housing Finance*. DC: World Bank.

Yağcı M (2021). The Turkish Variety of State-permeated Capitalism and Mutually Dependent State-Business Relations. *Journal of Contemporary Asia*, 51(5), 759-781.

Yağcı M (2016). A Beijing consensus in the making: The rise of Chinese initiatives in the international political economy and implications for developing countries. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 21(2), 29-56.