

İNGİLİZ KONUT SİYASETİNDE ÇELİŞKİLER

Adela Adam Nevitt (1)

Çeviren: Dr. Esin ÖRÜCÜ

İngiliz konut problemlerinin tohumlarına 19. yüzyıl konut yasalarında rastlarız. Bu yasalar öncelikle ek konut stokunu arttırmayı değil konut standartları ve asgari yapı şartlarını düzenlemeyi amaç edinmişlerdir. Bunlar, bodrumlarda ve diğer yaşamaya elverişli olmayan yerlerde «işçi sınıfının» yerleşmesine engel olmakta idiler. Bu devirdeki mevzuat bir varsayıma dayanmaktaydı; toplumda korunması gereken belirli ve teşhis edilebilen bir tek grup vardır, geri kalanlar kendi çıkarlarını kendileri koruyabilirler. Sosyal gruplar arası bu açık ayırımın sonuçları Yüksek Mahkeme (High Court) tarafından 1894 tarihli Londra Yapı Yasası (London Building Act) 13/5 maddesinin anlamının yorumlandığı iki davayı incelemekle değerlendirilebilir.

Londra yapı yasası, yol ortalarından belirli bir uzaklıktan daha yakına bina yapılmasını (mahalli idare meclisinin yazılı izni olmadan) yasaklamıştır. Fakat aynı yasanın 13. maddesi belirtilmiş sınırlamalar içinde mevcut bir binanın yeniden yapılmasına, bu yeni binanın yıkılmış olan binadan daha fazla yer kaplamaması şartıyla izin vermiştir. Bu madde başka şartlar da getirmektedir. Şöyle ki, eğer yeniden yapılacak binalarda, işçi sınıfından kimseler barınacaksa, bu binalar mahalli idare meclisinin (council) rızası olmadan yeniden yapılamazlar.

(1) Yazar London School of Economics'de Sosyal İdare Lektörüdür. Üniversiteye katılmadan önce on üç yıl konut idarelerinde çalışmıştır. Bu makale Political Quarterly, Londra, Oct - Dec. 1968, V. 39, sayı 4, s. 439 - 450'de çıkmıştır.

«İşçi Sınıfı» İçin Meskenler

13/5 maddenin anlamını araştırma gereği ilk kez 1898'de *Londra İlçe Meclisi (London Council) ne karşı Davis davası* dolayısıyla Yüksek Mahkemede ortaya çıkmıştır. Bu davanın özü «işçi sınıfından kimseleri barındırmak için yapılan ya da bu amaçla tadil edilen», kelimelerinin anlamına dayanıyordu. Davis alt katında dükkânları olan ve dükkânların arkası ile yukarı katları mesken olarak düzenlenen bazı binaları yeniden yaptırmıştı. Bu meskenlerden birisi bir dükkânla birlikte bir saatçiye kiraya verilmişti. Saatçi ise burayı bölerek başka esnafa yeniden kiraya verdi. L.C.C. (London County Council), meskende işçi sınıfına mensup kişilerin oturduğunu ve «barınma» kelimesinin de, her halde barındıracak olmak, anlamına geldiğini ileri sürdü. Yapılan başvuruda bu kelimelerin barındırma «amacı» nı ifade ettiği ileri sürüldü. Davis'in ise bu binaları yaptırırken bunları işçi sınıfına kiraya vermeyi amaç edindiği ispatlanamadığından L.C.C. başvurmayı kaybetti.

Karar verirken *Hakim Hawkins* yasanın zayıf noktasına dikkati çekti. «Binaların işçi sınıfının oturmasına elverişli hale getirilmek üzere tadil edildiğini gösterecek hiçbir emareye rastlayamadım. Tek söylenebilecek şey her yerin bir dereceye kadar işçi sınıfı olsun olmasının her sınıftan insanın oturmasına elverişli hale getirilebileceğidir. Yapılan her meskende tavan ve yer vardır, merdivenler aşağıdan yukarıya doğru çıkar. Bunlar yalnızca işçi sınıfının oturması için değil, her sınıftan isteyenlerin oturması için tadil edilebilirler,» dedi.

Hâkim Channell ise arkadaşları ile birleşirken aynı zamanda «işçi sınıfı» kavramına dikkati çekmiş ve bunları «yaşayış biçim ve şartları genellikle kalabalık ve yoğun yaşamaya elverişli bir sınıf» olarak tanımlamıştır. O da, işçi sınıfından kimseleri barındırmak için yapılan binaları ayırmanın güçlüğüne işaret ederek «her halde özellikle yapısal bakımdan uygun demek istiyorsunuz,» demiştir.

Aynı sorun 1903'de *Crow'a karşı Davis davasıyla* da ortaya çıktı. Bu davada Bölge Deneticisi (District Surveyor) Crow bazı binaların işçi sınıfını barındırmayı amaç edindiğini ve 1894 yasının ihlâli olduğunu ileri sürerek yapılara itirazda bulundu. Sulh Hâkimi (magistrate), bittiklerinde bu binaların yalnızca işçi sınıfının oturmasına özellikle uygun olmayacaklarına ve fazla masraf etme-

den yaşamak isteyecek her hangi bir kimsenin oturmasına uygun olduklarına karar verdi. Yüksek İstinaf Hâkimi (Lord Chief Justice) sulh hâkimi kararına karşı yapılan başvurma üzerine verdiği kararda sulh hâkiminin yalnızca ve özellikle kelimelerini kullanmakla tadil kelimesinin anlamını çok sınırladığını söyleyerek işçi sınıfını, bir meskenin iki üç odasında oturmaları muhtemel olan kişiler olarak tanımladı.

«İşçi sınıfı» kavramının tanımını veren yalnızca bir tek yasa olmasının nedeni bu hukuki güçlükler olabilir. Bu da 1903 tarihli İşçi Sınıfını Konutlandırma Yasasıdır (Housing of the Working Class Act). Buradaki tanım şöyledir: İşçi sınıfı, mekanisyen, esnaf, kol işçileri ve diğer bütün ücret için çalışanları; işportacı, seyyar sebze ve meyva satıcıları, ücret için çalışmayan fakat bir ticaret veya el işinde kendi aile fertleri dışında başkalarını çalıştırmadan çalışanları ve haftalık kazançları 30 şilingi geçmeyen (hizmetçiler hariç) kişileri ve bunlarla beraber oturmakta olan ailelerini kapsar.

1915'de *White'a karşı St. Marylebone Bucak (borough) Meclisi davasında* bir şöförün işçi sınıfından olduğu ve arka arkaya bitişik meskenlerin yapımını meneden 1909 tarihli Konut, Şehir Plânlaması Yasasının (Housing, Town Planning Act) şöförler için yapılacak meskenleri de kapsayacağı ileri sürüldü.

1903 tanımı 1920'lerde ve 1930'larda da kullanılageldi ve 1936 konut yasası ile eski yasadaki 30 şiling yerine 3 Sterling konarak günün ihtiyaçlarına uyduruldu. Bu süre içinde ise konut siyaseti, öncelikle yapı şartları ve konut standartlarının kontrolünden ilâve konut yapımı arzını arttırmaya dönüşmüştür. Yapı yönetmeliklerinin kapsamı da sosyal sınıf ve ekonomik statü düşünülmeden her ailenin korunmasını öngören biçimde genişletilmiştir. Fakat yine de mahallî idare konutları (Council houses) yalnızca «işçi sınıfı»na giren kişilere açık tutulmaktadır.

1947'de *Hâkim Lord Denning, H. E. Green ve oğullarına karşı Sağlık Bakanlığı davasında* önemli bir karar verdi. Bu davada 1936 Konut Yasasının 73. maddesine göre mahallî idarenin işçi sınıfını barındırmaya elverişli konutlar yapmak üzere herhangi bir toprak parçasını almaya yetkisi olduğunu; ve mahallî idare, yapacağı konutların bir kısmının işçi sınıfından olmayanlarca da kullanılabileceğine karar verirse bunun da söz konusu yasanın verdiği yetkiyi aşmış olmayacağı ileri sürüldü. Bu, «işçi sınıfına göre tadil edilme» kavramının önceki yorumları ile aynı çizgide bir görüştü. Bir kez

işçi sınıfının oturmasına uygun konut tipinin varlığı kabul edilince, yargısal kararlarda, konut tipinin, oturanların kimliğinden daha önemli olacağı olağandı. Fakat bu dava bir sosyal değişme ve eski kavram ve değerlerin yeniden değerlendirilmesi devresine rastlamasa idi, «işçi sınıfından kişiler» kavramı bu davada eski hukuki anlamını muhafaza edebilirdi.

Lord Denning, kararında, eskiden «işçi sınıfı» kavramının bir anlamı olduğunu ve tarlada, fabrikada, doklarda ve maden ocaklarında haftalıkla çalışan kişiler sınıfını kapsadığını belirttikten sonra, «o sınıfa mensup kimselerin ücretleri toplumun başka kesimlerinde çalışanlardan çok daha düşüktü ve kendilerine aşağı sınıftan gözüyle bakılıyordu. Bugün için bu artık söz konusu değildir.» dedi. Bu fikrini desteklemek üzere de duvarcılardan, doklarda çalışanlardan v.b. daha fazla kazanmayan, başka sahalarda çalışan bir sürü kişiyi örnek olarak gösterdi. Artık memur sınıfı ve fikir işçisi ile kol işçisi arası ekonomik fark kalmadığına işaretle aralarında sosyal bir fark da bulunmadığını ve birinin diğerinden sosyal bakımdan daha aşağı durumda olmadığını belirtti.

Bu görüşler mahkemeyi etkilemiş olmalı ki «işçi sınıfı» kavramının mahalli idarelerin konutlandırma yetkilerine bariz sınırlamalar getirmediğine karar verildi. Bu görüşler ışığında Parlamento 1949'da 1949 Konut Yasasının 1. maddesi ile 1936 Konut Yasasının «işçi sınıfları» na yaptığı atıfları ilga etti, ve böylece konut siyasetinden bu kavram kalkmış oldu. Fakat, yine de, konut hukuku ile ilgili bazı alanlarda bu kavrama rastlanmaktadır. Örneğin 1968 tarihli Kira Yasasının 5/3/a maddesinde Konut vakfını tanımlarken ve 17/2 maddesinde yoğun biçimde barınmadan söz ederken bu kavramı kullanmıştır. 17/2'de kavramın anlamı belli değildir, çünkü yeniden «İşçi sınıfı tarafından kullanılmaya elverişli konut» tipinden bahsetmektedir. 1949'da bütün Parlamento üyeleri kavramın anlamını kaybettiğinde oy birliğine varmışlardı; fakat hükümet topluma eşitlikçi bir açıdan baktığı halde, Muhafazakârlar «işçi sınıfı» kavramı yerine «yıllık geliri 400 sterling sınırı içinde olma» yı getirmek istemişlerdi.

Tartışmalara temel olan ekonomik durum ve konut sorunu büyük oranda konut eksikliği, mahalli idarelerin acele kamulaştırma yetkisi, ve bütün yeni yapılarla tadillerin ruhsat sistemine bağlanarak denetimi idi. Bu siyaset tedbirleri, konut ihtiyacını ispatlayamayan kişilerin boş mesken temin etme güçlerini etkin biçimde azalt-

mişti. İdarî narh denebilecek bu uygulamalar mahalli idarelerin konut yetkisinden tüm sınırlamaları kaldırmayı ve konut ihtiyacı olan herkese bu idarelerin mesken sağlamalarına izin vermeyi haklı kılmaktadır. Buna etkisi olan diğer bir önemli neden de mahalli idarelerde çalışanların artmasıdır. Birçok mahall idare kendilerine mesken temin edilmedikçe öğretmen, ebe gibi kimseleri tayin etmenin zorluğundan yakınmaktadırlar.

«Makul Kira» Nedir?

Bu ekonomik ve sosyal sorunların çözümü «işçi sınıfı» kavramını mevzuattan kaldırmak olmuştur; fakat bu değişikliği mantıki sonuçlarına kadar izleyerek, temin edilen meskenlerden alınacak «makul harç» kavramının yeniden tanımı yapılmamıştır. 1936 Konut Yasasına göre «makul» kira isteme yükümü mahalli idarelerin kiraları tayin ederken o yörede oturmakta olan işçi sınıfından kimselerin normal olarak verebilecekleri kiralaları göz önünde bulundurmaya yükümü ile sınırlı idi. Bu yükümlülük 1949 yasası ile kaldırıldı, fakat idarenin kira iadesi haklarına dokunulmadı. Böylece kiralar ne olursa olsun, yoksul kiracılar için bir geri ödemenin gerekliliği kabul edilmiş, fakat «makul» kirayı tespit etme yol gösterici herhangi bir metod kabul edilmemiş oluyordu.

1956'da *Hamstead Bucak Meclisinin* kiracısı olan *Mr. Summerfield*, kendi evi için istenen kiranın, kredi faizi için gerekli miktarı, fon katkı payını ve evin muhafaza ve sevk ve idare masrafını aştığını ileri sürerek meclisin istediği kiralaların makul olmadığını ispatlamaya kalktı. Kararında *Hâkim Harman* kiralaların birikmesi, gölledirilmesi, (rent pooling) prensibinden bahsetmiştir. Bu, bütün konutların masraf ve maliyetini eldeki konut stokunun hepsine yayıp dağıtmak ve kiraları hesaplarken de bu masraf ve maliyetlerin ortalamalarını almak demektir. Hâkim aynı zamanda, mevzuata göre mahalli idarelerin, konut gelirleri hesabında (housing revenue account) bir artma meydana getirme amacı ile de kiraları ayarlama yetkileri olduğunu belirtmiştir. Davayı olumsuz karara bağlarken de «Bugünkü yasalar açısından, mahalli idarelere, kiralalarını, konutların yapıldığı tarihteki maliyetlerine göre sınırlama zorunluğu yüklenmesi teorisine karşıyım. Başka konut sahipleri böyle davranmazken, mahalli idareleri buna zorlamanın anlamını göremiyorum. Paranın değeri değişmektedir, servet toplumun bir kesiminden diğ-

rine kaymaktadır ve bana göre mahalli idare konutu kiracısı bu konutlardan yararlanamayan bir komşusundan daha fazla himaye talep edemez. Yoksullar korunmalıdır, ihtiyaçlar karşılanmalıdır, kiralar gayri makul olmamalıdır; fakat verebilecek durumda olan bir kiracı için de, serbest piyasaya göre kira veren komşusundan daha fazla olmayan bir kira ödemek gayri makul değildir,» demiştir.

İşte bu karar bu günkü hukukî durumu özetlemektedir: azami kira «piyasa» kirasıdır ve yoksullar için bazı tedbirler saklıdır. Asgari makul kira ise *Belcher ve diğerlerine karşı Reading Kurumu davası* kararı ile saptanmıştır. Bu kararda mahalli idarenin bir yandan kiracıların refahını öte yandan da tüm olarak vergi ödeyenlerin çıkarlarını düşünmesi gereği belirtilmiştir. Kiraların alt ve üst hadleri «makul» kirayı tespit görevinde mahalli idarelere büyük bir takdir yetkisi alanı bırakmaktadır.

Nasıl ki 19. yüzyılda kesinlikle tanımlanmayan «işçi sınıfı» kavramı konut mevzuatının etkili uygulamasını engellemişse, «mâkul» kelimesinin de sosyal bakımdan saptanmayan tanımı, mahalli idare konut stokundan elde edilebilecek gerekli yararı azaltmaktadır. Konut yardımları (subsidies) miktarı seçmenlerin vergi ödeme istekleri ile sınırlı olduğundan, mahalli idarelerin ihtiyacı olmayan kiracılara konut yardımı tahsis etmesine yol açacak «mâkul harçlar» tanımları konut idarelerinin nüfusun en yoksul % 25'ine yardımda bulunmasını sınırlamaktadır.

Üzerinde Anlaşmaya Varılmış Amaç Eksikliği

19. yüzyılda «işçi sınıfı» terimi herkesin anlamını bildiği ön yargısı ile tanımlanmamıştı, 20. yüzyılda «mâkul harç» in tanımlanmamış olmasının nedeni ise konut siyaseti alanında üzerinde genel anlaşmaya varılmış sosyal ve siyasî amaçlar olmamasıdır. Bir uçta, kamu konutları, yalnızca serbest piyasadan konut satın alma ya da kiralama olanağına sahip olmayanlara özgü bir yarardır, görüşü yer almaktadır. Siyasî yelpazenin diğer ucunda ise konut temini bir «sosyal hizmet» olarak görülmekte ve arzın ekonomik maliyeti ve bu maliyeti karşılamada kiracının olanakları bu kavrama yabancı bırakılmaktadır. Bu iki uç arası ise gün geçtikçe kuvvetlenen bir görüşe göre kiralar arzın maliyetine bir dereceye kadar ilişkin olmalı ve yalnızca, belirli bir gelir ihtiyaçları göstergesine göre, ma-

liyet kriterine ilişkin bir kirayı ödeyemeyecek durumda olanlara yardım yapılmalıdır. Milli Fiyatlar ve Gelirler Kurulu (The National Board for Prices and Incomes) (1) ise kiraları arz maliyetine bağlayan ve başlangıç noktası olarak tarihsel maliyete ilişkin kirayı getiren bir tutum içindedir. Fakat «mâkul kira» terimi resmen tanımlanana ve konut mevzuatına girene kadar bu Raporun uygulanacağı şüphelidir. Bu yapılmadıkça milli ve mahalli konut siyasetleri karanlık kalacak ve yardımlar rastgele dağıtılacaktır.

«Makul kira» tanımı kiralarla elde edilmek istenen amaca göre değişir. Örneğin, bu amaç, kiracıların vermeğe hazır olduğuna ve ödeme gücüne oranlı bir tahsis yapma ekonomik amacı olabilir. Eğer yoksul kiracılara haftalık bir konut ödeneği yardımı yapılırsa, onların da ödeme gücü, daha yüksek gelir guruplarındaki komşularına yaklaştırılmış olur ve böylece «piyasa» kirası daha zengin kiracıları kayırdığı halde yoksul kiracıların da mesken edinme çabaları engellenmemiş olur. Yine de belirli bir fiatta arz her zaman talebe eşit olduğundan piyasa fiyatının ilâve konut ihtiyacını gizleyici bir etkisi olabilir. Bu ancak, bir mahalli idare özel müteşebbis gibi hareket eder ve arzda bir artma ile birlikte kiralar düşmeye başlayınca konut yapımını durdurursa, söz konusu olabilir.

Mahalli idareler kendi yörelerindeki meskenler için söz konusu «talep» ve «ihtiyaç» ı inceleme yasal zorunluğu altında oldukları sürece bu kabul edilebilir bir davranış biçimi olamaz. «İhtiyaç» ı karşılarken sermaye yatırımı kazanç haddi kolaylıkla kredi alındığı zamandaki hadde düşebilir ve birtek o seviyede dondurulabilir. Buna neden, en düşük gelirli ailelerin kredi olarak alınan sermaye maliyetine dayanan kira ödemelerine olanak sağlayan kiralardan geri ödenmesi ya da konut ödeneği plânıdır. Başka bir teorik imkân da az gelirli ailelere yapılan yardımı, oturdukları konuta yapılan sermaye yatırımından beklenen kârı karşılayacak kadar yüksek tutmaktır. Fakat, eğer konutları kiracıların ödeme arzularına göre ekonomik bir amaçla tahsisin yanısıra asgari bir şehir plânlaması ve konut standartları kabul edilirse, ki bu nüfusun geliri desteğe muhtaç olan oranını çok arttıracaktır, kira tesbiti sorununun bu yolla çözümü çok masraflı olabilir.

(1) N.B.P.I. Rapor No. 62, «Increases in Rents of Local Authority Housing», Cmnd. 3604.

Başlıca Beş Çelişki Alanı

Serbest piyasa kiralalarına karşı yapılan siyasal amaçlı bir eleştiri, bunların şiddetli siyasal çelişkiler doğurduğudur. Bunlar saptanmalı ve etkileri azaltılmalıdır. Konut kiralalarını tesbitte belli başlı beş çelişki alanı vardır. İlk çelişki şehir plânlaması amaçlarından çıkmaktadır. Ve buna «bugün karşısında gelecek» çelişkisi denebilir. Ekonomik sorunları olan aileler, mahallî idarelerin şehir plânlaması, kamu sağlığı ve sefalet mahalleleri yıkımlarına yaptıkları yatırımları gereksiz görmektedirler ve bu faaliyetlerden herbiri bir ek harcama ve dolayısıyla kira artışı doğurmaktadır. Millet tüm olarak hem bu günle hem gelecekle ilgilidir ve bu ilgi de konut piyasasına müdahaleyi ve kiralaları düzenleyen yeni prensiplerin yaratılmasını haklı kılar.

İkinci bir çelişki de mevcut kiracılarla mesken arayan ailelerin çıkarları arasında doğmaktadır. Kâr amacı gütmeyen bir müessese, enflasyon devrelerinde işlerken, o hizmetten daha fazla sayıda tüketicinin yararlanmaması mevcut tüketicilerin çıkarıdır. Örneğin bir mahallî idare kiracısı, kiracısı olduğu idarenin konut programı ne kadar sınırlı ise, kendi kirasınında o kadar dengede kaldığını hemen farkederek, meğer ki o idare piyasa kirası uygulamakta olsun. Bu çelişki, kâr gayesi gütmeyen ipotek müessesesinde de söz konusudur; bu durumda da kredi alanlarla kredi almayı düşünenlerin çıkarları çatışmaktadır.

Diğer bir çelişki alanı da toplumun yoksul ve zengin kişileri arasındadır. Aileleri genişleyen mahallî idare kiracıları kâr amacı gütmeyen bir kiralayana sahip olmanın doğuracağı bazı yararlıardan da pay almak isterler. Öte yandan, çok sayıda ufak çocuğu olan kiracılar genellikle yeni kiracılarıdır, ve bir yandan çocuklarına bakmaya ve ev döşemeğe çalışırken bir yandan da gelirlerinin büyük bir oranına varan kirayı düzenli olarak ödeyemezler. Bu çıkar çelişkisi yapı ortaklıkları alanında da görülür, birçok ortaklıklar ödeyememe ihtimali fazla olan ailelere kredi vererek üzerlerine alacakları riski sevk ve idare masraflarını yükselterek karşılamak istememektedirler. Bu çatışan çıkarlar «problem» li ailelerin mahallî idare konutları dışında bırakılmalarına ve mülk sahibi artışının sınırlandırılmasına yol açmıştır.

Kira gelirlerinden iki sosyal amaç beklendiğinde dördüncü bir çelişki alanı ortaya çıkar. Bu amaçlardan biri konut temini maliye-

tini karşılamak, diğeri yoksul kiracılara malî yardım sağlamaktır. Hali vakti^c yerinde olan kiracılar genellikle konutlarının «maliyeti» ni karşılayacak bir kira ödemeleri gerektiğini kabul ederler; fakat kendi ödeyecekleri kiradan bir kısmının bunun ötesinde artarak az gelimli kiracılara geri ödeme biçiminde verilmesini nadiren kabul ederler.

Beşinci bir çelişki bir gurup halinde kiracıların çıkarı ile ülkenin tüm olarak ekonomik dengesi ve büyümesi arasında çıkmaktadır. Kira ve ipotek ödemeleri tüm tüketici masraflarının önemli bir kısmı olduğu için «düşük» ya da «yüksek» kira seviyelerinin, tüketicilerin elindeki satın alma gücünün genel seviyesine önemli bir etkisi vardır. Bu bakımdan, kira hadlerindeki ve ipotek taksitlerindeki değişiklikler, vergi hadlerindeki değişiklikler kadar (yalnızca «ekonomik açıdan») ekonomiyi denetimde etkindir.

Düşünülebilecek Çözümler

Kira siyasetinin başlıca amaçlarından birisi kiralari, bu çelişkileri azaltacak ya da ortadan kaldıracak bir biçimde ayarlamak olabilir. Bunun yapılabileceği bir yol bu çelişkilerden ikisini konut alanından çıkarmak ve kira düzenleme mekanizmasını geri kalan çıkar çatışmalarını azaltmada kullanmaktır. Bu günle gelecek arası çelişki, mahallî idarelerin malî düzenlemeleri içine bir «şehir planlaması hesabı» eklemekle kaldırılabilir. Sefalet mahalleleri yıkımı ve düşük yoğunlukta gelişmeyi sağlama masrafları ile başka yerdeki birikimleri kaydırmak ve azaltmak üzere yapı yapma masrafları bu hesaba geçirilebilir. Yoksul ve zengin kiracılar arası çıkar çelişkileri de, geri ödenen kira maliyetleri ya da konut ödenekleri bir «refah hesabı» na geçirilerek konut alanından kaldırılabilir.

Böylece ortada yalnızca 1) Yerleşmiş kiracılar ile yeni baş vuranlar arası, 2) İyi kiracılarla «problem» aileler arası, 3) Gurup olarak kiracılar ile tüm ekonomi arası ve 4) Gurup olarak mahallî idare kiracıları ile diğer aileler (malikler ve piyasa kirası ile kiralaayanların kiracıları) (1) arası çelişkiler kalır. Bu çelişkilerin çözümünü de ancak dikkatimizi arzın maliyeti üzerinde toplamakla gerçekleştirebilir.

(1) Kanunen kabul edilen tek çelişki budur; «kiracıların refahı ile vergi verenlerin genel çıkarlarını göz önüne alma.»

Bu amaçla kullanılabilecek belli başlı üç maliyet kavramı vardır. Birincisi «tarihsel maliyet kirası» (historic cost rent), ikincisi, «ikame kirası» (replacement rent), üçüncüsü ise «cari değer kirası» (current valuation cost rent) dir. Bunlardan ilki Summerfield'e karşı Hampstead Bucak Meclisi davasında sözü edilen «ilk maliyet» e benzer. Bu hakimce ret edilmiştir. Fakat, bu davada kiracının iddiası konutun kirasının hiç bir zaman ilk yıllık sermaye faizi ve amortismanı maliyeti ile birlikte cari bakım ve idare masraflarını aşmaması gerektiği idi. Hâkim bu görüşün «makul olmadığı» na karar vermiş, fakat, mahallî idarelerin bütün konutların maliyetini bir arada göz önünde bulundurmak ve mevcut ve artmakta olan konut stokunu arzede bilmek için gerekli ortalama masraf ve maliyete ilişkin ortalama kirayı istemek yolundaki genel uygulamalarını tartışmamıştı.

Eğer, «makul» kira bir araya toplanmış tarihsel maliyetlere ilişkin olarak tanımlansaydı, mevcut kiracılarla yeni başvurular arası çatışma, yalnızca konut standartları geliştikçe ve enflasyon var oldukça söz konusu olabilirdi, çünkü her ek konut ortalama maliyeti arttırmakta olacaktı. Fakat bunu da bir dereceye kadar önlemek mümkündür; mevcut kiracıların daha pahalı ve yüksek standartlı katlara taşınmaları kolaylaştırılabilir. Tarihsel maliyet kiraları bugün için mahallî idare kiracılarının almakta oldukları konut yardımlarını ortadan kaldıracığından, bugünkü duruma oranla diğer çelişkiler de önemlerini kaybederler.

Ikame maliyetine dayanan bir kira, ya yalnızca yapım maliyetlerindeki enflasyonist artışları nazara alan bir kira demektir, ya da bütün alınmış kredileri ödeyebilecek ve konutlar eskidiğinde yenilerini yapmağa yeterli bir kâr sağlayan kira demektir. Eğer bu ikinci anlam kabul edilirse mahallî konut idareleri kendi kendilerini finanse edebilirler ve sosyal hizmet görüşünden kamu yararı görüşüne kayarlar. Millî Fıatlar ve Gelirler Kurulu bu alternatiflerden ilkinin uzun vadeli amaç olarak tavsiye etti ve hemen uygulanması gerekli fiatlama siyaseti olarak da tarihsel maliyetli kiraların göllendirilmesini kabul etti. Eğer ikame maliyeti yalnızca enflasyonu düşünerek tanımlanırsa ve konutun dayanma süresi içinde bir sermaye birikimi meydana getirirse ve bu da asıl alınmış olan krediyi öder ve daha pahalıya malolacak yeni binaların maliyetini de karşılayarak bir denge meydana getirirse o zaman bu tanıma dayanarak ayarlanan kiralar her dört çelişkinin de etkisini azaltır.

Mevcut kiracılarla yeni başvuranlar arası çelişki ise konut idaresi stokunu arttırsın arttırmamasın, enflasyonla kiralalar yükseleceği için ortadan kalkacaktır. Aynı nedenle gurup halinde kiracılarla genel ekonomi arası çelişki de, kiracılar enflasyonun bazı yüklerini birlikte taşıyacaklarından, azalacaktır. «İkame» maliyeti teriminin alternatif anlamı ise çatışma yaratır, çünkü kiracılar içinde oturduklarından başka bir konut için daha ödemede bulduklarını ileri süreceklerdir.

Son olarak cari değer kirası söz konusudur ki bu, kavram olarak piyasa kirasına benzer. Uygulamada ise piyasa kirası seviyelerini arkadan izler bu, çünkü değerlendirme her beş ya da yedi yılda bir yapılır ve net kirayı bulmak için tahmin edilen sermaye değerine, önceden seçilmiş bir faiz haddi uygulanır. Uzun vadeli cari faiz hadlerindeki dalgalanmalar nadiren bu seçilmiş hadde yansır, halbuki bu, cari P.W.L.B. haddine bağlanabilen bir faiz haddi seçilerek temin edilebilir. Bu kira mahalli idare konut gelirleri hesabında bir genel kâr olanağı anlamını taşır, bu da kiracılarla malikler arası bir siyasal çatışma doğurur, çünkü malikler kâr amacı gütmeyen birer malî müessese olan yapı ortaklıklarından yararlanmaktadırlar. Hem «piyasa» kirasına, hem de cari değerler kirasına karşı ileri sürülen temel itiraz, bu kira ve değerlerin tahmininde belirgin olan sübjektiflik unsurudur. Piyasa kirası tüketici kitlesinin gelirin dayandır ve bu açıkça tanımlanmadan mahalli idare konut kiraları da tesbit edilemez. Piyasayı tek bir sosyal guruba sınırlama çabası da «işçi sınıfı» ya da benzer bir kavramın yeniden ortaya çıkmasına yol açar ki bu da hukukî tanım sorunlarını yeniden yaratır.

Konunun ortaya çıkardığı konuta ve siyasal çelişkilere ilişkin problemler tarihsel bir maliyete dayanan bir kirayı kısa vadeli bir siyaset olarak gerektirmektedir. Bunlar, yoksulluğun modern tanımlarına ve tarihsel maliyet kira seviyesine göre mahalli idare kiracılarının % 46 sını (1) teşkil eden daha «yoksub» kiracılara yapılacak bir yardımla birleştirilebilir. Tarihsel maliyetler, enflasyonu

(1) N.B.P.I Rapor No. 62. Yardıma ihtiyacı olan kiracılar % 20 dir. Bunlar ya emeklidir ya da Supplementary Benefits Commission'dan uzun vadeli yardım almaktadırlar. Eğer bu gurup istisna edilirse mahalli idare kiracılarına yardım sorunu düşük ücret alanların % 30 una bir yardım planı yapmaktır.

da kapsayacak şekilde ayarlanırsa yardıma ihtiyacı (1) olan kiracı olanı % 65 e çıkar. Eğer kendi kendini finanse etme prensibine dayanan bir kira kabul edilirse, aşağı yukarı bütün kiracılar yardıma hak kazanır ve eğer bu yardımın maliyet ve masrafını Hazine karşılarsa o zamanda bu plan, mahallî idare konut gelirleri hesaplarındaki kâr unsurunu destekleyen bir metod haline gelir.

Sondaki Çıkar Çatışmaları

Çıkarlarda temel çatışmalar söz konusu olduğuna göre çelişkiler hiç bir zaman tamamen ortadan kalkamaz, fakat göllendirilmiş tarihsel maliyet temel olarak alındığında, bu «makul» kelimesinin hukuki yorumuna uygun gibi görünmektedir. Çünkü kiracılarla kiracı olmayanların çıkarları arası bir denge sağlamaktadır. Bütün diğer kira düzenleme metodları dengeyi guruplardan birinden biri lehine bozmaktadır. Bir uçta piyasa kiralari yer alır ve burada toplum bir bütün olarak toplum mallarından yararlanmaktadır; diğer uçta ise göllendirilmemiş tarihsel maliyet kiralari vardır ve burada her kiracı, enflasyonun ya da gerçek ekonomik büyümenin yarattıklarından faydalanmaktadır. Mahalli idareler konut stoklarına ilâve yapmayı durdurunca, gerekli denge, yalnızca, yapı maliyetlerindeki değişiklikleri göz önünde bulunduran ikame maliyet kirasi ile sağlanabilir.

(1) «Yardıma ihtiyaç» ı olma kavramı burada Konut Bakanlığının 46/47 Kira Gelir Ödeme Planı adlı sirkülerindeki kira geri ödeme göstergesine göre kirayı geri alabilecek durumda olan kiracıları kapsar.