

**T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE BARINMA HAKKININ FİNANSALLAŞMASI VE
ÖRNEK ÜLKE İNCELEMELERİ: ÇİN HALK CUMHURİYETİ, GÜNEY
AFRİKA CUMHURİYETİ, MEKSİKA**

Doktora Tezi

Haluk KURTULUŞ

ANKARA-2023

**T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE BARINMA HAKKININ FİNANSALLAŞMASI VE
ÖRNEK ÜLKE İNCELEMELERİ: ÇİN HALK CUMHURİYETİ, GÜNEY
AFRİKA CUMHURİYETİ, MEKSİKA**

Doktora Tezi

Haluk KURTULUŞ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Tayfun ÇINAR

ANKARA-2023

T. C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE BARINMA HAKKININ FİNANSALLAŞMASI VE
ÖRNEK ÜLKE İNCELEMELERİ: ÇİN HALK CUMHURİYETİ, GÜNEY
AFRİKA CUMHURİYETİ, MEKSİKA

Haluk KURTULUŞ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Tayfun ÇINAR

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

<u>Adı ve Soyadı</u>	<u>İmzası</u>
1) Prof. Dr. Ruşen KELEŞ	
2) Prof. Dr. Ayşegül MENGİ	
3) Prof. Dr. Tayfun ÇINAR	
4) Prof. Dr. Kıvılcım ERTAN	
5) Prof. Dr. Esra Banu SİPAHİ	

Tez Savunması Tarihi: 22/05/2023

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Prof. Dr. Tayfun ÇINAR danışmanlığında hazırladığım “Türkiye’de Barınma Hakkının Finansallaşması ve Örnek Ülke İncelemeleri: Çin Halk Cumhuriyeti, Güney Afrika Cumhuriyeti, Meksika” isimli doktora tezimdaki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, tez sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

07/06/2023
Haluk KURTULUŞ

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	VI
TABLOLAR LİSTESİ	X
ŞEKİLLER LİSTESİ	XI
TEŞEKKÜR.....	XIV
GİRİŞ.....	1
Tezin Araştırma Problemi	2
Tezin Amacı	8
Tezin Varsayımları.....	15
Tezin Yöntemi	16
Tezin Önemi.....	20
Tezin Kapsamı Ve Sınırlılıkları	21

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1. BARINMA HAKKI: KONUT VE KONUT POLİTİKASI	23
1.1. Barınma İhtiyacının Giderilmesi: Konut.....	23
1.2. İktisadi Kalkınma Aracı Olarak Konut	25
1.3. Bir Hak Olarak Konut	29
1.4. Alternatif Konut Sunumu: Sosyal Konut	33
1.5. Neoliberal (Piyasalaştırılmış) Sosyal Konut	36
1.6. Konut Politikası.....	37
1.6.1. Konut Politikası Yaklaşımları	38
1.6.1.1. Refah Devleti Dönemi: Sosyal Konut Politikası Yaklaşımı	39
1.6.1.2. Neo-liberal Dönem: Piyasa Odaklı Konut Politikası Yaklaşımı	43
1.6.2. Konut Politikasının Uygulama Araçları	46
1.6.2.1. Sübvansiyonlar.....	46
1.6.2.2. Konut Finansmanı.....	48
1.6.2.2.1. Doğrudan Finansman Yöntemi.....	49
1.6.2.2.2. Sözleşmeye Dayalı Yöntem.....	49
1.6.2.2.3. Mevduata Dayalı Yöntem.....	50
1.6.2.2.4. İpoteğe Dayalı Yöntem.....	50
1.6.2.3. Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (GYO)	52
2. FİNANSALLAŞMA VE KONUTUN FİNANSALLAŞMASI.....	53

2.1. Finansallaşma	53
2.2. Konutun Finansallaşması	59
2.2.1. Birincil ve İkincil İpotek Piyasalarının Gelişimi	60
2.2.2. Menkul Kıymetleştirme ve Yatırım Aracı Olarak Konut.....	63
2.3. Gelişmiş Ülkelerde Konutun Finansallaşması	67
2.3.1. Finansal Serbestleşme ve İpotek Piyasalarının Yapılandırılması.....	68
2.3.2. Konut Sunumunun Piyasalaşması	72
2.3.3. Gelişmiş Ülkelerde Konutun Finansallaşması Üzerine Bir Değerlendirme	74
2.4. Gelişmekte Olan Ülkelerde Konutun Finansallaşması.....	79
2.4.1. Bağımlı Finansallaşma ve İpotek Piyasalarının Gelişimi.....	81
2.4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Konut Politikalarının Seyri	86
2.4.3. Gelişmekte Olan Ülkelerde Konutun Finansallaşması Üzerine Bir Değerlendirme	89

İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KONUTUN FİNANSALLAŞMASI

1. MEKSİKA: KORPORATİF KONUT POLİTİKASINDAN FİNANSALLAŞTIRILMIŞ KONUT POLİTİKASINA GEÇİŞ	95
1.1. 1950-1972: İthalat İkameci Sanayileşme ve Konut Politikası	96
1.1.1. İthal İkameci Sanayileşme ve Konut Politikası.....	97
1.1.1.1. Kira Kontrolü	98
1.1.1.2. Devlet Destekli Konut Üretimi	99
1.1.1.3. Enformel Yerleşimlere İlişkin Politika	101
1.1.2. Değerlendirme	104
1.2. 1972-1992: Siyasi Korporatizmin Krizi ve Konut Politikası.....	105
1.2.1. Paylaşımçı Kalkınma Kapsamında Konut Politikası.....	105
1.2.2. INFONAVIT	109
1.2.3. 1982 Ekonomik Krizi ve Konut Politikasına Yansıması.....	111
1.2.4. Değerlendirme	116
1.3. 1992-2020: İhracata Dayalı Sanayileşme ve Konut Politikası.....	116
1.3.1. Neo-liberal Ekonomi Politikalarının Yükselişi	117
1.3.2. Konut Politikasının Pazar Odaklı Dönüşümü.....	119
1.3.2.1. Konut Arzının Piyasalaşması.....	120
1.3.2.2. Finansal Piyasaların Geliştirilmesi İçin Yasal ve Kurumsal Çerçevelerin Oluşturulması	121

1.3.2.3. İpotek Piyasasında Yeni Yatırım ve Finansman Fırsatlarının Oluşturulması	122
1.3.3. INFONAVIT'in Neo-liberal Bağlamda Yeniden Yapılandırılması	124
1.3.4. 2008 Küresel Finans Krizi ve Konut Politikasına Etkisi.....	129
1.3.5. Değerlendirme	137
1.4. Meksika'da Konutun Finansallaşması Üzerine Bir Değerlendirme.....	139

2. ÇİN HALK CUMHURİYETİ: SOSYAL REFAHI ARTTIRAN KONUT POLİTİKASINDAN VARLIKLAŞTIRMAYA DAYANAN KONUT POLİTİKASINA GEÇİŞ

2.1. 1949-1979: Planlı Ekonomi (Komuta Ekonomisi) ve Konut Politikası.....	142
2.1.1. Planlı Ekonomi (Komuta Ekonomisi)	143
2.1.1.1. Özel Mülkiyete Ait Kiralık Konutların Sosyalist Dönüşümü.....	145
2.1.1.2. Devlet Eliyle Kiralık Konut Üretimi	148
2.1.2. Kentsel Konut Krizi ve Nedenleri	153
2.1.2.1. Kentsel Nüfus Artışı	154
2.1.2.2. Düşük Konut Yatırımları	155
2.1.2.3. Düşük Kiralar.....	156
2.1.2.4. Bürokrasi.....	157
2.1.3. Değerlendirme	158
2.2. 1980-2020: Dışa Açılma ve Konutun Ticarileşmesi	159
2.2.1. Komuta Ekonomisinden Sosyalist Piyasa Ekonomisine Geçiş	159
2.2.2. Konut Politikasının Kademeli Olarak Dönüşümü ve Konutun Ticarileşmesi	161
2.2.2.1. 1988 Ulusal Konut Politikası	163
2.2.2.2. 1991 Ulusal Konut Politikası	166
2.2.2.3. 1994 Ulusal Konut Politikası	167
2.2.2.3.1. Ticari Konut ve Sosyal Konut	167
2.2.2.3.2. Zorunlu Tasarruf Fonu	171
2.2.3. 1997 Asya Finans Krizi ve Konut Politikasına Etkisi	172
2.2.4. Konut Tedarik Biçiminde Ticari Konutun Egemenliği	177
2.2.5. 2008 Küresel Finans Krizi ve Konut Politikasına Etkisi.....	181
2.2.6. Yeniden Sosyal Konut'a Yöneliş ve Kentsel Arazilerin Finansallaşması	185
2.2.7. Değerlendirme	189
2.3. Çin Halk Cumhuriyeti'nde Konutun Finansallaşması Üzerine Bir Değerlendirme	191

3. GÜNEY AFRIKA CUMHURİYETİ: AYRILIKÇI KONUT POLİTİKASINDAN VARLIKLAŞTIRMAYA DAYANAN KONUT POLİTİKASINA GEÇİŞ	194
3.1. 1948-1994: Apartheid Politikalarına Dayanan Kapitalist Gelişme ve Konut Politikası.....	195
3.1.1. Maden ve İmalat Sanayine Dayalı Kalkınma	196
3.1.1.1. Enformel Yerleşimlere İlişkin Politika	197
3.1.1.2. Kasabalar (Township'ler) ve Yerli (Bantu) Konutları.....	204
3.1.1.3. Apartheid Birikim Rejimi Krizi ve Konut Politikasına Yansıması ...	208
3.1.2. Değerlendirme	214
3.2. 1994-2020 Güney Afrika Cumhuriyeti'nde Demokratik Dönüşüm ve Konut Politikası.....	215
3.2.1. Neo-Liberal Ekonomi Politikalarına Geçiş	216
3.2.2. Post-Apartheid Konut Politikası.....	218
3.2.2.1. Konut Üzerine Beyaz Kitap	219
3.2.2.2. Konut Politikasında Yeni Bir Yapılandırma (Breaking New Ground-BNG)	224
3.2.2.3. İpotek Sektörünün Yükselişi ve 2008 Küresel Finans Krizinin Konut Politikasına Etkisi	228
3.2.3. Değerlendirme	233
3.3. Güney Afrika Cumhuriyeti'nde Konutun Finansallaşması Üzerine Bir Değerlendirme	234

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KONUTUN FİNANSALLAŞMASI VE TOPLU KONUT İDARESİNİN (TOKİ) ETKİSİ

1. 1954 – 1980: SANAYİLEŞME VE PLANSIZ KENTLEŞME DÖNEMİ KONUT POLİTİKASI.....	240
1.1. Enformel Yerleşimlere İlişkin Politika	243
1.2. Kat ve Daire Mülkiyeti ve Yapsatçı Konut Sunum Biçiminin Yükselişi	248
1.3. Devletin Konut Arzına Katılımı	251
1.3.1. İmarlı ve Altyapılı Arsa Sunumu.....	255
1.3.2. Konut Finansmanı	258
1.3.3. Konut Kooperatifleri.....	261
1.4. Değerlendirme	264
2. 1980 – 2020: NEO-LİBERAL KONUT POLİTİKASI DÖNEMİ.....	266
2.1. 1980-2000 Arası: Neo-liberal Politikalara Geçiş	268
2.1.1. Toplu Konut İdaresinin Doğuşu ve Konut Finansmanın Düzenlenmesi..	270

2.1.2.	Yapılı Çevrenin Sermaye Piyasalarına Eklemlenmesi	276
2.2.	2001 Sonrası: Neo-liberal Politikaların Yükselişi.....	279
2.2.1.	Bankacılık Sektörünün Konut Sektörüne Eklemlenmesi: Hanehalkının Finansal Sisteme Dahil Edilmesi ve TOKİ'nin Yeniden Yapılandırılması	281
2.2.1.1.	Konut Finansmanın Piyasalaşması	281
2.2.1.2.	Uluslararası Sermayenin Ulusal Konut Piyasasına Girişi.....	284
2.2.1.3.	Toplu Konut İdaresinin Kurumsal Dönüşümü.....	287
2.2.2.	Uluslararası Likidite Fazlalığının Konut Politikasına Etkisi	291
2.2.3.	Gayrimenkul ve İnşaat Sektörlerinin Finansal Derinleşmesi	297
2.2.4.	Sermaye Girişlerine Dayalı Konut Politikasının Sürdürülemezliği	301
2.3.	Değerlendirme	306
3.	TÜRKİYE'DE KONUTUN FİNANSALLAŞMASI.....	312
3.1.	Toplu Konut İdaresinin Konutun Finansallaşmasına Etkisi.....	314
3.2.	Emlak Konut GYO A.Ş.'nin Konutun Finansallaşmasına Etkisi	319
4.	ORTAK YÖRÜNGELER VE TÜRKİYE'YE ÖZGÜ POLİTİKALARIN SAPTANMASI.....	326
SONUÇ VE ÖNERİLER	344	
KAYNAKÇA.....	351	
ÖZET	390	
ABSTRACT	391	

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AEP	: Acil Eylem Planı
ANC	: African National Congress (Afrika Ulusal Kongresi)
ASKGPM	: Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımli Modeli
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
BM	: Birleşmiş Milletler
BNG	: Breaking New Ground (Güney Afrika Cumhuriyeti'nde Uygulanan Bir Politika)
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CONAFOVI	: Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Ulusal Konut Geliştirme Komisyonu)
CONAVI	: Comisión Nacional de Vivienda (Ulusal Konut Komisyonu)
CROM	: Confederación Regional Obrera Mexicana (Meksika İşçileri Bölgesel Konfederasyonu)
CTM	: Confederación de Trabajadores de México (Meksika İşçi Konfederasyonu)
ÇKP	: Çin Komünist Partisi
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
DYY	: Doğrudan Yabancı Yatırımları
EPP	: Emlak Planlama İnşaat Proje Yönetimi ve Ticaret A.Ş.
FANNİE MAE	: Federal National Mortgage Association (Federal Ulusal İpotek Birliği)
FED	: Federal Reserve Board (Amerikan Merkez Bankası)

FHA	: Federal Housing Administration (Federal Konut İdaresi)
FIBRAS	: Fideicomiso de Infraestructura y Bienes Raíces (Altyapı ve Gayrimenkul Ortaklığı)
FLISP	: Finance Linked Individual Subsidy Programme (Finans Bağlantılı Bireysel Sübvansiyon Programı)
FMO	: Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (Hollanda Kalkınma Bankası)
FOGA	: Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Konut Kredisi için Garanti ve Destek Fonu)
FONHAPO	: El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Alt Gelir Grubuna Yönelik Konut Fonu)
FOVI	: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (Banka İşletme ve İndirim Fonu)
FOVISSSTE	: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Devlet Çalışanları için Sosyal Güvenlik ve Hizmetleri Enstitüsü)
FSC	: Financial Sector Charter (Finans Sektörü Şartı)
GEAR	: Growth, Employment and Redistribution (Büyüme, İstihdam ve Gelir Dağılımı Programı)
GPM	: Gelir Paylaşımı Modeli
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GYF	: Gayrimenkul Yatırım Fonu
GYO	: Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
HiTO	: Hipotecaria Total (Meksikalı İpotek Menkul Kıymetleştirme Şirketi)
HOLC	: The Home Owners' Loan Corporation (Hanehalkı Kredi Kurumu)
ICESCR	: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi)
IDT	: Independent Development Trust (Bağımsız Kalkınma Vakfı)
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)

INFONAVIT	: El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Ulusal İşçi Barındırma Fonu Enstitüsü)
INVI	: Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Ulusal Konut Enstitüsü)
ISSFAM-FOVIMI	: Acude al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (Meksika Silahlı Kuvvetleri için Sosyal Güvenlik Enstitüsü Askeri Konut Fonu)
İDMK	: İpoteğe Dayalı Menkul Kıymet
İDS	: İhracata Dayalı Sanayileşme
İİS	: İthal İkameci Sanayileşme
LTV	: Loan-to-value Ratio (Borç-değer Oranı)
MITDS	: Mortgage Interest Tax-Deductibility Scheme (İpotek Faizinin Vergiden Düşürülmesi)
NAFTA	: North American Free Trade Agreement (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması)
NHF	: National Housing Forum (Ulusal Konut Forumu)
NHFC	: National Housing Finance Corporation (Ulusal Konut Finansmanı Kurumu)
NHG	: Nationale Hypotheek Garantie (Ulusal İpotek Garantörü)
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
PAN	: Partido Acción Nacional (Milli Hareket Partisi)
PFV	: Programa Financiero de Vivienda (Konut Finansmanı Programı)
PNV	: Programa Nacional de Vivienda (Ulusal Konut Programı)
PRI	: Partido Revolucionario Institucional (Kurumsal Devrimci Partisi)
RFC	: The Reconstruction Finance Corporation (Yeniden Yapılandırma Finansmanı Kurumu)
RHLF	: Rural Housing Loan Fund (Kırsal Konut Kredisi Fonu)
SAHL	: SA Home Loans (Güney Afrikalı İpotek Finansmanı Şirketi)

SAHT	: South African Housing Trust (Güney Afrika Konut Vakfı)
SEDATU	: Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Tarımsal, Bölgesel ve Kentsel Kalkınma Bakanlığı)
SEDESOL	: Secretaría de Desarrollo Social (Sosyal Kalınma Bakanlığı)
SGEI	: Services of General Economic Interest (Kamu Yararına Yönelik Genel Hizmetlere İlişkin Beyaz Kitap)
SHCP	: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Maliye ve Kamu Kredileri Bakanlığı)
SHF	: Sociedad Hipotecaria Federal (Federal Mortgage Topluluğu)
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TKKOİ	: Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UDI	: Unidades de Inversión (Meksika Yatırım Birimi)
UF	: Urban Foundation (Şehir Vakfı)
UNCHS	: United Nations Centre for Human Settlements (Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi)
VA	: Veterans Administration (Eski Muharıpler Dairesi)

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 1.1 Konut Politikasının Uygulama Araçları	46
Tablo 1.2 Seçilmiş G20 Ülkelerinde Konut Sahipliği Oranı	75
Tablo 1.3 Seçilmiş G20 Ülkelerinde Konut Sahipliği İçerisinde İpotekli Konut Kredisi ve Borçlanma Yoluyla Konut Sahipliğinin Yeri	78
Tablo 2.1 1995-2005 Yılları Arasında Kredi Veren Kuruluşlara Göre Kredi Sayısı ve Miktarı	128
Tablo 2.2 Aylık Gelire Göre Verilmesi Planlanan Sübvansiyon Miktarı.....	220
Tablo 3.1 1963-1977 Yılları Arasında Gerçekleşen Sektörel Sabit Sermaye Yatırımları (1976 Fiyatlarıyla)	255
Tablo 3.2 Türkiye Emlak Kredi Bankası'na Açılan Kredi Miktarı.....	259

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1 Birincil ve İkincil İpotek Piyasası	52
Şekil 1.2 Seçilmiş G20 Ülkelerinde Konut Fiyatlarının Gelişimi (1996-2021).....	76
Şekil 1.3 Hanehalkı Borçlarının GSYİH'ya Oranı.....	78
Şekil 1.4 Gelişmekte olan Ülkelerde Hanehalkı Borçlarının GSYİH'ya Oranı.....	91
Şekil 1.5 Gelişmekte olan Ülkelerdeki Konut Fiyat Artışları	92
Şekil 2.1 1961-1991 Yılları Arasında Meksika'nın Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Oranları	106
Şekil 2.2 Başlıca Konut Ajanslarının Konut Kredisi Sayısı, 1973-1991	115
Şekil 2.3 Yıllara Göre INFONAVIT Tarafından Verilen Kredi Sayısı ve Miktarı.....	127
Şekil 2.4 BORHIs, HiTo, CEDEVIS, TFOVIS ve Diğer İpoteğe Dayalı İhraçlardan Elde Edilen Tutar (milyon pezo).....	127
Şekil 2.5 Tamamlanmış Konutlar İçin Verilen Kredilerin Toplam Kredilere Oranı ...	130
Şekil 2.6 2002-2010 Yılları Arasında GYİH ve Toplam İnşaat Yatırımlarının Büyüme Hızları (%)	131
Şekil 2.7 INFONAVIT'in İpotekli Konut Kredilerinden Faydalananların Aylık Gelirlerine Göre Oranları.....	133
Şekil 2.8 2000-2018 Yılları Arasında Hanehalkı Borçluluğunun GSYİH Oranı.....	138
Şekil 2.9 1950-1980 Yılları Arasında Üretken ve Üretken Olmayan Yatırımların Oranları	148
Şekil 2.10 Çin'de Komuta Ekonomisi Döneminde Kamu Konut Sunumu	150
Şekil 2.11 1950-1990 Yılları Arasında Kentleşme Oranları ve Kentsel Nüfus ile Toplam Nüfusun Değişim Oranları (Beş Yıllık Ortalama) (%).....	154
Şekil 2.12 1998-2002 Yılları Arasında Satılan Ticari Konutların Taban Alanı.....	170
Şekil 2.13 1997-2007 Yılları Arasında Yapılan Konut Yatırımları (10.000 yuan).....	177
Şekil 2.14 1999-2007 Yılları Arasında Üretilen Konutların Sayısı	178
Şekil 2.15 Çin'de Hanehalkı Borçlarının GSYİH Oranı (%).....	183
Şekil 2.16 Çin'in En Büyük Dört Şehrinde Konut Fiyat Endeksi (2003-2017).....	185

Şekil 2.17 Çin’de Konut Reformları Sonrası Sosyal Konut Tedarik Sistemi	186
Şekil 2.18 1950-1990 Yılları Arasında Kentleşme Oranları ve Kentsel Nüfus ile Toplam Nüfusun Değişim Oranları (Beş Yıllık Ortalama) (%).....	200
Şekil 2.19 1961-1991 Yılları Arasında Güney Afrika’nın Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Oranları.....	209
Şekil 2.20 2001-2019 Yılları Arasında Finans Kurumları Tarafından Gerçekleştirilen Yıllık İpotek İhracı (milyar rand)	227
Şekil 2.21 1998-2013 Yılları Arasında Yıllık GSYİH Oranı, Temel Faiz Oranı ve Yıllık Enflasyon Oranı.....	229
Şekil 2.22 1998-2013 Yılları Arasında Verilen İpotekli Konut Kredilerinin Yıllık Miktarı (milyon rand).....	229
Şekil 2.23 2000-2018 Yılları Arasında Hanehalkı Borçlarının Gelirlerine Oranı (%) 230	
Şekil 3.1 1950-1990 Yılları Arasında Kentleşme Oranları ve Kentsel Nüfus ile Toplam Nüfusun Değişim Oranları (Beş Yıllık Ortalama) (%).....	242
Şekil 3.2 1960-1980 Yılları Arasında Yapı İzinlerine Göre Kooperatiflerin Konut Sunumu.....	263
Şekil 3.3 1960-1980 Yılları Arasında Oturma izinlerine Göre Kooperatiflerin Konut Sunumu.....	263
Şekil 3.4 1965-2000 Yılları Arası Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Oranları.....	267
Şekil 3.5 1980-2000 Yılları Arasında Yapı İzinlerine Göre Kooperatiflerin Konut Sunumu.....	273
Şekil 3.6 2002-2020 Yılları Arasında Konut Kredisi Faiz Oranları, Enflasyon ve Konut Kredileri Miktarı.....	283
Şekil 3.7 Doğrudan Yabancı Yatırımları (DYY) (milyon dolar)	285
Şekil 3.8 2002-2020 Yılları Arasında İnşaat Sektörünün Gelişimi ve Konut Sunumu 287	
Şekil 3.9 Gelişmekte Olan Ülkelere ve Türkiye’ye Yönelik Sermaye Akımları (Net-Milyon Dolar).....	293
Şekil 3.10 2008-2020 Yılları Arasında İpotekli Konut Satışları	294
Şekil 3.11 2011-2020 Yılları Arasında Konut Fiyat Endeksi (Baz Yılı 2010) (Yıllık % Değişim)	295
Şekil 3.12 GYO’ların Gelişimi.....	298
Şekil 3.13 2002 - 2021 Yılları Arasında İnşaat ve Gayrimenkul Sektörlerinin Yurt Dışından Sağladıkları Uzun Vadeli Kredi Borcunun Gelişimi (milyar dolar)	305

Şekil 3.14 2003-2019 Yılları Arasında TOKİ Tarafından Üretilen Konutlar	315
Şekil 3.15 Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşım Modeli.....	316
Şekil 3.16 Emlak Konut GYO’nun Gelişimi ve Sektör İçindeki Payı	320
Şekil 3.17 Gelir Paylaşım Modeli Projelerindeki Şirket Payı (milyar TL).....	323
Şekil 3.18 2003-2021 Arası Emlak Konut GYO Arsa Alımlarının Dağılımı (m ²)	325



TEŞEKKÜR

Yoğun çalışma temposuna rağmen tüm inancı ve heyecanıyla yanımda olan, ufuk açıcı öneriler ve yapıcı eleştirilerle çalışmanın her aşamasında bana destek veren danışman hocam Prof. Dr. Tayfun ÇINAR'a; tez izleme komitelerinde yaptıkları eleştiriler ve verdikleri tavsiyelerle tezin olgunlaşmasında epeyce emekleri olan değerli hocalarım Prof. Dr. Ayşegül MENGİ ve Prof. Dr. Kıvılcım ERTAN'a; tezin son halini almasında değerli katkılar sunan hocaların hocası Prof. Dr. Ruşen KELEŞ'e ve Konya'dan savunmaya katılan Prof. Dr. Esra Banu SİPAHİ'ye; Şırnak'ta ikamet ediyor olmam sebebiyle Ankara seyahatlerimde bana evini açan ve çalışmayla ilgili resmi işlemleri yerinde takip eden Arş. Gör. İbrahim ESEROĞLU'na teşekkürü bir borç bilirim.

Doktora eğitimime ilk başladığım günden tezi savunduğum güne kadar moral, destek ve motivasyonlarıyla her zaman yanımda olan Anne ve Babama ayrıca teşekkür ederim. Son olarak, tez sürecinde yaptığım aksiliklere rağmen gösterdikleri sabırdan dolayı kendilerine müteşekkir olduğum, benimle üzülen ve benimle sevinen sevgili eşim Ayşegül KURTULUŞ ile canım kızım Amine Sare KURTULUŞ'a kucak dolusu sevgilerimi sunarım. Bu çalışmayı onlara ithaf ediyorum.

GİRİŞ

Tarih boyunca insanların en temel ihtiyaçlarından biri olan barınma, kapitalist üretim biçimi altında gün geçtikçe ulaşılması en zor ihtiyaçlardan biri haline gelmiştir. İnsanların günlük yaşamlarını devam ettirebilmelerini, dinlenebilmelerini, diğer bir ifadeyle toplumsal yeniden üretimini sağlayan konut, finansal bir varlığa dönüşerek ekonomik gelişmenin temel itici güçlerinden biri olmuştur. Konutun ekonomik yönünü ön plana çıkaran bu gelişme, hanehalkının yeterli ve karşılanabilir bir konuta erişimini günden güne zorlaştırmaktadır.

Erişilebilirlik sorunu yalnızca günümüze has bir sorun değildir. “*Ekonomik*” (gelir dağılımında adaletsizlik, rant, spekülasyon vb.), “*sosyal*” (nüfus artışı, göç, kentleşme vb.), “*siyasi*” (imar afları vb.) ve “*doğal*” (coğrafi koşullar, doğal afetler vb.) etkenlerle konut arzında ortaya çıkan nicel ve/veya nitel eksiklikler, devletlerin çözüm üretmesi gereken konuların başında gelmektedir. Bu kapsamda hükümetler, sahip oldukları tarihsel, kültürel, ekonomik ve politik koşullar ekseninde, dinamik bir yapıya sahip, sürekli değişim ve gelişim gösteren konut politikaları üretmektedirler. Oluşturulan politikalar, konut arzı ve talebini dengelemenin ötesinde ekonomik işlevler de üstlenmektedir. Konut yatırımlarına aktarılan kaynakların büyüklüğü, inşaat sektörünün doğrudan ve dolaylı yollarla istihdama ve ülke ekonomisine katkısı, ekonomi politikalarının konut politikaları üzerinde önemli etkiler oluşturmaya yol açmaktadır. Örneğin, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde konut politikası, bir yanda sosyal politika aracı olarak işlev görürken diğer yanda ekonomik amaçlar için bir araç olarak kullanılmıştır. Nitekim Fordist birikim rejiminin ihtiyaç duyduğu iç talep, konutlara erişimin toplumsal tabanının genişletilmesi ile mümkün kılınmıştır. Ekonomik büyüme,

tam istihdam ve makul bir ücret politikasıyla birlikte kentsel hanelere yönelik üretilen ucuz kiralık konutlar, yeniden dağıtımcı bir devlet tarafından desteklenen önemli bir politika tercihi olmuştur. Sosyal refah devleti politikaları olarak adlandırılan bu girişimler, kimi zaman yerel yönetimler ve ulusal hükümetler tarafından kimi zaman da kar amacı gütmeyen kuruluşlara verilen hibeler ve sübvansiyonlar aracılığıyla harekete geçirilmiştir. Fakat konut piyasası ve ekonomi arasındaki ilişki, kapitalist ekonominin ağırlık merkezinin üretimden finansa doğru kaydığı günümüz finansallaşma¹ çağında daha fazla ön plana çıkmaktadır. Bu gelişmenin arkasında ise neo-liberal konut politikaları bulunmaktadır.

Tezin Araştırma Problemi

Sosyal refah devleti politikasının sermaye birikimini engellediğini öne süren görüşlerin desteğiyle yükselen neo-liberal politikalar, ülkelerin konut politikalarını derinden etkilemiştir.² Önceleri refah devleti-piyasa ikilemi çerçevesinde piyasanın başarısızlığını gidermenin ve gelir dağılımında kısmi adaleti tesis etmenin bir aracı olarak görülen konut politikası, konut sahipliğini ve özel sektörün konut piyasasındaki etkinliğini arttırmaya doğru evrilmiştir. Bu süreçte (özellikle gelişmiş ülkelerde belirginleşen) dört önemli gelişme yaşanmıştır.³ Bunlardan ilki, kamu harcamalarını kırmak ve özel sektörün önünü açmak amacıyla kamu stokunda bulunan konutların

¹ Finansallaşma (financialization), mal ve hizmetlerin üretiminde, dolaşımında ve tüketilmesinde finansal araçların, uygulamaların ve mekanizmaların etkisinin giderek artmasını ifade eder. Gerald A. Epstein, "Introduction: Financialization and the World Economy, **Financialization and the World Economy** (Ed. G. A.Epstein), Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2005, s.3.

² Neo-liberallere göre devlet, kira kontrolü, arazi kullanım planlaması, konut standardı gibi araçlarla arazi ve konut piyasasına müdahalede bulunarak talep veya arz yönlü daralmalara yol açmıştır. Bu durum, mevcut konut yatırımlarını azaltmış dolayısıyla da devletin arz yönlü sübvansiyonlar vermesine neden olmuştur. Konut piyasasının verimli bir şekilde işleyebilmesi için özel sektörün önü açılmalı, arazi ve konut piyasasındaki kontroller kaldırılmalı ve kurumsal reformlar yapılmalıdır. Kiran Sandhu ve Stanislaw Korzeniewski, "The Impact of Neo-Liberal Ideology on Housing Policy and Practice", **ITPI Journal**, C.1, S.4, 2004, s.2.

³ Neo-liberal politikanın en belirgin uygulama örneği olan Birleşik Krallık'ta yaşanan değişim için bakınız: Peter Malpass ve Alan Murie, **Housing Policy and Practice**, 5. Baskı, London: Macmillan, 1999, s.78-107.

özelleştirilmesidir.⁴ İkincisi, hem özelleştirilen konutların satın alınabilmesi hem de konut sahipliğinin teşvik edilebilmesi amacıyla finansal piyasaların serbestleştirilmesi ve genişletilmesidir. Üçüncüsü, her iki politikanın bir uzantısı olarak devlet desteğinin (sübvansiyonların) arzdan talebe doğru kaydırılmasıdır. Dördüncüsü ise sosyal konutların en yoksul kesime yönelik bir politikaya dönüşmesidir.⁵ Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşlar ile Avrupa Birliği (AB) tarafından da desteklenen bu politikalar, konut talebinde bulunanların (çoğunlukla en yoksul kesim hariç) finansal piyasalara yönelmesini zorunlu kılmaktadır.

Neo-liberal konut politikaları, mülk konutu özendirip konut sahipliğini teşvik ederken konutun metalaşmasını hızlandırmaktadır. Mülk konuta olan talep artışı konut arzının yeteri kadar esnek ol(a)mamasına bağlı olarak konut fiyatlarını arttırmaktadır. Fiyat artışları yalnız yeni konutlar için söz konusu değil mevcut konutlar için de geçerlidir. Nitekim hanehalkı, yeni inşa edilen konutları satın almaya gücü yetmediğinde eski konutlara yönelmektedir. Dolayısıyla eski konutların fiyatları yeni konutların fiyatlarına sıkı sıkıya bağlanmaktadır.⁶ Hem yeni hem de mevcut konutların fiyatlarındaki artış, özel kiralık konut piyasasının gelişimini de etkilemektedir. İhtiyacı dışında gelir elde etmek amacıyla alınan konutlar ise konut talebini ve doğru orantılı olarak fiyatları yukarıya doğru tırmandırmaktadır. Konutun değişim değerini ön plana çıkaran bu gelişmeler, sadece gayrimenkul varlıkları üzerinden para kazanan spekülâtörleri değil hali

⁴ İngiltere’de Thatcher hükümeti tarafından sunulan “Satın Alma Hakkı” programı kapsamında yaklaşık 1,5 milyon konut birimi özelleştirilmiştir. Bu konutların 1 milyonu ilk dokuz yılda satılmıştır. İngiltere’de ki programa benzer bir düzenleme 2001 yılında Hollanda’da yapılmıştır. Bu düzenleme kiralık konutların piyasa değerinin altında satılmasını öngörmüştür. 1990’larda 4 milyon sosyal konut bulunan Almanya’da ise, bu rakam 2007’de 1,5 milyonun altına düşmüştür. Manuel. B. Aalbers, “Financial Geography II: Financial Geographies of Housing and Real Estate”, **Progress in Human Geography**, C.20, S.10, 2018, s.3; Stuart Hodgkinson, Paul Watt ve Gerry Mooney, “Introduction: Neoliberal Housing Policy – Time for a Critical Re-appraisal”, **Critical Social Policy**, C.33, S.1, 2013, s.8; Pelin Sarioğlu, “Hollanda’da Konut Politikaları ve İpotekli Kredi Sistemi”, **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, C.24, S.2, 2007, s.7.

⁵ Örneğin Birleşik Krallık’da, sosyal konutlardan faydalanan ve herhangi bir geliri olmayan kiracıların oranı 1970 yılında %11’iken, bu oran 2006 yılında %68’e yükselmiştir. Peter Malpass, “Histories of Social Housing: A Comparative Approach”, **Social Housing in Europe**, (ed. K. Scanlon vd.), West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd., 2014, s.270.

⁶ Simon Clarke ve Norman Ginsburg, “Konutun Ekonomi Politikası-1”, **Mimarlık**, C.160, S.3, 1979, s.23.

hazırda bir konuta sahip olan ya da olmak isteyen sıradan kullanıcıları da derinden etkilemektedir. Günümüzde birçok insan için konut, içinde yaşanılan yer olmaktan öte zenginlik yaratmanın bir aracı olarak görülmektedir.

Konut talebini etkileyen bu gelişmeler konut finansmanına olan baskıyı arttırmaktadır. Neo-liberal politikalarla birlikte başlayan finansal serbestlik, bankaların hanehalkıyla gerçekleştirdiği finansal işlemlere ağırlık vermesini sağlamıştır. Bankalar tarafından ipotekli konut kredileri şeklinde kullanılan konut finansmanı, konut talebinin oluşturulmasında önemli bir görev üstlenmiştir/üstlenmektedir. Ancak mevduata dayalı konut finansmanında kredilerin hacmi, ulusal tasarrufların birikimine bağlıdır. Başka bir ifadeyle konut finansmanına aktarılacak kaynaklar ulusal tasarruflardan etkilenmektedir.⁷ İpotekli konut kredilerinde yaşanan talep artışı, tasarruflar haricinde yeni fon kaynaklarının oluşturulmasını gerektirmiştir. Bu doğrultuda yeni finansal araçlar (menkul kıymetleştirme gibi) oluşturularak fon hacmi arttırılmaya çalışılmıştır.

İkincil piyasaların icadı kredi vadelerinin uzamasını ve faiz oranlarının düşmesini sağlamış, bu da, konut finansmanına erişiminin toplumsal tabanını genişletmiştir. Konut finansmanından faydalananların sayısının artması ise konut talebini dolayısıyla konut fiyatlarındaki artışı canlı tutmuştur.⁸ Hanehalkı gelirlerinin konut fiyatlarındaki enflasyondan daha az artması, barınma giderlerini yükseltmektedir.⁹ Bu, birçok insanın

⁷ Sosyal refah devletinin geri çekildiği bir dönemde azalan kamu harcamalarına eşlik eden ücretlerdeki gerileme, hanehalkı tasarruflarını negatif yönde etkilemiştir. 1995-2006 yılları arasında Avrupa Birliği, Kanada, Japonya, Birleşik Krallık ve ABD’de tasarrufların harcanabilir gelire oranı sırasıyla %26, %235, %252, %270, %95 küçülmüştür. Ayrıntılı bilgi için bakınız: OECD, **Saving Rate**, <https://data.oecd.org/natincome/saving-rate.htm>, erişim tarihi: 05.03.2022.

⁸ 1980’lerin ortasından 2008 yılına kadar geçen sürede birçok OECD ülkesinde, ipotekli konut kredilerine erişimin artmasına bağlı olarak yükselen konut talebi nedeniyle reel konut fiyatlarında önemli artışlar yaşanmıştır. Bu artışlar Avustralya, Belçika, Finlandiya, İrlanda, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, İspanya ve Birleşik Krallık’ta %90 ve üzerinde iken, Avusturya, Danimarka, Kanada, Fransa, Yunanistan, İtalya, İsveç ve Amerika Birleşik Devletleri’nde %20 ile %90 arasındadır. OECD, **Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth**, Paris: OECD Publishing, 2011, s.183-185.

⁹ Aylık kira ve konut kredisi ödemelerinin hanehalkı gelirine oranını gösteren ‘Konut Maliyet Yüku Oranı’, hanehalkı aylık gelirine göre önemli oranda değişmektedir. Konut fiyatlarının hızla yükselmesi, en düşük gelir grubu olan birinci %20’lik grupta yer alan hanehalklarını daha çok etkilemektedir. Bu grupta yer

yetersiz koşullarda yaşamak zorunda kalmasına ve/veya gıda, giyim, eğitim, sağlık gibi diğer temel harcamalarını azaltmasına yol açmaktadır.

Konut talebinin ve talebe bağlı olarak konut fiyatlarının yükselmesi, özel sektör konut yatırımlarının artmasını sağlamıştır. Ayrıca “Ön Ödemeli Konut Satışı (Maketten Satış)”, “Kira Sertifikaları (Sukuk)”, “Gayrimenkul Yatırım Fonu (GYF)”, “Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (GYO)” gibi konut yatırımlarının finanse edilmesine yardımcı olan yeni fon kaynaklarının oluşturulması da konut arzını hızlandırmıştır. Konut üretimi ve tüketimi konusunda getirilen yenilikler, konut piyasasını sermaye piyasalarına açarak sektörün finansal piyasalara olan bağımlılığını arttırmıştır. Günümüzde her ikisi içinde geçerli olacak şekilde, birinin gelişimi diğerinin gelişimine sıkı sıkıya bağlanmışır.¹⁰ Öte yandan yeni finansal araçların icadı finansal küreselleşmeye de önemli katkı sağlamıştır. Finansal serbestleşmeyle farklı ölkelerde oluşan likidite bolluğu,¹¹ ulusal emlak piyasalarına aktarılabilmektedir. Bu, ulusal emlak ve finansal piyasalarının gelişimini desteklerken aynı zamanda her ikisini küresel gelişmelere daha duyarlı hale getirmektedir. Ulusal emlak ve finansal piyasaları, küresel finansal istikrardan

alanların konut maliyet yükü oranının OECD ölkeleri ortalaması kiracılar için % 31,3 iken kredi borçluları için %27,3’tür. Üçüncü %20’lik grupta yer alan hanehalkları için ise aynı oran sırasıyla %21,0 ve %16,2’dir. Ancak bu oran düzenli bakım ve onarım, vergiler ve kamu hizmetleri ile ilgili maliyetler gibi giderleri içermemektedir. Bu giderlerin dahil edilmesi konut maliyetlerini epey yükseltmektedir. Birçok ölkede, düşük gelirli hanelerin yüzde 60’ından fazlası için toplam konut maliyetleri harcanabilir gelirin %40’ını aşmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: OECD, **Affordable Housing Database**, <http://oe.cd/ahd>, erişim tarihi: 05.03.2022.

¹⁰ Örneğin ABD’de, gayrimenkul ve finans sektörlerine verilen kredi 1984 yılında GSYİH’nın %81’ine tekabül ediyorken bu oran 2008 yılında %260’a yükselmiştir. Kredilerin reel ekonomiyi destekleyen yapıdan çıkması ekonomilerin finansallaşmasını hızlandırmaktadır. Bu süreçte konut, ulusal ekonomiler ve hanehalklarının finansal hale getirilmesinde kilit bir araca dönüşmektedir. Manuel. B. Aalbers, “The Great Moderation, the Great Excess and the Global Housing Crisis”, **International Journal of Housing Policy**, C.15, S.1, 2015, s.52.

¹¹ Sermaye/tasarruf fazlalığından oluşan ve küresel düzeyde karlı yatırım alanları arayan likidite bolluğu, finansallaşmanın kilit aktörlerinden biridir. Likidite bolluğunu besleyen dört farklı kaynak bulunmaktadır: 1. Emeklilik fonları ve sigorta şirketlerinden oluşan “Kurumsal Yatırımcılar”, 2. Tasarruf bolluğu olarak da adlandırılan “Ticaret Fazlası”, 3. Merkez Bankalarının aldığı “Genişletici Para Politikaları” 4. Uluslararası şirketlerin “Kurumsal Tasarrufları”. Rodrigo Fernandez ve Manuel B. Aalbers, “Financialization and Housing: Between Globalization and Varieties of Capitalism” **Competition and Change**, C.20, S.2, 2016, s.74-75.

etkilenirken aynı zamanda bu piyasalar (2008 Küresel Finans Krizinde olduğu gibi) küresel bir krizi de tetikleyebilmektedir.

Konut ve finansal piyasalar arasındaki bağımlılık ilişkisi, yeni bir olgu olmamasına rağmen, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) başlayan ve kısa bir sürede tüm dünyayı etkisi altına alan 2008 Küresel Finans Krizine kadar yeterince araştırılmamıştır. Krizden önce finansallaşma literatüründe hakim olan görüşler temel olarak üçe ayrılmıştır. Bu görüşlerden bir kısmı, gelişmiş ülkelerde Keynesyen Refah Devleti politikalarının çökmesiyle finansal piyasaların devlet denetiminden kurtulmasına odaklanırken bir kısmı, finansal olmayan kuruluşların giderek finansal işlemlere ağırlık vermesine yönelmiş ve son olarak bir kısmı ise, finansallaşmanın yeni bir birikim rejimini temsil ettiğini savunmuştur. Kuşkusuz bu görüşler, başta gelişmiş ülkelerde yaşanan finansallaşmanın açıklanmasına önemli katkılar sunmaktadır. Fakat bu görüşler arasında konut endüstrisinin finansallaşmadaki rolü genellikle görmezden gelinmiştir.¹² Krizin ardından yapılan akademik çalışmalar,¹³ konutu finansallaşma tartışmalarının merkezine koyarak, konut ve finansallaşma arasındaki ilişkinin aydınlatılmasında önemli açılımlar sunmuştur.

Konutu finansallaşma sürecinin merkezine koyan çalışmalar, konutun finansallaşmadan etkilenen herhangi bir alan olmadığını, sürecin kilit bir nesnesi olduğunu vurgulamaktadır. Bu çalışmalara göre, yeni geliştirilen finansal araçlar, mekânsal sabitliği alınıp satılabilir likit bir varlığa dönüştürmüştür. Bunun yanında, hükümetlerin konut sahipliği ideolojisini benimsemeleri ve finansal piyasaların önünü

¹² Rodrigo Fernandez ve Manuel B. Aalbers, 2016, **a.g.e**, s.71.

¹³ Bakınız: Manuel. B. Aalbers,, "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis", **Competition and Change**, C.12, S.2, 2008, s.148-166, Kevin F. Gotham, "Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis", **International Journal of Urban and Regional Research**, C.33, S.2, 2009, s.355-371; Thomas Wainwright, "Number Crunching: Financialization and Spatial Strategies of Risk Organization", **Journal of Economic Geography**, C.12, S.6, 2012, s.1267-1291.

açan müdahaleleri, konut sektöründe finansal piyasaların ve firmaların etkisinin ve hakimiyetinin giderek artmasına yol açmıştır. “Konutun finansallaşması” olarak adlandırılan bu süreç, bir hak ve temel bir ihtiyaç olan konutu, finansal piyasaların genişlemesini sağlayan bir araca dönüştürmüştür. Başka bir ifadeyle, günümüz finansallaşma sürecinin merkezinde yer alan “konutun finansallaşması”, konutun kullanım değerinden soyutlanan bir metaya, bir yatırım aracına dönüşmesini ifade etmektedir.

Konutun finansallaşması tartışmaları, ipotekli konut kredilerinin yaygınlaşması ve sosyal tabanının genişlemesiyle hanehalkının borçlandırılması, menkul kıymetleştirmenin icadı ve coğrafi olarak yayılması, konut sahipliği ideolojisinin teşvik edilmesi, sosyal konutların özelleştirilmesi gibi konular üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu tartışmalar, başlangıçta gelişmiş ülkelerde yaşanan süreçleri açıklamak için ortaya çıkmış olsa da, son zamanlarda gelişmekte olan ülkeleri temel alan ve sayıları giderek artan çalışmalar,¹⁴ neo-liberal politikaların söz konusu ülkelerde de (sınırlı da olsa) benzer gelişmelere yol açtığını ortaya koymuştur. Bu çalışmaların ortak görüşü, gelişmekte olan ülkelerin temel yapısal koşullar nedeniyle konut sektörlerinin aşırı finansallaşmadığı yönündedir. Diğer bir ifadeyle gelişmekte olan ülkelerdeki süreç, ülkelerin küresel kapitalizme eklemlenme düzeyleri ve biçimleri tarafından sınırlanmaktadır. Ancak bu, gelişmekte olan ülkelerde konutun finansallaşmadığı anlamına gelmemektedir. Nitekim

¹⁴ Raquel Rolnik, “Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.37, S.3, 2013, s.1058-1066; Susanne Soederberg, “Subprime Housing Goes South: Constructing Securitized Mortgages for the Poor in Mexico”, **Antipode**, C.47, S.2, 2015, s.481-499; Alvaro Pereira, Financialisation of Housing in Brazil: New Frontiers, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.41, S.4, 2017, s.604–622; Ahmet S. Aslan ve İclal Dinçer, “The Impact of Mortgage Loans on the Financialization Process in Turkey”, **Planlama**, C.28, S.2, 2018, s.143-153; Daniel Sanfelici ve Ludovic Halbert, “Financial Market Actors as Urban Policy-makers: The Case of Real Estate Investment Trusts in Brazil” **Urban Geography**, C.40, S.1, 2018, s.83-103; Julien Migozzi, “Selecting Spaces, Classifying People: The Financialization of Housing in the South African City”, **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s.640-660; Melih Yeşilbağ, “The State-Orchestrated Financialization of Housing in Turkey”, **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s.533-558; Emre Ergüven, “The Political Economy of Housing Financialization in Turkey: Links With and Contradictions to the Accumulation Model”, **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s.559-584.

bu ülkelerde de neo-liberal politikalar hayata geçirilmiş ve konut politikaları da bu gelişmeden etkilenmiştir. Özellikle hem ulusal hem de küresel düzeyde yaşanan finansal serbestleşme, konut finansmanında yeni imkanlar doğurmuş, inşaat ve gayrimenkul piyasaları ile finansal piyasalarda benzeri görülmemiş bir büyümeye yol açmıştır. Bu süreçte konut ve finansal piyasalar arasındaki ilişkiyi kuvvetlendiren başka dinamikler devreye girmektedir.

Tezin Amacı

Tezin amacı, küresel düzeyde yaşanan ve konutun finansallaşmasına neden olan neo-liberal politikaların, Türkiye’deki izdüşümünü analiz etmektir. Ancak en baştan belirtmek gerekir ki Türkiye’de konutun finansallaşması, diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi mevcut derinlik, yaygın mekanizmalar, öncü bileşenler ve itici aktörler bakımından gelişmiş ülkelerde yaşanan deneyimlerden ayrılmaktadır.¹⁵ Örneğin gelişmiş ülkelerde çoğunlukla %50’ler civarında (ABD’de %45,5, AB ortalaması %45,7) ve bazen de üstünde (Hollanda’da %91,2) olan ipotekli konut kredilerinin GSYİH oranı Türkiye’de %6 civarındadır.¹⁶ Benzer şekilde (özellikle ABD, Hollanda ve İngiltere’de önemli yere sahip olan) ikincil piyasalar ve menkul kıymetleştirme Türkiye’de neredeyse hiç gelişmemiştir. Konut finansmanında en önemli aktörler çoğunlukla mevduat bankalarıdır. Ancak bütün bu saydıklarımız, gelişmiş ülkelerdeki süreçleri anlamada kullanılan araçlardır.

Finansallaşma süreçlerinin ilk olarak gelişmiş ve karmaşık finansal piyasalara sahip ülkelerde ortaya çıkması, bu ülkelerde görülen eğilimlerin diğer bütün ülkelerde de görüleceği beklentisini doğurmaktadır. Bu yüzden ülke incelemeleri, küresel ekonominin merkez üsleri olarak kabul edilen ABD ve Birleşik Krallık’taki deneyimlere

¹⁵ Melih Yeşilbağ, 2020, **a.g.e.**, s.533.

¹⁶ HOFINET, Countries, <http://hofinet.org/index.aspx>, erişim tarihi: 05.05.2022.

odaklanmakta ve bu deneyimler incelenen ülke süreçleri ile karşılaştırılmaktadır. Oysa finansallaşma, mevcut farklılıkları ortadan kaldıran genelleştirilmiş bir süreç değildir. Finansallaşmanın aşamalarının nasıl olması gerektiğini öngören bir model yoktur. Dahası finansallaşma süreçlerinin aynı şekilde geliştiği iki ülke de yoktur. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde yaşanan süreçlerin diğer başka bir ülkede var olmaması, o ülkenin finansallaşmadığı anlamına gelmemektedir. Özellikle neo-liberal politikalarla birlikte küresel finansal sistemin serbestleşmesi, merkezi olmayan (variegated) bir finansallaşma doğası oluşturmuştur.¹⁷

Finansallaşmanın merkezi olmayan doğasını kabul etmek, gelişmekte olan ülkelerdeki konut ve finansal piyasalar arasındaki artan ilişkiyi analiz edebilmek için bir başlangıçtır. Ancak detaylı bir analiz için ülkelerin finansallaşma biçimleri tespit edilmelidir. Bu konuda literatürde “bağımlı finansallaşma” kavramı geliştirilmiştir.¹⁸ Buna göre gelişmekte olan ülkelerde finansallaşma, küresel kapitalizmin asimetrik ve hiyerarşik yapısı içindeki konumlarına ve gelişmiş ülkelerle kurdukları ilişkilere göre şekillenmektedir. Daha açık bir şekilde ifade edilecek olursa, gelişmekte olan ülkeler, kapitalistleşme düzeylerinin ekonomilerinde yol açtığı yapısal sorunlar nedeniyle yabancı sermaye girişlerine bağımlıdır. Sermayenin uluslararasılaştığı bir dönemde bu bağımlılık, ülkelerin finansal serbestlik ön koşulunu yerine getirmesini gerektirmektedir. Öte yandan Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları ile tasarlanan ve gelişmekte olan ülkelere tek çare olarak sunulan neo-liberal reçeteler,

¹⁷ Manuel B. Aalbers, Raquel Rolnik ve Marieke Krijnen, “The Financialization of Housing in Capitalism’s Peripheries”, *Housing Policy Debate*, C.30, S.4, 2020, s.481-482.

¹⁸ Jeff Powell, *Subordinate Financialisation: A Study of Mexico and its Non-Financial Corporations*, PhD dissertation, SOAS, University of London, 2013; Bruno Bonizzi, Annina Kaltenbrunner ve Jeff Powell, *Subordinate Financialization in Emerging Capitalist Economies*. Greenwich Political Economy Research Centre, Greenwich Papers in Political Economy No: GPERC69, 2019; Ewa Karwowski ve Engelbert Stockhammer, “Financialisation in Emerging Economies: A Systematic Overview and Comparison with Anglo-Saxon Economies”, *Economic and Political Studies*, C.5, S.1, 2017, s.60-86; Annina Kaltenbrunner ve Juan P. Paineira, “Subordinated Financial Integration and Financialisation in Emerging Capitalist Economies: The Brazilian Experience”, *New Political Economy*, C.23, S.3, 2017, s.290-313.

finansal serbestleşmeye imkan veren çeşitli yasal ve kurumsal değişiklikleri salık vermektedir. Bu politikalar gelişmekte olan ülkelerin iç finansallaşmasının önünü açmıştır. İç finansallaşma bir kez gerçekleştiğinde, ülke ekonomisi küresel likidite koşullarına sıkı sıkıya bağlanır ve ondan aşırı etkilenir hale gelir. 2000’lerde genişleyen küresel likidite, gelişmekte olan ülkeler üzerinde derin etkiler bırakmış ve bu ülkelerin finansallaşmasına neden olmuştur.

Bağımlı finansallaşma kavramından hareketle tezde, genel olarak gelişmekte olan ülkelerin özel olarak da Türkiye’nin iç finansallaşmasının konutun finansallaşması için ön koşul olduğu kabul edilmektedir. Finansal piyasalar bir kez olgunlaştıktan sonra sermaye akışının devamlılığı için giderek artan bir biçimde (ama özellikle bu amaç için değil) finans sektörünün genişlemesine ihtiyaç duyulmaktadır. İnşaat ve gayrimenkul sektörlerinin finans sektörüne olan bağımlılığı, bu genişlemeye önemli katkı sağlamaktadır. Öte yandan hanehalkının ipotekli konut kredileri başta olmak üzere çeşitli araçlarla borçlandırılması ve bu borçluluğun yaygınlaşması, finans sektörünün gelişimini desteklemektedir. Nitekim konut finansmanının coğrafi ve sosyal tabanının genişlemesi, konut fiyatlarında tarihte eşi görülmemiş bir enflasyona neden olmakta ve değişim değeri ön planda olacak şekilde konuta olan talebi arttırmaktadır. Konut talebi ise hem ipotekli konut kredilerinde hem de inşaat sektöründe bir genişlemeye yol açmakta ve finansallaşmayı hızlandırmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelere konutun finansallaşmasını analiz edebilmek için üzerinde durulması gereken bir diğer konu ise devletin rolüdür. Gelişmiş ülkelerdeki süreçleri analiz eden çalışmalarda, neo-liberal politikaların devleti pasif konuma düşürmediği, aksine, piyasa ilişkilerinin alanını genişletmek amacıyla devletin rollerini ve işlevlerini yeniden düzenlediği tespit edilmiştir.¹⁹ Bu doğrultuda devlet, yasal ve

¹⁹ Melih Yeşilbağ, “İnşaat Sektörünün Kriz Dinamikleri: Güncel Bir Değerlendirme”, **Mülkiye Dergisi**, C.44, S.1, 2020, s.107. ABD örneği için bakınız: Greta R. Krippner, “The Financialization of the American

kurumsal düzenlemelerle konut tedarik sistemini ve konut finansmanını piyasalaştırarak finansallaşma süreçlerinde aktif rol oynamıştır. Ancak devlet kapitalizminin²⁰ tipik kapitalistleşme biçimi olduğu gelişmekte olan ülkelerde, devlet müdahalesi bununla sınırlı değildir. Dünya Bankası öncülüğünde hazırlanmış yapısal uyum programlarını uygulayan ülkeler, “etkin devlet” yapılanmasını oluşturmuştur. “Etkin devlet”, düzenleyici ve denetleyici bir aktör olarak serbest piyasanın önünü açarken aynı zamanda piyasanın işlerliğini sağlayacak müdahalelerde de bulunmaktadır. Dolayısıyla bu ülkelerde devlet, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi her iki sistemi piyasalaştırırken konut-finance piyasalar bağlantısını da aktif bir şekilde yönlendirmeye çalışmaktadır. Özellikle neo-liberal politikalarla birlikte bu tarz ülkelerde ortaya çıkan sosyal konut politikası bu müdahalenin görünen yüzüdür.

Gelişmekte olan ülkeler, yeterli sermaye birikimine sahip olamadıkları için içe dönük sanayileşme sürecinde gelişmiş ülkelerdeki gibi kapsamlı ve etkili bir konut politikası oluşturamamışlardır.²¹ Dahası konut yatırımları verimsiz yatırımlar olarak görülmüş ve mali kaynaklar büyük oranda sanayileşmeye aktarılmıştır. Dar gelirli ve yoksul nüfusa yönelik sosyal konut üretimi neredeyse yoktur. Hükümetler çeşitli yasal düzenlemeler ile konut piyasasına yön vermeye çalışmışsa da istenilen başarı elde edilememiştir. Bundan dolayı hemen hemen hepsinde nicelik ve/veya nitelik bakımından bir konut sorunu gündeme gelmiştir. Ancak neo-liberal politikalara geçişle birlikte bu

Economy” **Socio-Economic Review**, C.3, S.2, 2005, s.173–208; Leo Panitch ve Martijn Konings, “Myths of Neoliberal Deregulation”, **New Left Review**, S.57, 2009, s.67–83.

²⁰ Devlet kapitalizmi tartışmaları için bakınız: Andreas Nölke, Tobias ten Brink, Christian May, Simone Claar, **State-permeated Capitalism in Large Emerging Economies**, London: Routledge, 2020; Mustafa Kutlay ve Ziya Öniş, “Otoriter Kapitalizmin Yükselişi: Değişen Küresel Dengeler ve Demokrasinin Geleceği Üzerine”, **İktisat ve Toplum**, S.120, 2020, s.42-53; Mustafa Kutlay, “The Politics of State Capitalism in a Post-liberal International Order: the Case of Turkey,” **Third World Quarterly**, C.41, S.4, 2020, s.683-706; Ziya Öniş, “Turkey under the Challenge of State Capitalism: the Political Economy of the Late AKP Era”, **Southeast European and Black Sea Studies**, C.19, S.2, 2019, s.201-225.

²¹ Gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere nazaran daha yüksek olan kayıt dışı ekonomi, vergilendirilen ekonomik faaliyetlerin oranını sınırlamaktadır. Bu da konut politikasının kapsamını ciddi şekilde kısıtlamaktadır. Kayıt dışı ekonomi ve konut politikası arasındaki ilişki için bakınız: Richard Arnott, “Housing Policy in Developing Countries: The Importance of the Informal Economy”, **Commission on Growth and Development Working Paper**, No.13, 2008.

lkeler, etkinliği, etkililiği ve verimliliği tartışmalı da olsa²² sosyal konut politikasına önem vermeye başlamışlardır. lke nüfusunun önemli bir kısmını oluşturan alt-orta gelir gruplarına yönelik belirlenen sosyal konut politikaları, konut finansmanının ve konut sunumunun giderek piyasalaşmasının bir sonucudur. Neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikası olarak adlandırılabileğimiz bu politikalar, bankalar tarafından riskli görülen ancak belirli bir oranda ödeme gücü olan hanehalkının sübvansiyonlarla desteklenerek konut piyasaları ile finansal piyasalara eklemlenmesini sağlamaktadır.

Piyasa odaklı konut politikası yaklaşımının bir parçası olan neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikasını, çeşitli yönlerle refah devleti dönemi sosyal konut politikası yaklaşımından ayırmak gerekir. Bir kere, bu kapsamda üretilen sosyal konutların mülkiyeti (büyük oranda) kamuya ait değildir. Belirli şartlar altında hak sahiplerine satılmaktadır. İkinci olarak, politikalar konut sahipliğini esas aldıkları için, konut almaya gücü yetmeyenler sistemin dışında kalmaktadır. nc olarak, mülk sosyal konutlara getirilen kısıtlar belirli bir zaman sonra kalkmakta ve bu konutlar, özel sektör konut piyasasına kolayca eklemlenmektedir. Dolayısıyla bu politikalar, tam anlamıyla yeniden dağıtımcı değildirler ve konutun metalaştırılmasını hızlandırmaktadırlar.

Örneğin Türkiye’de, 2001 krizi sonrası uygulamaya konan neo-liberal ekonomi politikası, ülkedeki konut politikalarının seyrini önemli lde değiştirecek sonuçlara yol açmıştır. Konut finansmanının piyasalaşmasına yönelik dönüşümle birlikte devlet, neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut sunumuna önem vermiştir. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) tarafından özel sektöre inşa ettirilen sosyal konutların arsa temini,

²² örneğin gelişmekte olan ülkelerde sosyal konutların payı, toplam konut stokunun sadece yüzde 10’u (bazı ülkelerde daha da azı) kadardır. lkelerdeki yüksek konut açığı dşnldğnde bu oran oldukça yetersizdir. Alireza V. Zadeh, Frank Moulaert ve Stuart Cameron, “Housing Systems in the Global South: The Relevance of the ‘Social Housing’ Approach in Meeting Housing Needs”, **plaNext**, S.11, 2021, s.176. Dahası üretilen konutlar kalite yönünden birçok eleştiriye maruz kalmaktadır. Öte yandan bu konutlar büyük oranda kentlerin çeperlerine inşa edilmektedir. Kentsel altyapı ve ulaşım bakımından da sorunludur.

projelendirme aşaması ve finansmanı devlete aittir. İnşa edilen konutlar, alt-orta gelirli hanehalkına piyasa fiyatının altında ve uzun vadeli ödeme planlarıyla satılmaktadır. TOKİ, sosyal konutların finansmanını ise sahip olduğu hazine arazilerini özelleştirerek karşılamaktadır.

Türkiye ekonomisinin son 20 yılına bakıldığında bu değişimin finansal serbestleşmeden etkilendiği söylenebilir. Nitekim 2001 krizinden sonra ülke ekonomisi, ticaret ve sermaye akımları yoluyla dünya ekonomisine eklemlenmeye başlamıştır. Ülkeye giren doğrudan yabancı yatırımlarının yaklaşık %50'si finans ve gayrimenkul sektörüne yönelmiştir.²³ Bu süre zarfında inşaat sektöründe bir genişleme yaşanmış, bu genişleme konut finansmanının piyasalaşması ile desteklemiştir. Dahası inşaat faaliyetlerindeki artış, TOKİ aracılığıyla istikrarlı bir devlet politikası olarak da sürdürülmüştür. Kurum, piyasa değeri yüksek kentsel arsaların satışından elde ettiği gelirle sosyal konutların üretimini finanse etmiş, finansal serbestleşmenin etkisiyle bu arsalarla olan talep de aynı hızla artmıştır. Tüm bu gelişmeler, inşaat ve gayrimenkul sektörleri ile finans sektörünün birbirine bağımlılığını arttırmış ve iç finansallaşmanın gerçekleşmesini sağlamıştır. Diğer bir ifadeyle devletin konut arzına müdahalesi, kentsel arazinin ve konutun metalaşmasının önünü açarak finansallaşma için uygun koşulları oluşturmuştur. Bu sürecin somut çıktısı ise konut fiyatlarında yaşanan enflasyona bağlı olarak konutun bir yatırım aracına dönüşmesidir.

Türkiye'de gerçekleşen sürecin ülkelere özgü versiyonları, diğer gelişmekte olan ülkelerde de tespit edilmektedir. Nitekim tezin ikinci bölümünde Meksika, Çin Halk Cumhuriyeti ve Güney Afrika Cumhuriyeti ülke incelemeleri yer almaktadır. Türkiye'yi de aralarına katarsak temelde bu dört ülke, özgün tarihi geçmişe ve siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıya sahiptir. Fakat aralarında önemli benzerlikler de bulunmaktadır.

²³ TCMB, **Ödemeler Dengesi**, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

Ülkelerin hepsi yirminci yüzyılın ikinci yarısında sanayileşmeyi sağlamak amacıyla ithal ikamesine dayalı bir birikim rejimi uygulamıştır. Bu sanayileşme modeli, ülkelerde benzer kentsel gelişim süreçleri ve konut sorunları (hızlı kentleşme, yeterli konut stokunun bulunmaması, gecekondulaşma gibi) doğurmuştur. Ancak aralarındaki en belirgin ortak nokta, her birinin neo-liberal ekonomi politikalarını benimsedikleri andan itibaren finansallaşmaya başlamalarıdır. Finansallaşma arttıkça söz konusu ülkeler konut finansmanında hatırı sayılır bir gelişim göstermiş, konut sunumları önemli oranda artarken aynı zamanda piyasalaşmış ve konut politikasının sosyal tabanı siyasi aktörler tarafından hızla genişletilmiştir.

Ülkelerin uyguladığı politikalar ise her bir ülkenin kendi dinamiklerine (konut sorununun boyutu, arsa politikası, konut sunum biçimi, konut finansmanı yapısı, konut standardı vb.) göre farklılaşmaktadır. Meksika’da sosyal konutlar sübvansede edilmiş birer ticari konuttur. Yani, sosyal konut projeleri özel sektör tarafından inşa edilmekte ve konutlar serbest piyasada satılmaktadır. Devlet, borç-değer oranı (LTV) ile ipotek faiz oranlarını sübvansede ederek alt-orta gelir grubunda yer alan hanehalkının konut satın alabilirliğini artırmaya ve özel sektörün sosyal konut arzına katılımını teşvik etmeye çalışmaktadır. Çin Halk Cumhuriyeti’nde sosyal konutların tüm süreçleri devlet tarafından yönetilmektedir. Sosyal konut projelerinin planlanmasından, finanse edilmesinden ve tahsis edilmesinden devlet sorumludur. Özel sektör yalnızca konutların inşasını üstlenmektedir. Sosyal konutlar ticari konut ve kiralık konut olarak ikiye ayrılmaktadır. Her iki kategorideki konutlar devlet tarafından sübvansede edilmektedir. Öte yandan kiralık konutlarda oturan haneler konutları satın almaları konusunda teşvik edilmektedir. Güney Afrika Cumhuriyeti’nde sosyal konut ise Meksika’da olduğu gibi ticari konuttur. Devlet, özel sektör tarafından inşa edilen sosyal konutların niteliklerini belirlemekte, gelir düzeylerine göre hanehalkını sübvansede etmekte ve bankalarla anlaşarak nüfusun finansal piyasalardan borçlanabilmesinin önünü açmaya çalışmaktadır.

Bu farklılıkların yanında bazı ortak yönler de bulunmaktadır. İlk olarak, ülkelerin tamamında sosyal konutlar kamu arazilerine inşa edilmiş (büyük oranda) toplu konutlardan oluşmaktadır. İkinci olarak, bu konutlara düzenli bir gelir elde eden ve konut için ödeme yapabilenler ulaşabilmektedir. Üçüncü olarak, sosyal konutların üretimi ve tüketimi ekonomik gelişme için itici güç olarak görülmektedir.

Tezin Varsayımları

1. Tez kapsamında incelenen ülkelerde, konutun finansallaşması neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikalarından ayrı düşünülemez. Devlet-özel sektör ittifakı, sosyal konut politikasını, pazar ilişkilerini genişletmeye yarayan bir araç haline getirmiştir. Düzenli bir gelir elde eden ve konut için ödeme yapabilenlerin yerleştiği sosyal konutlar, dar gelirli nüfusu ipotek piyasasına çekerek, hanehalkı borçlanmasına dayalı sermaye birikiminin önemli bir unsuru olmaktadır.

2. Tez kapsamında incelenen ülkelerde, konut finansmanı ve tedarik sistemlerinin piyasalaşması ile neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikalarının varlığı ve sürekliliği, konut tedarik sisteminin enformel yapılanmaları dışarıda bırakacak şekilde yeniden düzenlenmesi ve enformel ilişki ağları kapsamında işgal edilenler de dahil olmak üzere kentsel arsaların metalaşması ile mümkündür.

3. Tez kapsamında incelenen ülkelerde devlet, inşaat ve gayrimenkul piyasaları ile finansal piyasalar arasındaki bağlantıyı yönlendirerek konutun finansallaşmasını etkilemektedir. Finansal piyasaların oluşturulması ve gelişiminin desteklenmesi, ipotek finansmanı sistemi ile konut tedarik sisteminin piyasalaşması, enformel ilişkilerin sonlandırılması ve dönüşümü, kentsel arsaların metalaşması, devletin süreçleri aktif bir şekilde yönlendirmesiyle mümkün olmaktadır. Devlet müdahalesi, konut politikasına yön

veren aktif devlet kurumlarının oluşumunu beraberinde getirmektedir. Bu kurumlar, siyasi aktörlere yakın ve ayrıcalıklı bir seçkinler sınıfının oluşumuna yol açmıştır.

4. Türkiye’de, piyasaları etkinleştirme görevini üstlenen aktif devlet yapılanmasının en somut örneği Toplu Konut İdaresi (TOKİ)’dir. 2000 sonrası dönemde kritik yetkilerle donatılan kurum, hem sosyal hem de ticari konut piyasasına yön vererek inşaat, gayrimenkul ve finans sektörü arasındaki bağlantının kurulmasında kilit bir role sahiptir. İştirakleriyle birlikte TOKİ, konutun bir meta olarak üretilmesi, dolaşıma girmesi ve para sermaye biçiminde yeniden sermaye döngüsüne eklemlenmesi aşamalarını yönlendirmektedir.

Tezin Yöntemi

Tezde temel olarak literatür taraması yapılmıştır. Bu kapsamda konuyla ilgili Türkçe ve yabancı dilde olan kitaplar, makaleler, kanun metinleri, faaliyet raporları, yazılı ve görsel basın kaynakları toplanıp değerlendirilmiştir. Bunun yanında birçok resmi site ile yabancı kaynaktan elde edilen veriler tez sürecinde irdelenmiş ve işlenmiştir. Birinci bölümdeki kavramsal ve kuramsal çerçevenin oluşturulmasının ardından tezin ikinci bölümünde, gelişmekte olan ülkelerde konutun finansallaşma süreçlerini ayrıntılı bir şekilde analiz edebilmek için üç farklı ülkenin seçildiği örnek olay incelemesi yapılmıştır. Bu bölümde IMF tarafından gelişmekte olan ülke olarak kabul edilen üç ülkeye yer verilmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi bu ülkeler: Meksika, Çin Halk Cumhuriyeti ve Güney Afrika Cumhuriyeti’dir. Türkiye de dahil bu ülkelerin her biri G-20’ye üyedir.²⁴ Ülkelerin G-20 ülkelerinden seçilmesi bu oluşuma yüklenen misyonla ilgilidir. Nitekim bu yapı, gelişmekte olan ülkelerin 1990’larda yaşadığı finansal krizlerin (1994’te yaşanan

²⁴ G20; ABD, Birleşik Krallık, Güney Kore, Japonya, İtalya, Almanya, Fransa, Avustralya ve Kanada’nın aralarında bulunduğu gelişmiş ekonomileri; Arjantin, Brezilya, Türkiye, Güney Afrika, Suudi Arabistan, Rusya, Meksika, Endonezya, Hindistan ve Çin Halk Cumhuriyeti’nin dahil olduğu gelişmekte olan ekonomileri ve AB’yi kapsamaktadır.

Meksika Peso Krizi, 1997'deki Asya Krizi ve 1998'deki Rusya Krizi gibi) küresel boyutta krizlere neden olmasından dolayı G-7 ülkeleri önderliğinde kurulmuştur. Başka bir ifadeyle yapının temel amacı uluslararası finansal istikrarın sağlanmasıdır. G-20 Zirveleri her yıl farklı bir temaya sahip olsa da her bir zirvenin birincil odak noktası “küresel ekonominin yönetimi” olmuştur.²⁵ Dünyanın en büyük ekonomilerini barındıran bu yapı finansallaşmayı en çok etkileyen aynı zamanda ondan en çok etkilenen ülkeleri barındırmaktadır. Dolayısıyla G-20 ülkeleri, yapının amaçlarına uygun olacak şekilde uluslararası finansal sistem için öneme sahip ülkelerin ve bölgelerin dahil edilmesiyle oluşturulmuştur. Coğrafi denge ve nüfus temsili gibi unsurlar da bu süreçte önemli bir rol oynamıştır.²⁶ Tez kapsamında seçilen ülkeler benzer nitelikler göz önünde bulundurularak tercih edilmiştir. Ayrıca bu ülkeler, bulundukları bölgelerin önde gelen ekonomileri olmakla birlikte IMF'in belirlediği finansal gelişmişlik endeksi bakımından birbirine yakındır.²⁷

Tezde yer alan ülke incelemeleri, küresel finansallaşmanın konut politikalarını etkileme düzeyini göstermesi açısından önemli bilgiler sunmaktadır. Öte yandan bu bölüm farklı ülkelerde yaşanan süreçleri Türkiye'de yaşanan süreçlerle karşılaştırma imkanı vermektedir. Her ülkenin konut politikası, kendi tarihi koşulları ve dinamikleri tarafından şekillenmektedir. Ancak bu, ülkelerin benzer eğilimler yaşamadığı anlamına gelmemektedir. Özellikle ekonomik, siyasi ve kültürel küreselleşmenin gerçekleştiği bir

²⁵ James McBride ve Anshu Siripurapu, **The Group of Twenty**, <https://www.cfr.org/backgrounder/group-twenty>, erişim tarihi: 11.11.2021.

²⁶ Sudi Apak ve Güneş Yılmaz, “G-20 Ülkeleri ve Küreselleşme”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, S.46, 2010, s.15.

²⁷ IMF finansal gelişmişlik endeksi, finansal piyasalar ve kurumların gelişimi temsil eden 20 farklı gösterge ile belirlenmektedir. Bu göstergeler, derinlik, erişim ve verimlilik yönleriyle sınıflandırarak 3 farklı endeksle ölçülmektedir. Bu endekslerin bileşimi ise ülkelerin finansal gelişmişlik düzeyini belirlemektedir. IMF finansal gelişmişlik endeksi 0 ile 1 arasında değişmektedir. Değer 1'e yaklaştıkça finansal gelişmişlik artmaktadır. 2018 yılı verilerine göre IMF finansal gelişmiş endeksinin en yüksek olduğu beş ülke ABD, Kanada, Birleşik Krallık (0,90), Japonya (0,89) ve Avustralya'dır (0,87). Türkiye, Meksika, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Çin Halk Cumhuriyeti için ise endeks sırasıyla 0,50; 0,40; 0,65 ve 0,64'tür. Ayrıntılı bilgi için bakınız: IMF, **Financial Development Index Database**, <https://data.imf.org/?sk=F8032E80-B36C-43B1-AC26-493C5B1CD33B&slid=1480712464593>, erişim tarihi: 11.12.2021.

dünyada, konut politikasına yön veren araçların ve ideolojilerin benzeşmesi kaçınılmazdır. Örneğin mülk konut ideolojisi, bugün küresel bir eğilim konumuna yükselmiştir. Dolayısıyla ulusal bağlamda yaşanan bir değişimin neden ve nasıl olduğunun daha ayrıntılı bir açıklanması, karşılaştırmalı bir analiz ile mümkün olmaktadır. Bu sayede, görünüşte ulusal olan gelişmelerin hangilerinin diğer ülkelerdeki süreçlerle ortak özellikler taşıdığı hangilerinin ise o ülkeye özgü olduğu ortaya konabilmektedir.²⁸

1980’lerde başlayan ve günümüze kadar süregelen karşılaştırmalı konut politikası çalışmaları, farklı ulusal konut sistemlerini şekillendiren yapılara odaklanmakta ve sistemler arasındaki benzerlikleri ya da farklılıkları açıklamaktadır. Temel olarak bu çalışmalar; farklı ülkelerin konut politikalarındaki eğilimleri kapitalist gelişmenin aşamalarına bağlayan ve bu ülkelerin benzer süreçlere doğru evrildiğini iddia eden “yakınsama yaklaşımı”²⁹ ile ülkelerin tarihsel tecrübe, sosyal ve kültürel farklılıklarını ön plana çıkaran ve ülkelerin konut politikalarının betimlenmesinde genellemelerden kaçınan “ıraksama yaklaşımı”³⁰ etrafında toplanmıştır.³¹ Yakınsama yaklaşımı siyasi aktörlere pasif rol yüklemekle ve ülkeler arasındaki temel farklılıkları görmezden gelerek ülkeleri benzer kalıplara oturtmakla eleştirilirken, ıraksama yaklaşımı özgünlük uğruna ülkeler arasındaki benzer yönleri gözden kaçırmakla ve uluslararası alanda gerçekleşen olayların ulusal politikalar üzerindeki etkisine yeteri kadar önem vermemekle

²⁸ Manuel B. Aalbers, “Towards a Relational and Comparative Rather Than a Contrastive Global Housing Studies”, **Housing Studies**, C.37, S.6, 2022, s.1054-1072.

²⁹ Yakınsama Yaklaşımı örnekleri için bakınız: David Donnison ve Clare Ungerson, **Housing Policy**, London: Penguin Books, 1982.; Peter Boelhouwer, Harry van der Heijden ve Birgitta van de Ven, “Management of Social Rented Housing in Western Europe”, **Housing Studies**, C.12, S.4, 1997, s.509-529; Michael Harloe, **The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America**, Oxford: Blackwell, 1995.

³⁰ ıraksama Yaklaşımı örnekleri için bakınız: James Barlow ve Simon Duncan, **Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared**, Oxford: Pergamon, 1994; Jim Kemeny, **Housing and Social Theory**, London: Routledge, 1992.

³¹ Peter Malpass, 2014, **a.g.e.**, s.260-266.

eleştirilmektedir.³² Öte yandan iki yaklaşımda büyük oranda gelişmiş ülkelerdeki konut politikalarına odaklanmaktadır. Dolayısıyla söz konusu bu iki yaklaşımın gelişmekte olan ülkeleri açıklamada yetersiz kaldığı söylenebilir.³³ Son olarak, bu yaklaşımları benimseyen çalışmalar, nadiren küresel finansal sistem ile ulusal konut politikaları arasındaki etkileşime odaklanmıştır.³⁴

Yakınsama ve ıraksama yaklaşımlarının eksik yönlerini gidermek için “ortak yörüngeler” yaklaşımı geliştirilmiştir.³⁵ Bu yaklaşıma göre, ülkeler arasında uluslararası eğilimler olarak incelenmeyi hak eden bazı benzer eğilimler bulunmaktadır. Bu eğilimler, uluslararası alanda gerçekleşen yapısal değişimlerin bir parçası olmakla birlikte ülkelerin yerel kurumsal farklılıklarını korurken aynı yönde (farklı bir başlangıç noktasından da olsa) hareket edebilmelerini sağlamaktadır. Örneğin hemen hemen bütün ülkelerde konut sahipliği yanlısı politikalarla birlikte konut finansmanı büyük oranda piyasalaşmıştır. Piyasalaşma ise ipotekli konut kredileri hacmini genişletmiştir. Konut finansmanında yaşanan dönüşümden kaynaklanan bu ortak eğilim yakınsama olarak görünebilir. Ancak bu, ülkelerin konut politikalarının tamamen benzer hale geldiği anlamı taşımamaktadır. Hatta kimi zaman başka bir eğilim, ülkeler arasındaki mutlak farklılıkların artmasına katkı yapmaktadır. Dolayısıyla ortak yörüngelerin belirlenmesi ülkelerin konut politikalarındaki benzer ve özgün süreçlerin tespit edilmesine yardımcı olmaktadır. Tezin üçüncü bölümünde yer alan ülke karşılaştırması, temel olarak mali araçlara odaklanmaktadır. Çünkü mali araçlar, konut arzı ile talebini, yasal ve teknik araçlardan daha fazla etkilemekte ayrıca neo-liberal politikalardan daha fazla etkilenmektedir.

³² Jim Kemeny ve Stuart Lowe, “Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence”, **Housing Studies**, C.13, S.2, 1998, s.173-174; Peter Malpass, 2014, **a.g.e.**, s.261-266.

³³ Manuel B. Aalbers, 2022, **a.g.e.**

³⁴ Rodrigo Fernandez ve Manuel B. Aalbers, 2016, **a.g.e.**, s.77.

³⁵ Colin Hay, “Common Trajectories, Variable Paces, Divergent Outcomes? Models of European Capitalism Under Conditions of Complex Economic Interdependence”, **Review of International Political Economy**, C.11, S.2, 2004, s.231–262; Manuel B. Aalbers, 2022, **a.g.e.**

Tezin Önemi

Ortak yörüngeler yaklaşımından hareketle tezde; finansal piyasa yapıları, konut ve kentleşme politikaları açısından farklı dört ülke incelenerek küresel finansal sistemde yaşanan gelişmelerin genel olarak çevre ülkelerin özel olarak Türkiye'nin finansallaşmasına etkisi araştırılmaktadır. Ülke karşılaştırmasıyla dışsal ve birbirine bağlı süreçlerin farklı ülkelerde ortaya çıkardığı benzerlikleri yakalamak kolaylaşacaktır. Bu sayede Türkiye'de yaşanan süreçlerin özgün yönleri ortaya konabilecektir. Ortak yörüngeler yaklaşımı karşılaştırmalı konut politikası literatüründe oldukça yeni bir yaklaşımdır. Bu açıdan tezin karşılaştırmalı konut politikası literatürüne katkı sağlaması beklenmektedir.

Konut politikasıyla ilgili Türkçe literatüre bakıldığında Çin Halk Cumhuriyeti, Meksika ve Güney Afrika Cumhuriyeti konut politikalarının neredeyse çalışılmadığı görülmektedir. Dahası birden çok ülkenin konu edildiği çalışmaların sayısı da epeyce azdır.³⁶ Yapılan çalışmalar ise çoğunlukla gelişmiş ülkelerdeki konut politikalarını irdelemektedir. Ayrıca bu çalışmalar, küresel finansal sistem ile ulusal konut politikaları arasındaki etkileşime odaklanmamıştır. Bu açıdan tezin Türkçe konut politikası literatürüne katkı yapması beklenmektedir. Öte yandan tez, sosyal konut politikaları ile finansallaşma arasındaki bağlantıyı ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu bakımdan da tezin konutun finansallaşması literatürüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

³⁶ Örnek çalışmalar için bakınız: Hakan Olgun, **Türkiye'de Sosyal Konut Politikası: Seçilmiş Avrupa Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Bir Analiz**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi, 2014; Aytekin Bektaş, **Türkiye'de Konut Sorunu Ekseninde Kamu Konut Politikaları: Uygulamalar, Aksaklıklar ve Öneriler**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi, 2017; Anıl Gürbüz Türk, **Social Housing Policy and the Welfare Regime in Turkey: a Comparative Perspective**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi, 2017; Ebru Ersoy, **Avrupa Birliği Örnek Ülkeleri ve Türkiye'de Konut Politikalarının ve Konut Piyasalarının Karşılaştırmalı Analizi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi, 2004.

Tezin Kapsamı ve Sınırlılıkları

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümünde kavramsal ve kuramsal çerçeveye yer verilmiştir. Bu kapsamda öncelikle konut, konut hakkı ve sosyal konut kavramları açıklanmıştır. Bu üç kavramın açıklanmasının ardından konut politikasının ne olduğu, hangi yaklaşımlar ekseninde geliştirildiği ve ne gibi uygulama araçlarına sahip olduğu tartışılmıştır. Buraya kadar ki kısım, temel bir insan hakkı olan konutun tarihsel süreçte nasıl bir devlet politikasına dönüştüğünü betimlemektedir. Daha sonra finansallaşma kavramına değinilerek konut merkezli finansallaşma teorisine giriş yapılmıştır. Konutun finansallaşmasını anlamak için ABD’de gerçekleşen ve ipotek piyasalarının gelişimiyle sonuçlanan süreç açıklanmıştır. Ardından bu sürecin konutun finansallaşmasına nasıl etki ettiği, menkul kıymetleştirme ve yatırım aracı olarak konut başlığı altında irdelenmiştir. Daha sonra gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde konutun finansallaşma biçimleri analiz edilmiştir. Her ne kadar iki sürecin farklı saikleri bulunuyor olsa da küresel düzeyde gerçekleşen bazı benzer eğilimler bulunmaktadır. Bu kısımda var olan benzerlikler ortaya konmuştur.

Tezin ikinci bölümü seçilmiş gelişmekte olan ülkelerdeki süreçlerin analizini içermektedir. Bu analiz 1950 ve 2020 yılları arasını kapsamaktadır. Bu bölümde seçilmiş üç ülke yer almaktadır. Bunlardan ilki Meksika, ikincisi Çin Halk Cumhuriyeti ve üçüncüsü ise Güney Afrika Cumhuriyeti’dir. Meksika ve Güney Afrika Cumhuriyeti, gelişmekte olan ülkeler arasında piyasa değeri bakımında en büyük GYO sektörüne sahip iki ülkedir. Bu iki ülke İtalya, Almanya ve İrlanda gibi Avrupa ülkelerine oranla dünya GYO pazarından daha büyük pay almaktadır. Çin Halk Cumhuriyeti ise sahip olduğu döviz rezervleri ve hanehalkı tasarrufları ile diğer gelişmekte olan ülkelere keskin bir şekilde ayrılmaktadır.

Tezin üçüncü bölümü ise Türkiye’deki süreçleri analiz etmektedir. Diğer ülke incelemeleri gibi Türkiye incelemesi de 1950-2020 yılları arasını kapsamaktadır. Bu bölümün ilk kısmında, içe dönük birikim rejiminde konut politikasının seyri analiz edilmiştir. Bölümün ikinci kısmında, neo-liberal politikaların konut politikasını nasıl kökten değiştirdiği incelenmiştir. Üçüncü kısmında, devletin konut piyasasına müdahale stratejisinin işleyiş biçimi ve TOKİ ile Emlak Konut GYO’nun bu süreçteki etkisi analiz edilmiştir. Ayrıca bu kısımda TOKİ’nin sosyal nitelikli konut politikası aracılığıyla (Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşım Modeli özelinde) konutun finansallaşmasına olan katkısı araştırılmıştır. Üçüncü bölümün son kısmında ise, dört farklı ülkenin yaşadığı deneyimlerin ortak yörüngeleri tespit edilmiş ve Türkiye’de yaşanan sürecin farklılaşan yönleri ortaya konmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1. Barınma Hakkı: Konut ve Konut Politikası

Bu bölümde kavramsal ve kuramsal çerçeveye yer verilecektir. Bu doğrultuda ilk olarak konut, konut hakkı ve sosyal konut kavramları açıklanacaktır. Bu üç kavramın ardından konut politikasının ne olduğu, hangi yaklaşımlar ekseninde geliştirildiği ve ne gibi uygulama araçlarına sahip olduğu tartışılacaktır. Buraya kadar ki kısım, temel bir insan hakkı olan konutun tarihsel süreçte nasıl bir devlet politikasına dönüştüğünü gösterecektir. Daha sonra finansallaşma kavramına değinilerek konut merkezli finansallaşma teorisine giriş yapılacaktır. Konutun finansallaşmasını anlamak için ABD’de gerçekleşen ve ipotek piyasalarının gelişimiyle sonuçlanan süreç kısaca açıklanacak ve bu sürecin konutun finansallaşmasına etkisi irdelenecektir.

1.1. Barınma İhtiyacının Giderilmesi: Konut

Barınma, insanlık tarihi boyunca her daim hayati öneme sahip bir konu olmuştur. İnsanlar çeşitli fiziksel ve psikolojik ihtiyaçlarla birlikte doğanın olumsuz etkilerinden ve vahşi hayvanların saldırılarından korunmak amacıyla farklı çözümler üretmişlerdir. Tarihsel süreçte bu ihtiyacı karşılama metotları insanların var oldukları toplumsal, teknolojik, kültürel, mekânsal ve iktisadi şartlara göre değişim göstermiştir. İlk olarak mağaralarda başlayan süreç akıllı olarak tabir edilen teknolojik evlere kadar büyük bir dönüşüm geçirmiştir. Günümüzde bu ihtiyacı karşılamaya yarayan yapılara, “ev, konut,

ikametgah ve mesken”³⁷ gibi isimler verilmektedir. Yaygın bir şekilde kullanılması ve teknik bir ifade olması nedeniyle tez kapsamında konut kavramı tercih edilecektir.

Dar anlamda konut, bir ya da birden fazla insanın yaşaması için yapılmış, insanların varlıklarını sürdürebilmesi için gerek duyduğu temel ihtiyaçlarını (uyuma, yemek pişirme, soğuktan sıcaktan korunma, temizlenme ve tuvalet gibi) karşıladığı barınakları ifade etmek için kullanılmaktadır.³⁸ Modern anlamda konut, dört tarafı kapalı ve bir kapısı bulunan herhangi bir fiziksel yapı olarak tanımlanabilir. Geniş anlamda konut ise, çok yönlü bir birim olarak düşünülebilir. Bu anlamıyla konut,³⁹

- bireylerden oluşan hane halkının bir arada bulunmasından kaynaklı ilişkiler kurabileceği *sosyal*;
- yaşamın bütünlüğünü sağlayan çeşitli işlevlerin yerine getirilmesine olanak veren *fiziksel*;
- toplumda var olan diğer bireylerle temas kurulmasını sağlayan ve toplumsal ilişkilerin yeniden üretildiği *toplumsal*;
- kentleşme politikalarının oluşturulmasının ve uygulanmasının önemli bir aracı olarak *yönetimsel*;
- sınıfsal ilişkileri yansıtmaları açısından *siyasal*;
- üretim, tüketim ve bir yatırım aracı olarak kullanılmasından dolayı *ekonomik*;
- yasal düzenlemelere söz konusu olması açısından ve konut sakinlerine yasal bir güvenlik sağlaması bakımından *hukuki*;

³⁷ Ev kelimesi, yaşam alanını ifade ederken bir yere ait olma duygusunu içerir. Dolayısıyla güçlü duygusal çağrışımlara sahiptir. Mesken kelimesi, durmak, dinlenmek ve dinmek (soluk almak) fiillerinin gerçekleştiği ve insanların içinde yaşadıkları her türden fiziksel binaları tanımlamak için kullanılır. Konut kelimesi ise, insanların yaşadığı binaları ifade etmektedir. Aynı zamanda konut, bir araştırma nesnesi, sayı, biçim olarak ifade edilmeye müsait standartlaştırılmış ve duygulardan arındırılmış bir mekânı tanımlar. Stuart Lowe, **The Housing Debate**, Bristol: The Policy Press, 2011, s.16; Makbule Şiriner Önver, **Konut ve Konut Politikası**, İstanbul: IJOPEC Yayıncılık, 2016, s.9; Sevan Nişanyan, **Nişanyan Sözlük: Çağdaş Türkçenin Etimolojisi**, İstanbul: Liber Plus Yayınları, 2018.

³⁸ Ruşen Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 1980, s.79.

³⁹ İnşaat Mühendisleri Odası, **41. Dönem: Rapörler, Görüşler, Değerlendirmeler (2008-2010)**, Ankara, TMMOB İMO, 2010, s.182.

- yapı ve inşaat teknolojilerinin kullanıldığı bir alan olması dolayısıyla da *teknolojik* bir birim olarak açıklanabilir.

Konutlar, içerisinde barındırdıkları birim sayısına göre farklı şekillerde ifade edilmektedir. Buna göre konutlar; tek aileli müstakil yapılar, iki veya daha fazla konutun bir arada bulunduğu yarı müstakil evler, birden fazla birimi barındıran apartman daireleri, tek odalı konaklama birimleri ve mobil evler olarak sınıflandırılabilir.⁴⁰ Barınmak amacıyla kullanılan bu birimler, konut sakinlerine ait olabildiği gibi mülkiyeti başkasına ait olup (kamu ya da özel) oturanlar tarafından kiralanmış olabilir. Ayrıca konutlar, yasal statülerine göre formel ve enformel olarak ikiye ayrılabilir.

Kapitalist üretim biçiminde konut, farklı gruplar için farklı şeyler ifade etmektedir. En temelde sakinlerine ve toplumsal yeniden üretim alanına ev sahipliği yapar. Birçokları için büyük bir ekonomik yük iken diğerleri için bir zenginlik, statü, kâr veya kontrol kaynağıdır. Onu inşa edenler, yönetenler ve bakımını yapanlar için iş anlamına gelir. Alım satımıyla uğraşanlar için spekülasyon kâr ve finanse edenler için gelir demektir. Devlet için bir vergi geliri kaynağıdır ama aynı zamanda vergi harcamalarının bir konusu ve şehirlerin yapısı ve işleyişinin önemli bir bileşenidir.⁴¹ Dolayısıyla kapitalist toplumlarda konut, bir fayda ve değer taşıyıcısı olduğu için diğer bütün metalar gibi hem kullanım değerine hem de değişim değerine sahiptir.

1.2. İktisadi Kalkınma Aracı Olarak Konut

Günümüzde konut, değişim değerinin ön plana çıktığı bir metalaştırma sürecine maruz kalmaktadır. Metalaştırma, bir şeyin ekonomik değerinin diğer kullanımlarına

⁴⁰ Deirdre Oakley, "Housing", **Encyclopedia of Social Problems 1&2**, (ed. Vincent N. Parrillo), California: SAGE Publications, 2008, s.458.

⁴¹ Peter Marcuse ve David Madden, **In Defense of Housing: The Politics of Crisis**, London: Verso Books, 2016.

hükmettiği genel sürecin adıdır. Konutun metalaştırılması ise bir yapının yaşanılan bir yer olmaktan çıkıp ekonomik değer ifade eden gayrimenkul varlığa dönüşmesi anlamına gelir. Diğer bir ifadeyle konutun ekonomik niteliği ön plana çıkarken hak, ihtiyaç, gelenek, kültür, etik gibi diğer tüm nitelikleri ise geri plana atılmaktadır. Metalaşma gerçekleştiğinde, konuta erişilebilirlik günden güne zorlaşır ve konutu yatırım aracı olarak görenler ile yaşanılan yer olarak görenler arasında derin bir çatışma başlar. Oysa kapitalist söylem, konutun kullanım değeri ve değişim değeri arasında herhangi bir çelişki olmadığı fikrini savunmaktadır.⁴²

Konutun metalaşması nispeten yeni bir olgudur. Erken dönem ticari-kapitalist toplumlarda dahil, konut, kendi başına bir meta olarak üretilmemiş, yaşam ve çalışma alanını bütünleştiren bir yapı olmuştur. Birçok zanaatkar için ev aynı zamanda iş yeri olarak kullanılmıştır. Dahası, bazen zanaat sahiplerinin yanında çalışan emek gücü de onlarla aynı yapı içerisinde kalmıştır. Konutun bir meta olarak görülmeye başlaması endüstrileşme ve kapitalist mantığın şekillendirdiği sanayi şehirlerine dayanmaktadır. Kırdan kente doğru göç, yaşam ve çalışma alanının birlikteliğini parçalamıştır. Kitleler halinde fabrikalarda çalışan emek gücü, iş yerinde kalamamış, elde ettiği gelire göre iş yerine en yakın barınağa yönelmiştir. Bu süreçte konut kirası, işgücü ve konut sahibi arasında kurulan ilişkinin yeni merkezi olurken, konut kendi içerisinde ekonomik değer taşıyan bir meta olarak görülmeye başlamıştır.⁴³ Dolayısıyla konutun değişim değerini önceleyen koşullar ortaya çıkmıştır.

20. yüzyılın ilk yarısında yaşanan bir büyük buhran (1929) ve iki büyük dünya savaşı (1914-1918, 1939-1945) konutun metalaşmasını hızlandırmıştır. Özellikle inşaat sektörünün istihdam yaratmadaki etkisi ve kendisiyle ilgili diğer pek çok sektörü canlandırması, hükümetlerin inşaat endüstrisini ekonomik durgunluktan çıkış için bir araç

⁴² A.k.

⁴³ A.k.

olarak kullanmalarına neden olmuştur. Amerika ve Kanada’da banliyöleşme, Batı Avrupa’da ise savaştan dolayı yıkılan kentlerin yeniden imarı kitlesel üretim ve tüketimi desteklemiştir. İnşaat endüstrisinin çarpan etkisi, başka bir ifadeyle inşaat sektöründeki büyümenin diğer sektörlerdeki büyümeyi ve nihayetinde de genel ekonomik büyümeyi etkileme kapasitesi, yapılan akademik araştırmalarla da ortaya konmuştur.⁴⁴

İnşaat endüstrisi yalnızca konut üretiminden ibaret olmasa da yatırımların önemli bir kısmı konut sektörüne aittir. Dolayısıyla konut üretimini teşvik eden her bir politika ekonomik büyümeyi doğrudan etkilemektedir. Konutun değişim değerine odaklanan bu gelişme, “konut sahipliği ideolojisi” ile desteklenmektedir. Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede, konut politikalarının merkezinde yer alan bu normatif ilke, konut sahipliğinin hanehalkının ekonomik refahını arttırdığı gerekçesiyle teşvik edilmektedir. Bu iddia birbiriyle ilişkili üç düşünce üzerine inşa edilmiştir. İlk olarak, mülk konut hanehalkının genel servetini arttırmaktadır. Hanehalkı harcamalarında barınma giderlerinin payı epeyce yüksektir. Bu nedenle kira gideri birçok insan için “boşa giden para” olarak görülmektedir. Oysa mülk sahibi olmak servet biriktirmenin ve/veya güvence altına almanın en önemli yollarından biridir. Dahası, hanehalkı sahip olduğu konutu finansal kurumlara teminat göstererek önemli bir sermaye elde edebilir ve bu sayede başka yatırımlara yönelebilir. İkinci olarak, mülk konut bütün ekonomiyi uyarmaktadır. Barınma giderlerini düşüren ve konutunu teminat olarak gösterebilen hanehalkı, farklı amaçlarla tüketime yönelebilir. Ayrıca konut üreticileri yüksek talepten dolayı inşaat yatırımlarına ağırlık verebilir. Bu sayede yeni istihdam olanakları doğar ve tüketim artar. Son olarak, mülk konut hanehalkının sosyal sermayesini

⁴⁴ İnşaat endüstrisinin ekonomik büyümedeki rolünü ortaya koyan öncü çalışmalar için bakınız: Ducio A. Turin, **The Construction Industry: Its Economic Significance and Its Role in Development**, London: Univ. College Environmental Research Group, 1969; Paul Strassmann, “The Construction Sector in Economic Development”, **The Scottish Journal of Political Economy**, C.17, S.3, 1970, s.391-409; Ducio A. Turin, “Construction and Development”, **Habitat International**, C.3, S.1/2, 1978, s.33-45; Stephen Drewer, “Construction and Development: A New Perspective”, **Habitat International**, C.5, S.3-4, 1980, s.395-428.

güçlendirmektedir. Konut sahipleri, uzun bir süre belirli bir konumda ikamet ettikleri için komşuları ve çevreleriyle sosyal bağlarını güçlendirme fırsatı elde ederler. Bu sosyal bağlar, sosyo-ekonomik açıdan birçok faydanın kazanılmasını sağlayabilir.⁴⁵

Konut sahipliği ideolojisini besleyen ve konutun metalaşmasını hızlandıran bu iddialar çeşitli açılardan sorunludur. Bir kere, kapitalist üretim sistemi gelir dağılımında adaletsizliğe yol açmaktadır. Dolayısıyla herkesin konut satın alması mümkün değildir. Konut satın alanlar ile alamayanlar arasındaki fark arttıkça ekonomik ve sosyal eşitsizlik daha da artmaktadır. İkinci olarak, konut epey pahalı bir üründür. Birçok hane konut sahibi olabilmek için uzun yıllar borçlanmakta, diğer pek çok ihtiyacını ertelemektedir. Dahası serbest piyasada konut fiyatları arz ve taleple belirlenmektedir. Talep arttıkça (doğal afetler, ekonomik krizler, kentlerin coğrafi sınırları vb) çeşitli nedenlerle konut arzı talebe eşlik edemediğinde konut fiyatları hızla yükselmektedir. Konut fiyatlarındaki artış, hali hazırda konut sahibi olanlar için avantajlı görülse de yeni konut alacakların konuta erişim maliyetlerini yükseltmektedir. Fiyat enflasyonunun önüne geçilememesi halinde gelecek kuşaklar konut sahibi olmak için daha fazla borçlanmak durumunda kalacaktır. Üçüncü olarak, konut fiyatları konut kiralarını da etkilemekte, hanehalkının konuta erişilebilirliğini günden güne azaltmaktadır. Son olarak, inşaat faaliyetlerinin aşırı büyümesi enflasyonist baskılar oluşturarak makro ekonomik istikrarı bozma tehlikesini barındırmaktadır. Nitekim akademik çalışmalarda, inşaat sektörünün özellikle gelişmekte olan ekonomiler için önemli riskler taşıdığı dile getirilmektedir.⁴⁶

İçinde barındırdığı çelişkilere rağmen konut sahipliği ideolojisi ve inşaat endüstrisine dayanan kalkınma politikası, hemen hemen bütün ülkelerde hükümetlerin

⁴⁵ Nora Ruth ve Libertun de Duren, “The Social Housing Burden: Comparing Households at the Periphery and the Centre of Cities in Brazil, Colombia, and Mexico”, **International Journal of Housing Policy**, S.2, (Özel Sayı: Housing Policy Innovation in the Global South), 2017, s.178.

⁴⁶ Dang T.H. Giang ve Low Sui Pheng, “Role of Construction in Economic Development: Review of Key Concepts in the Past 40 Years”, **Habitat International**, C.35, S.1, 2011, s.123.

gündeminde yer almaktadır. Finansal serbestleşme ve yeni finansal araçların icadıyla sermayenin küresel ölçekte serbestçe hareket etmesi ve inşaat endüstrisinin bu sermayeyi soğurma kapasitesi, bu politikanın benimsenmesini teşvik etmektedir. Dahası bu politik tercih, Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından da sıkça tavsiye edilmektedir.

1.3. Bir Hak Olarak Konut

Barınma, insanlığın en temel ihtiyaçlarından biri olması sebebiyle en temel haklarından biridir. İnsanca koşullarda barınma hakkının herkese tanınmasına yönelik ilk adım Atina Antlaşması'yla atılmıştır.⁴⁷ Modern mimarlık ve şehirciliğin anayasası olarak kabul edilen Atina Antlaşması, şehircilik üzerine zamanının çok ilerisinde öneriler sunmuş ve konut hakkının gelişmesinde öncü olmuştur. Bir insan hakkı olarak barınma hakkı kavramının ortaya çıkışı ise 1948 yılında Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin yayımlanmasıyla söz konusu olmuştur. Bildirinin 25. maddesinin birinci fıkrasında, “Her şahsın, gerek kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbi bakım ve gerekli sosyal hizmetlerde dahil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkanlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır” denilmektedir. Bu bildirinin yayımlanması, barınma hakkı bilincinin oluşmasında önemli bir adım olmuştur. Nitekim barınmanın bir hak olduğu, bu tarihten sonra gerçekleşen bir dizi uluslararası bildirinin bir parçası haline

⁴⁷ Kıvılcım Akkoyunlu-Ertan, “Kentli Hakları ve Kente Karşı Suç Bağlamında Kentli Etiği”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.20, 2008, s.5.

gelecektir.⁴⁸ Ancak bu belge, devletler için bağlayıcı değil sadece yönlendirici bir kılavuz olarak görülmüştür.⁴⁹

Konut hakkının güçlenmesini sağlayan 1966 tarihli Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (ICESCR) olmuştur. Sözleşme, taraf devletlere herkesin kendisi ve ailesi için yeterli bir yaşam standardına sahip olma hakkını tanıma görevini vermiştir.⁵⁰ Konut hakkı konusunda uluslararası alanda bir farkındalığın oluşması ve bu hakkın herhangi bir metinde kendi başına hak olarak yer alması, 1976 yılında gerçekleşen Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat I) sayesinde olmuştur. Konferansın sonunda kabul edilen Vancouver İnsan Yerleşmeleri Bildirisi'nde, yeterli bir konuta ve sosyal hizmetlere sahip olmanın temel bir insan hakkı olduğu belirtilmiştir. Ayrıca devletleri, bütün bireylerin bu hakkı kullanabilmesini sağlamakla yükümlü tutmuştur. 1996 yılında Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II) sonucunda kabul edilen İstanbul Bildirisi'nde ise bu hakkın uluslararası ve ulusal boyutlarda uygulanmasına yönelik araçlar ve olanaklar formüle edilmeye çalışılmıştır.⁵¹ Bunların dışında birçok uluslararası hukuk belgesinde konut hakkına yönelik önemli düzenlemeler yer almaktadır.

İnsan haklarının konularına göre sınıflandırılmasında konut hakkı bir sosyal hak olarak kabul edilmektedir. Sosyal haklar, sosyal adalet ve eşitliğin tesis edilmesi, insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyinin herkese sağlanması adına uygulanan haklardır. Bu haklar, toplumda yaşayan herkesi kapsamakla birlikte ekonomik yönden zayıf olan sınıf

⁴⁸ Lochner Marais, Johannes Wessels, "Housing Standards and Housing Rights: The Case of Welkom in the Free State Province", **Urban Forum**, C.16, S.1, 2005, s.18.

⁴⁹ Ruşen Keleş, "İnsan Hakkı Olarak Barınma Hakkı ve Kentsel Dönüşüm", **Cahit Talas Anısına: Güncel Sosyal Politika Tartışmaları** (Ed. B. Ceylan-Ataman), Ankara: Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2007, s.431.

⁵⁰ Arturs Kucs, Seldova Zane, Pierhurovica Liene, "The Right to Housing International, European, and National Perspectives", **Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol**, C.64-65, 2008, s.103.

⁵¹ İbrahim Kaboğlu, "Yerleşme ve Konut Hakkı: Temel Özgürlük Sosyal Hak Birleşmesi", **İnsan Hakları Yılı**, C.17, S.1, 1996, s.153.

ve grupları önelemektedir.⁵² Bu açıdan bakıldığında sosyal hakların devletlere birer görev yükleyen haklar olduğu açıktır ve bu görevlerin yerine getirilebilmesi için büyük ölçüde mali kaynaklara ihtiyaç bulunmaktadır. Konut hakkının pratikte uygulanabilirliğini sınırlayan en büyük engellerden biri de bu mali yükümlülüklerdir.

Konut hakkının uygulanabilirliğini kısıtlayan bir başka engel ise hakkın içeriğinin belirsiz olmasıdır.⁵³ Hakkın tam kapsamı, tanınma düzeyi ve devlet yükümlülüklerinin niteliği konusunda fikir birliği yoktur.⁵⁴ Devletlerin her isteyene konut sağlama gibi zorunluluğu olmadığı halde çoğu zaman devletler, kaynak yetersizliğini işaret ederek hakkın içeriğini boşaltma girişiminde bulunmaktadır. Nitekim Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi (UNCHS), birçok ülkenin konut hakkını kabul etmesine rağmen sadece birkaçının bu hakkı aktif olarak kullandığını ifade etmiştir.⁵⁵ Konut hakkı, pek çok ülkede sağlık ve eğitim gibi diğer evrensel haklar statüsüne çıkamamıştır. Birçok insan uygun fiyatlı konut eksikliğinden dolayı en temel insani ihtiyaçları (konut-yiyecek, konut-sağlık, konut-giyim vb.) arasında seçim yapmak zorunda kalmaktadır. Bunun temel sebebi, konut hakkının bir yeniden dağıtım meselesi olması ve konut politikalarının ise serbest piyasa mantığı çerçevesinde oluşturulması gösterilebilir.

Günümüzde birçok ülke, konut hakkını iç hukukun bir parçası haline getirmiştir. Örneğin Belçika, Portekiz, Güney Afrika, Rusya Federasyonu, Nijerya, Meksika, Arjantin gibi ülkeler anayasalarında konut hakkına yer vermektedirler.⁵⁶ Türkiye’de de konut hakkı anayasal bir haktır. İç hukukumuza ilk olarak 1961 Anayasası ile giren konut hakkı, “Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler” başlığı altında yer alan ve sağlık hakkını

⁵² Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2009, s.138.

⁵³ Pieter Kok, ve Derik Gelderblom, **Urbanisation: South Africa’s Challenge, Volume 2: Planning**, Pretoria: HSRC Publishers, 1994, s.99.

⁵⁴ Arturs Kucs, Seldova Zane, Pierhurovica Liene, 2008, **a.g.e.**, s.101-102

⁵⁵ UNCHS, **An Urbanising World: Global Report on Human Settlements**, Oxford: Oxford University Press, 1996.

⁵⁶ İbrahim Kaboğlu, 1996, **a.g.e.**, s.157-160.

düzenleyen 49. madde ile işlenmiştir. Bu maddeye göre “Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır.” 1982 Anayasası’nda ise konut hakkı başlı başına bir hak olarak ele alınmıştır. “Konut Hakkı” kenar başlığındaki 57. maddeye göre, “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler”.

1961 Anayasası’na göre 1982 Anayasası hakkın öznesini genişletmiştir. Diğer bir ifadeyle konut hakkı yalnız yoksul ve dar gelirli nüfusun değil tüm toplumun hakkıdır. İki Anayasa arasındaki farkın kaynağı devlet anlayışında yatmaktadır. 1961 Anayasası’nda sosyal devlet anlayışı hakimken 1982 Anayasası’nda planlama aracı baskındır.⁵⁷ Daha ayrıntılı ifade etmek gerekirse devlet, konut politikasını belirlerken ve onu uygulama koyarken planlamayı kilit bir araç olarak kullanacak bu sayede de konut hakkının gereklerini yerine getirecektir. Konut hakkının bu kadar geniş bir çerçevede ele alınması 57. maddenin bir program hüküm olarak görülmesine neden olmuştur. Bu tarz maddeler, devlete belli konular üzerinde somut ödevler vermeyip, sadece devletin ilgili kurumlarına sosyal ve ekonomik politikaları hayata geçirirken yardımcı olacak direktifler sunmaktadır.⁵⁸

1984 yılında, 57. maddenin uygulama aracı olarak 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu çıkarılmıştır. Kanun, konut finansmanına Toplu Konut Fonu adında yeni bir araç getirmiştir. Fon, verdiği toplu konut kredisi ve ferdi kredilerle devletin konut sunumuna katılımını arttırmıştır. Ancak, 1990’lı yıllarda Fonun kaynakları erimiş ve devlet konut finansörlüğünden çekilmiştir. 2000’lerden sonra ise neo-liberal politikaların etkisinin artmasıyla devlet piyasalaştırılmış (neo-liberal) sosyal konut politikasına yönelmiştir.

⁵⁷ A.k., s.167.

⁵⁸ Nurten İnce, İmam B. Kanlı, Burak H. Eryiğit, “İnsan Hakkı Olarak Konut Hakkı”, **Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi**, C.3, S.2, 2017, s.31.

1.4. Alternatif Konut Sunumu: Sosyal Konut

Sosyal konut, alt-orta gelir düzeyindeki yurttaşların barınma ihtiyacına çözüm olarak getirilen, belirli standartları olan, sağlıklı, güvenilir ve ulaşılabilir konut olarak tanımlanabilir.⁵⁹ Bu tarz konutlar kar amacı güdülmeyen ve kamu otoritesi tarafından sübvansede edilerek devlet, yerel yönetimler veya sosyal kuruluşlar tarafından üretilmektedir.⁶⁰

Sosyal konut olarak nitelendirilebilecek ilk konutlar, 19. yüzyılda hayırsever kuruluşlar tarafından üretilmeye başlamıştır. Dönemin iş gücünün epeyce sağlıklı koşullarda yaşamasının toplumsal sorunlara yol açacağından endişelenen bu kuruluşlar, kimi sermayedarın da desteğini alarak, konut sorununa çare aramaya çalışmışlardır.⁶¹ Sosyal konut kapsamında bilinen ilk önemli uygulama ise Londra'nın "Bethnal Green" bölgesinde gerçekleştirilmiştir. Üretilen konutlar, kötü koşullarda yaşamak zorunda olan yaklaşık 6000 kişinin yaşam alanının iyileşmesine yardımcı olmuştur.⁶²

Sosyal konut kavramının kentleşme literatürüne girişi ise refah devleti politikalarının yaygınlaştığı döneme denk gelmektedir. I. ve II. Dünya Savaşı'nın neden olduğu yıkımlar sonrası konut açığının olağan üstü boyutlara ulaşması, devletlerin konut sorununa müdahale edip sosyal konut üretimine odaklanmasını zorunlu kılmıştır. Özellikle savaşa dahil olan birçok ülke, ya doğrudan ya da dolaylı olarak sosyal konut

⁵⁹ Ruşen Keleş, **100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1972, s.88.

⁶⁰ Özgür Bingöl, "Sosyal Konut Yerleşmelerinde Kentsel Mekân Üretimi: İstanbul Kayabaşı 24. Bölge Sosyal Konut Yerleşmesi", **Megaron**, C.14, S.1, 2019, s.86.

⁶¹ Dönemin bazı fabrikatörleri, sağlıklı işgücünün daha fazla üretim anlamına geldiğini düşündüğünden bu sorun için önemli adımlar atmış, hayır kurumlarına destek olmuştur. Viktoria devri Londra'sında kiralardan elde edilen karın %5 olmasından dolayı "%5 Hayırseverlik" olarak da bilinen bu kuruluşlar şunlardı: The East End Konut Şirketi, Geliştirilmiş Endüstriyel Konut Şirketi, Peabody ve Oktavia Hill's Konutları ve Londra İl Konseyi'dir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: John N. Tarn, **Five Per Cent Philanthropy: An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914**, Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

⁶² Nevzat F. Kunduracı, "Dünyada ve Türkiye'de Sosyal Konut Uygulamaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.22, S.3, 2013, s.55.

arzına katkı yapmıştır. Üretilen sosyal konutlar, verimlilik ve maliyet kıstaslarından dolayı büyük oranda toplu konut olarak inşa edilmiştir.

Günümüzde sosyal konut üretimi, sosyal politikaların bir uzantısı olarak hemen hemen bütün ülkelerde gerçekleşmektedir. Fakat sosyal konutların tanımı, büyüklüğü, kapsamı, mülkiyeti, hedef kitlesi ve sağlayıcısı ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu tarz konutlara bazen sosyal veya sübvansiyonlu konut (Türkiye, Almanya, Avustralya ve Kanada, Birleşik Krallık) denilirken, bazen halk konutları (Avustralya ve ABD), bazen de belediye konutu (Birleşik Krallık) denilmektedir.⁶³

Sosyal konutların sağlayıcıları ve yönetimi çeşitlilik göstermektedir. Ülkelere bağlı olarak bu konutlar; kamu, özel, kâr amacı gütmeyen veya sınırlı kâr amacı güden kuruluşlar, konut birlikleri veya sağlayıcıların bir karışımı tarafından geliştirilebilir ve yönetilebilir. Bu konutların mülkiyeti de yine ülkeden ülkeye değişmektedir. Kimisinde belediye şirketleri veya belediyeler bu konutlara sahipken kimisinde konut birlikleri sahiptir. Bu tarz konutlar kamu kiralık konutları olarak geçmektedir. Kimi ülkeler de ise sosyal konut mülk konuttur. Son olarak kimisinde ise kiralık ve mülk konut bir arada bulunmaktadır. Kiralık konutların kira ücreti, mülk konutların ise fiyatı genellikle özel konut piyasasına göre uygun olmaktadır. Bu tarz konutların finansmanı ise kiracılardan elde edilen gelire, sosyal konut sağlayıcısının (genellikle borçlanma yoluyla) kaynak oluşturmasıyla ve devlet tarafından aktarılan kaynaklarla ve/veya sübvansiyonlarla sağlanmaktadır. Burada genellikle kilit rolü devletler üstlenmektedir. Birçok devlet, arz ve talep yanlı sübvansiyonlar sağlayarak konut arzına doğrudan veya dolaylı yollarla katılmaktadır.⁶⁴

⁶³ OECD, (2020), **Social Housing: A key Part of Past and Future Housing Policy**, Paris: OECD, s.4.

⁶⁴ Kathleen Scanlon, Melissa Fernández Arrigoitia ve Christine Whitehead, “Social Housing in Europe”, **European Policy Analysis**, S.17, 2015, s.1-12.

Türkiye’de sosyal konut mülk konuttur. 2000’li yıllara kadar sübvansiyonlu konut üretiminde öncü rolü konut kooperatifleri üstlenmiştir. Türkiye’de kooperatifler yoluyla konut sunumunu iki döneme ayırmak mümkündür. 1945-1980 yılları arasını kapsayan ilk dönemde kooperatifler, Sosyal Güvenlik Kuruluşlarından ve Türkiye Emlak Kredi Bankası’ndan aldıkları kredilerle uygulamalarını sürdürmüştür. Bu dönemde konut kooperatifleri 250 binden fazla konut üretmiştir.⁶⁵ İkinci dönem ise, 1980-2000 arası kapsayan dönemdir. 1984 yılında 2983 sayılı Kanun ile kurulan “TOKİ” ve 2985 sayılı Kanun ile oluşturulan “Toplu Konut Fonu”, kooperatifler yoluyla konut sunumunun artmasını sağlamıştır. Bu dönemde kooperatifler, yapı izinlerine göre yaklaşık 2 milyon konutun üretimine katkı sağlamıştır.⁶⁶ Ancak kooperatifler yoluyla konut sunumu, 2001 yılında Toplu Konut Fonu’nun kaldırılması ve TOKİ’nin 2002 yılında başlayan yeniden yapılandırma süreci ile birlikte etkisini yitirmiştir.

Yeniden yapılandırma sürecinin ardından sübvansiyonlu konut üretimini TOKİ üstlenmiştir. Günümüzde TOKİ, alt-yoksul ve dar-orta gelir gruplarına yönelik ticarileştirilmiş sosyal konutlar üretmektedir. Piyasa koşullarında konut edinme imkânı bulunmayan kesimlere yönelik üretilen bu konutlardan şehit aileleri, harp ve vazife malulleri ile dul ve yetimler kurasız konut alma hakkına sahiptir. Diğer vatandaşlar ise kendilerine ayrılan kontenjanlara göre kuraya tabidirler. Başvuru şartlarına⁶⁷ uyan bireyler konutları vadeli bir şekilde taksitle satın almaktadır. Konutların mülkiyeti taksitler bittiğinde hak sahibine geçmektedir. Bugüne kadar TOKİ toplam 847 bin 954

⁶⁵ DPT, **Beşinci Beş Yıllık Plan Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT-SPB, 1988, s.34-41.

⁶⁶ TÜİK, **İstatistik Göstergeler 1923-2013**, Yayın No:4361, Ankara: TÜİK, 2014, s.402.

⁶⁷ Ayrıntılı bilgi için lütfen bakınız: TOKİ, **Başvuru Şartları**, <https://www.toki.gov.tr/basvuru-sartlari>, erişim tarihi: 11.11.2021.

sosyal konut üretmiştir. Bu konutların %18'i alt-yoksul, %46'sı dar-orta gelir grubuna yönelik olmuştur.⁶⁸

1.5. Neoliberal (Piyasalaştırılmış) Sosyal Konut

Neoliberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut; kullanım değeri gözetilerek, yeniden dağıtımçı bir saikle ortaya çıkan sosyal konutun metalaşması olarak tanımlanabilir. 20. yüzyılın sonlarında neo-liberal politikaları uygulamaya koyan gelişmekte olan ülkeler, yüksek maliyetler, etkisiz ve verimsiz kalan sübvansiyon programları ve yoksullar için yeterli konutun oluşturulamamasını gerekçe göstererek konut sunumunda piyasa odaklı politikalara yönelmiştir. Bu süreçte hükümetler, özel sektörün alt-orta gelir grubuna yönelik konut inşaatına yönelmesini teşvik etmek için gereken yasal ve kurumsal çerçeveyi oluşturmaya başlamıştır. Ancak bu ülkelerde var olan yüksek kayıt dışılık ve nüfusun büyük bir kısmının alt gelir grubunda yer alması, konut piyasasının işlerlik kazanmasını engellemektedir. Başka bir ifadeyle gelişmekte olan ülkelerin kapitalistleşme düzeyleri, hanehalkının finans sektöründen borçlanmasını ve konut piyasasından konut almasını sınırlandırmaktadır. Hükümetler, sosyal konut politikası aracılığıyla piyasanın etkinleştirilmesine aracılık etmektedir.

Piyasa odaklı konut politikası yaklaşımının bir parçası olan neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut, çeşitli yönlerle refah devleti dönemi sosyal konut politikası yaklaşımından ayrılmaktadır. İlk olarak, bu politika, konut sunumunun ve konut finansmanının piyasalaşmasının bir sonucudur. Burada amaç, bankalar tarafından riskli görülen ancak belirli bir oranda ödeme gücü olan hanehalkının (talep yanlı sübvansiyonlarla) konut piyasası ile finansal piyasaya eklemlenmesini sağlamaktır. Dolayısıyla bu politika kapsamında üretilen sosyal konutlar, mülkiyeti kamuya ait olan

⁶⁸ TOKİ, **TOKİ Kurumsal Tanıtım Dökümanı**, Ankara: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 2019, s.23-28.

kiralık konutlar değil, belirli şartlar altında hak sahiplerine satılan mülk konutlardan oluşmaktadır. İkinci olarak, bu politika konut sahipliğini esas aldığından, konut satın almak için belirli bir oranda ödeme gücü olmayan hanehalkı sistemin dışında bırakılmaktadır. Üçüncü olarak, mülk sosyal konutlar, belirli bir zaman sonra kendilerine konulan kısıtlar (konutların yeniden satışına getirilen süreler gibi) kalktığı için özel sektör konut piyasasına kolayca eklemlenmektedir. Son olarak, bu politika, eşitsiz sosyo-mekansal uygulamalara yol açmaktadır. Sosyal konutlar, kentsel arsanın ucuz olduğu alanlara inşa edilmektedir. Bu, yoksul nüfusun kamu ve sosyal olanaklara erişim maliyetinin (toplu taşıma, sağlık, eğitim ve istihdam gibi) artmasına ve yoksulluğun belirli alanlarda yoğunlaşmasına neden olmaktadır.

Yukarıda sunulan hususlar göstermektedir ki, neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut, politika metinlerinde yer aldığı gibi yeniden dağıtımcı olma hedefinden uzaktır. Bu politikalar, sosyal konutun içeriğinin boşaltılmasını ve konutun metalaştırılmasını hızlandırmaktan öteye gidememektedir.

1.6. Konut Politikası

Genel tanımıyla konut politikası, hanehalkının konut gereksinimlerini karşılamak için devletlerce saptanan önceliklere göre belirlenen yasal ve yönetsel önlemlerin tamamını ifade etmek için kullanılmaktadır.⁶⁹ Devletler konut politikası aracılığıyla konutun niteliğini, niceliğini, fiyatını, mülkiyetini düzenlemekte ve konut piyasasını kontrol etmeye çalışmaktadırlar.⁷⁰ Başka bir ifadeyle konut politikası, konut arzı ile talebi arasında bir denge kurulabilmesi ve hanehalklarının konuta erişilebilirliğinin artırılması

⁶⁹ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, 12. Baskı, Ankara: İmge Yayınları, 2012, s.430.

⁷⁰ Peter Malpass ve Alan Muries, 1999, **a.g.e.**, s.7.

amacıyla (kısaca sosyal hedeflere ulaşmak için), devletin konut piyasasını düzenleme çabası olarak tanımlanmaktadır.⁷¹

Ülkelerin konut politikaları, aile yapılarına, geleneklerine, ekonomik olarak gelişmişlik düzeylerine, sosyal devlet ve refah anlayışlarına, gelir dağılımlarına, siyasi yapılarına, mevzuatlarına, kurumsal yapılarına, iklim ve arazi koşullarına, konut sorununun niteliğine vb. birçok değişkene göre belirlenmektedir. Bundan dolayı konut politikalarının içeriği ve uygulama şekli ülkeden ülkeye farklılık arz edebilmektedir. Dahası oluşturulan politikalar statik değildir, sürekli olarak değişim ve gelişim göstermektedir.

İster gelişmiş bir ülkede isterse de gelişmekte olan bir ülkede olsun konut politikasının temel amacı konut sorununu çözmektir. Fakat konut politikasının işlevi sadece bununla sınırlı değildir. Kapitalist üretim ilişkilerinde konut politikası, çoğu zaman bir toplumsal kontrol mekanizması, siyasi partiler için politik bir araç ve daha da önemlisi devletlerin genel ekonomi politikalarının bir uzantısı olarak işlev görmüştür ve görmektedir. Dolayısıyla konut politikasının, ‘politik’, ‘ideolojik’ ve ‘ekonomik’ faktörler arasındaki özel etkileşimlerin bir ürünü olduğunu söylememiz mümkündür. Bu, konutun toplumsal yeniden üretimin merkezinde yer alması ve konut endüstrisinin ekonomik büyümede önemli bir işlev görmesiyle ilgidir.

1.6.1. Konut Politikası Yaklaşımları

Devletlerin konut meselesini sosyal ve ekonomik bir mesele olarak görmeye başlamaları 19. yüzyılın sonlarına denk gelmektedir. Sanayi devrimi sonrası üretim araçlarında yaşanan teknik ve teknolojik ilerleme, başta İngiltere’deki kentler olmak üzere birçok Avrupa kentinin hızla büyümesine yol açmıştır. Kırdan kente doğru yaşanan

⁷¹ Brian Lund, **Understanding Housing Policy**, 3. Baskı, Bristol: Bristol University Press, 2017, s.2.

göç hareketi neticesinde artan kentsel nüfus ve bu nüfusu barındıracak yeterli konut stokunun olmaması, konut sorunları başta olmak üzere çeşitli toplumsal sorunlara neden olmuştur.⁷² Kentlerde bulunan ve sayısı yetersiz olan konutlar ise bakımsız, sağlık koşulları açısından elverişsiz ve kalabalıktır. Hayırsever kuruluşlarının sefaleti önlemeye yönelik başlattığı girişimler ve işçi sınıfının giderek artan örgütlü baskısı, hükümetlerin konut meselesini siyasi gündemlerine almalarını sağlamıştır. Belçika, İngiltere, Hollanda, Fransa gibi ülkeler sosyal konut alanında yasal düzenlemeler çıkararak konut piyasasına müdahale eden ilk ülkeler olmuşlardır.⁷³

Devletlerin konut sorununa yaklaşımı, büyük buhran ve iki büyük dünya savaşının ardından önemli ölçüde değişim geçirmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar geçen tarihsel süreçte konut politikalarının geçirdiği evreleri ikiye ayırmamız mümkündür. Bunlardan ilki devletin konut arzına, tahsisine ve yönetimine aktif bir şekilde katıldığı 1945-1980 yılları arasını kapsayan “Refah Devleti Dönemi”dir. İkincisi ise, 1980’den günümüze kadar olan süreçte konut arzında piyasalaşmanın arttığı “Neo-Liberal Dönem”dir.

1.6.1.1. Refah Devleti Dönemi: Sosyal Konut Politikası Yaklaşımı

Sosyal konut politikası yaklaşımı olarak adlandırabileceğimiz ilk yaklaşımda devlet, başta dar gelirli nüfus olmak üzere toplumun büyük bir kısmının barınma ihtiyacını karşılamaya yönelik önlemleri hayata geçirmektedir. Özellikle arz yanlı konut sübvansiyonları yoluyla konut piyasasına müdahalede bulunan devlet, özel sektörün konut arzına katılımını teşvik etmeye ve konut talebi ile arzı arasındaki boşluğu

⁷² Bu sorunlardan en önemlisi kötü çalışma koşulları ve barınma olanakları nedeniyle artan salgın hastalıklardır.

⁷³ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Michael Harloe, 1995, **a.g.e.**, s.15-73.

doldurmaya çalışmaktadır. Ayrıca bu yaklaşımda devlet, konut stokunun tahsisine ve yönetimine yönelik de politikalar üretmektedir.

Sosyal konut politikası yaklaşımının ortaya çıkışı Birinci Dünya Savaşı sonrasına denk gelmektedir. Savaş sırasında işgücünün askere alınması, ekonomik kaynakların savaş endüstrisine yönlendirilmesi ve konuttan önce fabrika ve kışla inşa etme ihtiyacının ağır basması, özellikle savaşa katılan birçok ülkede konut üretiminin neredeyse durmasına sebep olmuştur. Savaşın bitimini takip eden yıllarda konut endüstrisinin toparlanamaması nedeniyle artan konut açığı devletlerin bu alana müdahalesini kaçınılmaz kılmıştır.⁷⁴ Devletin konut arzına katılmasıyla birçok ülkede yeni konut üretimi hızlanmıştır. Örneğin İngiltere’de, iki savaş arasında üretilen toplam konutların %75’i kamu tarafından üretilmiştir⁷⁵ ve bu süre zarfında sosyal konutların sayısı bir milyonu aşmıştır.⁷⁶ Bu yıllarda üretilen ve çoğunlukla kiralık olan konutlar, ağırlıklı olarak çalışan işçi sınıf ve orta sınıf hanehalklarına yöneliktir.

Devletin konut piyasasına müdahalesini arttıran sosyal konut politikasının yükselişi, II. Dünya Savaşı’nın yaralarının sarılmaya başladığı yıllara denk gelmektedir. Nitekim savaş boyunca birçok insan yerinden edilmiş ya da zorunlu olarak göç etmiş ve birçok şehir harap olmuştur. Örneğin II. Dünya Savaşı’nın ardından yalnızca İngiltere ve Galler’de ailelerin barınma ihtiyacının giderilmesi için yaklaşık 750 bin yeni konuta ihtiyaç olduğu hesaplanmıştır.⁷⁷ Böylesi bir ortamda devletin konut piyasasına müdahalesini ön gören ve konut sorununun çözümü için kapsamlı konut politikalarına gerek olduğunu savunan görüşlerin ortaya çıkması kaçınılmazdır.

⁷⁴ Mark Swenarton, **Homes Fit for Heroes: The Politics and Architecture of Early State Housing in Britain**, NY: Routledge, 2018, s.44-48.

⁷⁵ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Yayınları, 4. Baskı, 1997, s.284.

⁷⁶ Nevzat F. Kunduracı, 2013, **a.g.e.**, s.57.

⁷⁷ Martin Chick, **Industrial Policy in Britain 1945-1951: Economic Planning, Nationalisation and Labor Governments**, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, s.27.

Refah devleti politikalarının oluşmasıyla iyi ve uygun fiyatlı konut, birçok devletin temel hedeflerinden biri haline gelmiş ve genel bir sosyal kalkınma aracı olarak kullanılmıştır. Çıkarılan yeni yasalar ve sağlanan sübvansiyonlar yoluyla kar amacı gütmeyen kuruluşların (ve bazen de kar amaçlı) bu tür evler inşa edebilmesi kolaylaştırılmıştır. Ayrıca çeşitli yerel ve ulusal hükümetler de konut birimleri inşa etmeye başlamışlardır.⁷⁸ Verimlilik ve maliyet kıstaslarından dolayı toplu konut biçiminde üretilen bu konutların mülkiyeti kamuya ait olmuş ve kullanıcılara kiralanmıştır. Konutlardan yararlananlar ülkeden ülkeye değişmekle birlikte daha çok alt-orta gelir grubunda yer alırken, konutların kirası genellikle özel kiralık konut piyasasının altında olmuştur.⁷⁹

Avrupa kentlerinin yeniden inşası ve devletlerin sosyal konut yatırımları da dahil olmak üzere sosyal refah harcamaları, Avrupa ekonomileri için hızlı bir büyüme potansiyeli oluşturmuştur. 1940’larda ABD’de başlayan ve 1950’lerle birlikte Avrupa’ya yayılan hakim görüş, konut sektörünün ekonomik durgunluktan çıkış için önemli bir araç olabileceği yönündedir. Bunda inşaat endüstrisinin emek yoğun oluşunun payı büyüktür.⁸⁰ Özellikle büyük buhranın ardından ABD’de harekete geçirilen inşaat yatırımları, atıl işgücünün emilmesini sağlamış ve ekonominin toparlanmasına yardımcı olmuştur. Bu nokta da devlet, hem arz yönlü hem de talep yönlü politikalar oluşturarak konut endüstrisinin gelişmesine katkı sağlamıştır.⁸¹ Kentlerin çeperlere doğru yayılmasını

⁷⁸ Manuel. B. Aalbers, 2015, **a.g.e.**, s.52.

⁷⁹ Martin Polak, “Historical Development of Social Housing”, **Nehnutel’nosti a Bývanie**, C.1, S.2, 2006, s.66.

⁸⁰ Richard Harris, Godwin Arku, “Housing and Economic Development: The Evolution of an Idea Since 1945” **Habitat International**, C.30, S.4, 2006, s.1009.

⁸¹ Konut talebini arttırmaya yönelik ipotek finansman sisteminin canlanmasını sağlayan önemli adımlar atılmıştır. 1932 yılında çıkarılan Federal Konut Kredis Bankası Kanunu (Federal Home Loan Bank Act) ile konut kredisine acil fon sağlamak ve konut kredisindeki dengesizlikleri düzeltmek için bölgesel konut kredis bankaları sistemi kurulmuştur. 1934 yılında kurulan Federal Tasarruf ve Kredi Sigorta Kurumu (Federal Savings and Loan Insurance Corporation) ile ipotek kredis veren kurumlar için ayrı bir mevduat sigorta sistemi sağlamıştır. Bu politikalar, konutlar için ayrı bir sermaye kaynağı oluşturmuş ve izole edilmiş bir konut finansmanı sisteminin ortaya çıkışını sağlamıştır. Richard L. Florida ve Marshall A. Feldman, “Housing in US Fordism”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.12, S.2 1988, s.187-210.

sağlayan yörekentleşme (suburbanization) ve ipotek finansman sisteminin hayata geçirilmesi, iç talebin canlandırılmasında önemli rol oynamıştır.⁸² Fordist birikim rejiminin çok büyük oranda iç talebe dayanması herkesin konut satın alabilir olmasını sağlayan şartlarla birleşmiştir.

Avrupa ülkelerinde uygulanan refah devleti politikaları, ABD'dekine benzer şekilde iç talebin genişletilmesinde etkili olmuştur. Keynesyen ekonomik önlemlerle sürdürülebilir ekonomik büyüme ve işsizliği ortadan kaldırmaya yönelik önemli adımlar atılmış, kapitalist üretim ve tüketimi dengeleyecek adaletli bir gelir dağılımı sistemi kurulmaya çalışılmıştır. Özellikle sosyal konutlar, hanehalkı harcamalarında barınma giderlerinin payını düşürerek emeğin yeniden üretim maliyetlerini azaltmıştır. Sosyal yeniden üretimin ekonomik yeniden üretim için oldukça önemli olması ve sosyal yeniden üretimin devlet tarafından sunulan barınma hizmetiyle gerçekleşmesi birçok Avrupa ülkesinde önemli bir politika tercihi olmuştur. Bu sayede piyasanın başarısızlığı bir noktaya kadar gizlenebilmiş ve toplumsal çelişkiler azaltılabilmektedir.

Gelişmiş ülkelerde refah devleti uygulamalarıyla başlayan arz yönlü devlet müdahalesi, kapitalist gelişme düzeylerinin de etkisiyle gelişmekte olan ülkelerde etkin bir araç olarak kullanılamamıştır. Bu tarz ülkelerde ilk sosyal konutların ortaya çıkışı, ülkelerin ithal ikameye dayalı birikim rejimine geçtikleri yıllara denk gelmektedir. Hızlı bir sanayileşme sürecine giren bu ülkeler, kırdan kente doğru kontrol edilemeyen nüfus akınlarına maruz kalmışlardır. Kentleşme hızlarının sanayileşme hızlarından yüksek olması ise birçok sorunun yanında konut sorununa yol açmıştır. Konut arzının yetersiz oluşu, barınma gereksinimi duyan birçok ailenin bu ihtiyacını kendilerinin karşıladığı

⁸² Metropolen alanların oluşmasıyla, otomobil, petrol, kauçuk ve inşaat sektöründeki ürünlerin tüketimini lüksten ziyade bir zorunluluk haline gelmiş ve toplam alanın yeniden yapılandırılması yoluyla talebin mobilizasyonu sağlanmıştır. David Harvey, **Sosyal Adalet ve Şehir**, (çev. M. Morali), Dördüncü Baskı, Metis Yayınları, 2013, s.245.

kayıt dışı bir yapılaşma oluşturmıştır. Devletler ise vatandaşlarının getirdiği bu çözüme çoğunlukla göz yummuştur.

Az gelişmişliğin bir uzantısı olarak sosyal refah devleti politikalarını hayata geçirecek yeterli kaynağa sahip olamayan gelişmekte olan ülkeler, konut temininde arzu edilen kapasiteye hiçbir zaman ulaşamamışlardır. Üretilen sosyal konutlar ya çalışan kayıtlı işgücüne yönelik olmuş (ki bu kesim toplumun küçük bir kısmını kapsamaktadır) ya da kamuda istihdam edilen belirli bir kesime hitap etmiştir. Ayrıca üretilen konutlar genellikle konut sahipliğini arttıracak şekilde oturanlara satılmıştır. Kısacası bu ülkelerde sosyal konutlara erişim, gelişmiş ülkelerdeki gibi toplumun genelini kapsayan bir yapıya hiçbir zaman ulaşamamıştır.

1970'lerin sonunda neo-liberal politikaların ortaya çıkmasıyla birlikte devletler, konut politikalarını giderek piyasa odaklı bir yaklaşıma çevirmeye başlamışlardır. Fakat bu, sosyal konut politikası yaklaşımının geçerliliğini kaybettiği anlamına gelmemektedir. Günümüzde bu yaklaşım, gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde piyasa odaklı yaklaşımı destekleyecek bir şekilde kullanılmaktadır.

1.6.1.2. Neo-liberal Dönem: Piyasa Odaklı Konut Politikası Yaklaşımı

Piyasa odaklı konut politikası yaklaşımı olarak adlandırabileceğimiz ikinci yaklaşımda devlet, mülkiyetinde bulundurduğu konutları özelleştirerek ve konut yatırımlarını azaltarak konut arzından neredeyse tamamen çekilmiştir. Bu süreçte konut arzı serbest piyasaya bırakılırken konut talebini canlı tutacak önemli yasal, kurumsal ve ideolojik (mülk konut) dönüşümler de hayata geçirilmiştir. Konut finansmanında yaşanan yenilikler ve talep yanlı sübvansiyon mekanizmalarının hayata geçirilmesi etkin bir talep yapısının oluşturulmasını ve dolayısıyla da özel sektörün konut yatırımlarını arttırmasını sağlamaktadır.

Piyasa odaklı konut politikası yaklaşımının ortaya çıkışı ise sosyal konut politikası yaklaşımından çok daha öncesine dayanmaktadır. Sanayi devriminin ardından liberal politikaların yükselişi, piyasa odaklı konut politikalarının başlangıcı olarak gösterilebilir. Ancak bu dönemde devlet, halk sağlığını korumak ve sosyal düzeni teşvik etmek dışında bırakınız yapsınlar (laissez-faire) mantığından uzaklaşmamış ve konut piyasasına çok az müdahalede bulunmuştur.⁸³

Yaklaşımın günümüzdeki anlamıyla ortaya çıkışı neo-liberal politikaların başladığı yıllara uzanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde sosyal konutlarının üretimi 1970’li yılların sonuna kadar istikrarlı bir şekilde sürmüştür. Ancak 1970’lerin başında Keynesyen ekonomilerin doğal sınırına ulaşması, refah devletinin ekonomiler üzerinde oluşturduğu baskının sorgulanmasına yol açmıştır. Bretton Woods sisteminin yıkılması ve petrol krizi gibi gelişmelerin etkisiyle Fordist üretim biçimine başlayan dönüşüm, Fordist üretimin düzenleme biçimlerini de etkilemiştir. Neo-liberal politikalara geçen ve refah devleti politikalarından vazgeçen hükümetler, kamu harcamalarında tasarrufa yönelmişlerdir. Bu süreçte sosyal konutların inşası ve bakımı için harcanan arz yönlü sübvansiyonlar ile fonlar kesilmiştir. Dahası mülkiyeti kamuya ait olan bu konutların özelleştirilmesine karar verilmiştir.⁸⁴

Sosyal konutların özelleştirilmeye başlanması ve konut arzının giderek piyasaya bırakılmasıyla hükümetler, özel sektör konut yatırımlarını arttırmaya yönelik önlemleri de hayata geçirmiştir. Bu kapsamda birçok devlet, konut finansmanında yapılan yeniliklerle etkin bir talep yapısı oluşturmaya ve yatırımcıları gayrimenkul sektörüne çekmeye yönelik kurumsal ve yasal düzenlemeler çıkarmaya başlamıştır. Bu gelişmeler,

⁸³ Brian Lund, 2017, **a.g.e.**, s.4.

⁸⁴ Raquel Rolnik, 2013, **a.g.e.**, s.1058-1066.

konut talebini de doğru orantılı olarak etkilemiştir. Yapılan düzenlemeler konut piyasasını rekabete ve yabancı yatırımlara açmıştır.

1980'lerden sonra neo-liberal politikalara yönelen gelişmekte olan ülkelerde, devletlerin konut sunumuna katılımı önemli bir değişim geçirmiştir. Merkez kapitalist ülkeler ile IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlar tarafından yapılan teşviklerle piyasa odaklı konut sunumuna yönelen bu ülkeler, konut piyasasına arz ve talep yönlü müdahalelerde bulunmaya başlamıştır. Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi özel sektörün konut yatırımlarını arttırması için çeşitli düzenlemeleri hayata geçiren hükümetler, beş unsura özel olarak odaklanmıştır. Bunlar; arazi piyasası ile finansal piyasaların serbestleştirilmesi, altyapı yatırımlarının arttırılması, inşaat endüstrisinin büyümesinin teşvik edilmesi ve inşaat maliyetlerinin düşürülmesidir.⁸⁵ Bu süreçte hükümetler, toplumun genelini kapsadığı iddia edilen konut politikaları geliştirerek, konut piyasasına doğrudan veya dolaylı olarak müdahale etmeye çalışmaktadır. Aynı zamanda bu müdahale, konut endüstrisinin ekonomik büyüme için bir araç olarak kullanmasını da kapsamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin konut politikasına verdikleri önemin artması, sermayenin küresel düzeyde serbestleşmesi, gelişmekte olan ülkelerin küresel ekonomiye eklemlenmeleri ve finansal piyasalarda yaşanan sofistike yeniliklere bağlanabilir. Her bir devlet, uluslararası sermayeyi kendisine çekebilmek için ulusal konut sistemini ve finansmanını piyasalaştırmıştır. Bu süreçte yapılan çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler, sosyal konut politikasının neo-liberal bağlamda yeniden yorumlanmasına yol açmıştır. Genellikle alt-orta gelir gruplarına yönelik belirlenen ve “neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikası” olarak adlandırabileceğimiz bu politika, konut finansmanının ve konut sunumunun giderek piyasalaşmasının bir sonucudur. Bankalar

⁸⁵ Godwin Arku, “Housing Policy in Developing Countries” **International Encyclopedia of Human Geography, Volume 7** (Ed. A. Kobayashi), İkinci Baskı, Oxford: Elsevier, 2020, s.80.

tarafından riskli görülen ancak belirli bir oranda ödeme gücü olan hanehalkı sosyal konut politikası aracılığıyla konut ve finans piyasalarına eklenmektedir.

1.6.2. Konut Politikasının Uygulama Araçları

Konut politikasının uygulama araçları mali, yasal ve teknik araçlar olarak üç gruba ayrılmaktadır. Tablo 1.1’de görüleceği üzere her bir aracı kendi içerisinde alt gruplara ayırmak mümkündür. Tezde sıkça kullanılacak olması, konut arzını ve talebini diğer aktörlerden görece daha fazla etkilemesi ve konutun finansallaşmasına katkısı açısından sübvansiyonlar, konut finansmanı araçları ve Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (GYO) ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

Tablo 1.1 Konut Politikasının Uygulama Araçları

Mali Araçlar	Yasal Araçlar	Teknik Araçlar
• Konut Yatırımları • Vergiler • Sübvansiyonlar • Konut Finansmanı • Gayri Menkul Yatırım Ortaklığı (GYO)	• Kira Denetimi • Mülkiyete İlişkin Düzenlemeler	• Konut Standartları • Yapım Yöntemleri • Yapı Gereçleri

Kaynak: Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.432.

1.6.2.1. Sübvansiyonlar

Konut politikasının uygulanmasında en önemli bileşenlerinden olan ve konut finansmanında maliyetleri düşüren sübvansiyonlar, devletlerin hanehalklarına ve/veya konut geliştiren kişi ve kuruluşlara verdiği hibeler olarak tanımlanabilir.⁸⁶ Verilen sübvansiyonlar “arz” ya da “talep” yanlı olabilmektedir.

⁸⁶ UN-HABITAT, **Financing Affordable Social Housing in Europe**, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2009, s.24.

Arz yanlı sübvansiyonlar, konut arzını teşvik etmek isteyen hükümetlerin konut geliştiricilerine sağladıkları kolaylıklardan oluşmaktadır. Bu kolaylıklar sermaye hibeleri, sübvansiyon edilmiş krediler, arsa teminini kolaylaştırma ve geliştiricilere sağlanan vergi indirimleri gibi farklı şekillerde uygulanmaktadır.⁸⁷ Arz yanlı sübvansiyonların temel amacı geliştiricilerin konut maliyetlerini düşürerek konut fiyatlarını olabildiğince erişilebilir kılmaktır. Bu sayede konut arzı ve talebi arasındaki boşluk doldurulmaya çalışılmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından ortaya çıkan refah devleti döneminde devletler arz yanlı sübvansiyonları yoğun bir şekilde kullanmışlardır. 1970'lere kadar konut yardımının ana biçimi olarak görülen bu sübvansiyonlar, refah devleti politikalarının terk edilmesiyle yerini giderek talep yanlı sübvansiyonlara bırakmaya başlamıştır.⁸⁸

Talep yanlı konut sübvansiyonu ise doğrudan hanehalkını hedeflemektedir. Bu sübvansiyon biçimi kira yardımları, kredi faizlerinde indirimler ve/veya normalden daha uzun vadeler ya da vergi ayrıcalıkları gibi çok çeşitli yollarla sağlanabilmektedir.⁸⁹ Etkin bir talep yapısı oluşturduğu için konut yatırımlarını harekete geçiren talep yanlı sübvansiyonlar, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da desteğiyle günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde yaygın bir konut finansman desteği olarak kullanılmaktadır.

Her iki sübvansiyon türü de inşaat endüstrisinin üretkenliğini arttırdığı için makroekonomik değişkenler üzerinde epeyce etkilidir. Dahası sübvansiyonlar, önemli bir politik sadakat aracı olarak hizmet görebilmektedir. Ancak her iki sübvansiyon türü de

⁸⁷ Judith Yates ve Vivienne Milligan, "Policies to Support Access and Affordability of Housing", **International Encyclopedia of Housing and Home, Volume 5** (Ed. S. J. Smith), Oxford: Elsevier, 2012, s.296.

⁸⁸ Mustafa Çiğdem, Policy Instruments that Support Housing Supply: Supply-side Subsidies", **International Encyclopedia of Housing and Home, Volume 5** (Ed. S. J. Smith), Oxford: Elsevier, 2012, s.315.

⁸⁹ Judith Yates ve Vivienne Milligan, 2012, **a.g.e.**, s.296.

eleştirilerin odağında yer almaktadır. Arz yanlı sübvansiyon modeli hançhalklarından çok geliştiricilere ve arsa sahiplerine yaramasından dolayı özellikle eleştirilirken, talep yönlü sübvansiyonlar temel olarak konut fiyatlarında enflasyona neden olmasından dolayı eleştirilmektedir.

1.6.2.2. Konut Finansmanı

Konut finansmanı; hançhalklarına ve/veya konut geliştiren kişi ve kuruluşlara, çeşitli kuruluşlar aracılığıyla verilen ve konut yapımında, konut ediniminde ya da mevcut konutların iyileştirilmesinde (bakım, onarım, vb.) ve geliştirilmesinde (örneğin artımlı konut⁹⁰) kullanılan mali kaynakların tamamına verilen addır.⁹¹ Konut finansmanı, hem konut arzını ve konut talebini hareketlendirdiği hem de atıl durumda olan sermayeye yeni yatırım kanalları açtığı için konut politikalarının en temel uygulama araçlarından biri olagelmıştir.

Konut sorununun temelde bir finansman meselesi olması, devletlerin sermaye ile finansmana ihtiyaç duyan kesimleri buluşturacak bir sistem geliştirmelerini gerektirmiştir. Ülkelerin kapitalistleşme düzeylerine, kültürel ve sosyal yapılarına, yasal düzenlemelerine ve finansal piyasalarının derinliklerine bağlı olarak konut finansmanı sistemleri farklılaşmaktadır.⁹² Tek bir konut finansmanı sisteminden bahsetmek mümkün olmasa da konut ediniminde kullanılan yöntemler; doğrudan finansman yöntemi,

⁹⁰ Artımlı konut, gelişmekte olan ülkelerde enformel yerleşim alanlarına alternatif olarak geliştirilen bir yöntemdir. Bu yöntemde devlet, konut maliyetlerini azaltacak önlemler (örneğin alt yapısı hazır ucuz arsalar temin ederek, sermaye sübvansiyon vererek, teknik destek sağlayarak vb) alarak kentli yoksul ailelerin ihtiyaçlarına ve imkanlarına göre kendi konutlarını geliştirmelerine olanak vermektedir. Aileler ilk etapta bir çekirdek-başlangıç eve sahip olurlar. Daha sonra bu evi değişen ihtiyaçları çerçevesinde geliştirebilirler. 1970'lerden itibaren Dünya Bankası, Amerikalılar Arası Kalkınma Bankası, Asya Kalkınma Bankası ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Kalkınma Ajansı gibi kuruluşlar tarafından da desteklenen bu yöntem Brezilya, Meksika, Güney Afrika, Tayland, Hindistan, Peru, Pakistan, Kenya, Senegal gibi pek çok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Ayrıntılı bilgi için Bakınız: Mehmet Akalın, "Kentli Yoksulların Konut Sorununa Yönelik Proaktif Bir Çözüm Önerisi: Artımlı Konut", **Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.10, S.2, 2017, s.1373-1408.

⁹¹ Peter King, **Understanding Housing Finance**, London and New York: Routledge, 2001, s.2.

⁹² Burhan Baloğlu vd., **100 Soruda Mortgage Uygulamaları**, İstanbul: İTO Yayınları, 2007, s.19.

sözleşmeye dayalı yöntem, mevduata dayalı yöntem ve ipotek bankası yöntemi olarak dört farklı grupta toplanabilir.

1.6.2.2.1. Doğrudan Finansman Yöntemi

Bu yöntemde bireyler, kendi tasarruflarını ve/veya yakın çevresinden (eş, dost, akraba vb.) edindikleri finansmanı konut temininde kullanmaktadır. Hukuki düzenlemelere konu olmayan bu yöntem, kurumsal olmayan uygulama olarak da bilinmektedir. Doğrudan finans yöntemi, çoğunlukla bir konutun satın alımında gerekli olan peşinatı karşılamak için kullanılmaktadır. Bu sistem gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede etkin bir şekilde kullanılmaktadır.⁹³

1.6.2.2.2. Sözleşmeye Dayalı Yöntem

Bu yöntemde konut sahibi olmayı arzulayan bireyler, mevcut tasarruflarını piyasa faiz oranlarının altında faiz getirisi veren ve alanında uzmanlaşmış finansman kuruluşlarına (örneğin yapı tasarruf fonlarına) yatırmaktadır. Tasarruf sahipleri krediye hak kazandıklarında (kredi tahsis yöntemi ülkeden ülkeye değişmektedir), birikimleriyle orantılı ve piyasa faiz oranlarının altında konut finansmanı elde edebilmektedirler. Konut almak isteyen bireylerin birbirlerine destek oldukları bu sistemde, konut bedelinin tamamı kredi olarak alınamamaktadır. Dolayısıyla bireyler konut edinimlerinde başka ek finansmanlara ihtiyaç duymaktadır.⁹⁴ İlk olarak İngiltere’de uygulanmaya başlanan sözleşmeye dayalı yöntem, daha sonra başta Almanya, Fransa ve Hollanda olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde kullanılmaya başlamıştır.⁹⁵ Ayrıca bu sistem Brezilya, Meksika

⁹³ Murat G. Berberoğlu, **Konut Finansmanı ve Türkiye’ye Uygun Bir Model Önerisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi, 2005, s.33-34.

⁹⁴ Cengiz Özübek, **Konut Finansman Yöntemlerinde Riskler: Hane Halkının Konut Finansman Yöntemlerini Değerlendirmesine Yönelik Bir Araştırma**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi, 2008, s.16-17.

⁹⁵ Selim Kılıç, “Konut Finansman Modeli Olarak Yapı Tasarruf Sandıkları; Almanya ve Türkiye’deki Uygulamaları”, **Yönetim ve Ekonomi**, C.14, S.1, 2007, s.236-237.

ve Filipinler olmak üzere bazı gelişmekte olan ülkelerde de etkin bir şekilde kullanılmaktadır.⁹⁶

1.6.2.2.3. Mevduata Dayalı Yöntem

Konut finansmanında en yaygın olarak kullanılan yöntem mevduata dayalı yöntemdir. Bu sistemde mevduat toplama yetkisi olan (ticari bankalar, tasarruf bankaları, tasarruf ve kredi birlikleri, yapı kooperatifleri gibi) çeşitli finansal kurumlar, piyasa oranında faiz vererek topladıkları mevduatları konut kredisi olarak dağıtmaktadırlar.⁹⁷ Mevduata dayalı yöntemde finansal risklerin (temerrüt riski, likidite riski, faiz oranı riski ve erken ödeme riski gibi) tamamı krediyi veren finansal kurum tarafından üstlenilmektedir. Dolayısıyla verilen krediler nispeten kısa vadeli ve değişken faizli olmaktadır.

1.6.2.2.4. İpoteğe Dayalı Yöntem

Konut finansmanının son türü ipoteğe dayalı konut finansman yöntemi olarak tanımlanabilir. Konut finansmanına sermaye piyasalarını dahil eden bu yöntemin iki önemli modeli bulunmaktadır. Bunlardan ilki Kıta Avrupası'nda etkin bir şekilde kullanılan ipotek bankacılığı modelidir. İpotek bankaları, ipotekli konut kredilerinde uzmanlaşmış finansal kurumlardır. Bu kurumları diğerlerinden ayıran, fonlarını bireysel tasarruf piyasasından ziyade sermaye ve para piyasalarından toplamalarıdır. Diğer bir ifadeyle bu kurumlar ipotekleri bir havuzda toplamakta, daha sonra ise onları ikincil piyasalara satmaktadırlar.⁹⁸

⁹⁶ Mark Boléat, **National Housing Finance Systems: A Comparative Study**, London, Sydney and New Hampshire: Croom Helm, 1985, s.10.

⁹⁷ Murat G. Berberoğlu, 2005, **a.g.e.**, s.34-35.

⁹⁸ Mark Boléat ve Adrian Coles, **The Mortgage Market**, London and New York: Routledge, 1987, s.61-67.

İpotek bankacılığı modelinin ön plana çıktığı iki model bulunmaktadır. Bunlardan ilki Alman ipotekli borç senedi (pfandbriefe) modeli iken diğeri Danimarka ipotek bankaları modelidir. İlk modelde ipotek bankaları, doğrudan tahvil ihraç ederek yeni kredileri fonlamaktadır. İhraç edilen krediler, ipotek bankalarının bilançolarında durmaktadır. Dolayısıyla kredilerin riskleri (temerrüt, erken ödeme vb.) ipotek bankalarında kalmaktadır. İkinci model de ise ipotek bankaları tahvil ihraç etmek yerine aracı olmaktadır. Bu sayede kredi riskleri tahvil yatırımcılarına aktarılmaktadır. Her iki modelde de yatırımcıların hakları oluşturulan garanti mekanizmaları ile korunmaktadır.⁹⁹

İpoteğe dayalı yöntemin ikinci türü ise ABD modelidir. 1970'lerin başında uygulamaya geçirilen bu modelde bankalar ipotekleri tüm haklarıyla ipotek merkezlerine devretmektedir. Başka bir ifadeyle teminatlar bilanço dışına çıkarılmaktadır. İpotek merkezleri ise topladıkları ipotek kredilerini kendi portföylerinde tutabilirler ya da kredi havuzu oluşturarak tahvil ihracı gerçekleştirebilirler. Ayrıca bu kurumlar satın aldıkları ipoteklerin riskini üstlenirken yatırımcılara bu riskleri yansıtmamaktadırlar.¹⁰⁰

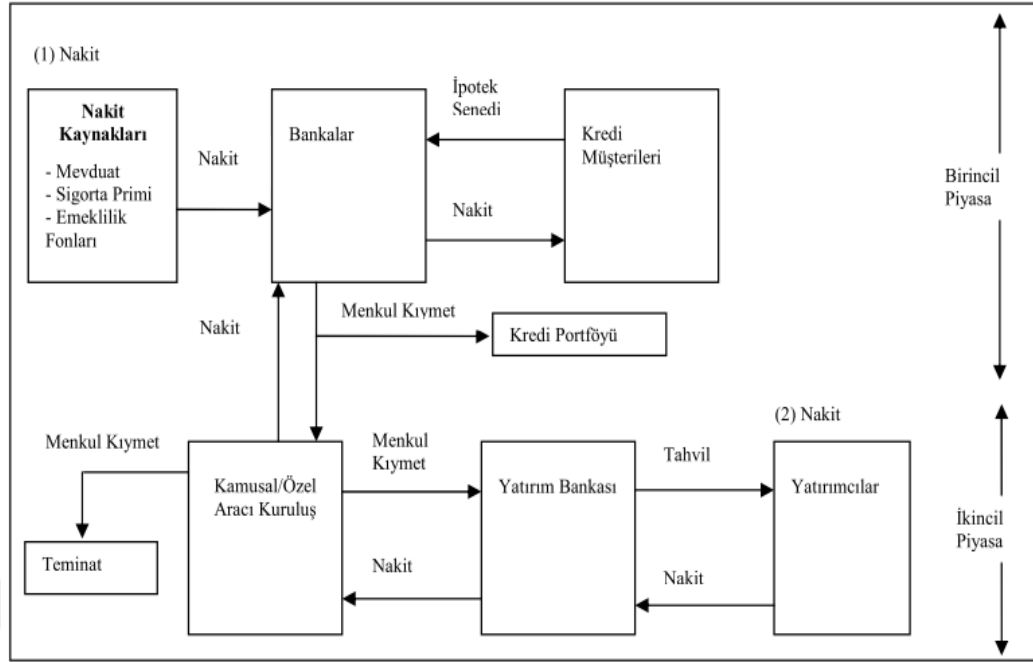
İpoteğe dayalı yöntemde ihraç edilen tahviller genellikle sigorta şirketleri, emeklilik fonları gibi kurumsal yatırımcılar ile bankalar tarafından satın alınmaktadır. Bu model, likidite avantajı sağlayarak daha fazla bireye, sabit faizli ve uzun vadeli konut kredisi verilmesine olanak tanımaktadır.¹⁰¹ Ancak Şekil 1.1'de görüldüğü gibi sistemin etkinliği ikincil piyasaların derinliği ile doğru orantılıdır. Başta gelişmiş piyasa ekonomilerinde hayata geçirilen ancak giderek gelişmekte olan ülkelerde de hızla yayılan ipoteğe dayalı yöntem, finansal piyasaların hızlı bir şekilde genişlemesine imkan vermiş ve konutun bir yatırım aracına dönüşmesine neden olmuştur.

⁹⁹ TÜSİAD, **Türkiye’de Yeniden Yapılanma Arayışları: Seçilmiş Sektör/Kurum Politika Örnekleri**, Yayın No. TÜSİAD-T/2005-06/399, 2005, s.84; Mark Boléat ve Adrian Coles, 1987, **a.g.e.**, s.64.

¹⁰⁰ TÜSİAD, 2005, **a.g.e.**, s.84-85.

¹⁰¹ Mark Boléat, 1985, **a.g.e.**, s.10-11.

Şekil 1.1 Birincil ve İkincil İpotek Piyasası



Kaynak: John Corgel, David C Ling ve Halbert C Smith, **Real Estate Perspectives: An Introduction to Real Estate**, Boston: McGraw-Hill/Irwin, 1998, s.445; aktaran: Ebubekir Ayan, “Konut Finansmanı Sistemi ve Türkiye’de TOKİ Uygulamalarının Analizi”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, S.51, 2011, s.142.

1.6.2.3. Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (GYO)

GYO, gayrimenkule ya da gayrimenkule dayalı sermaye piyasası araçlarına yatırım yapmak amacıyla kurulan ortaklıklara verilen addır. Bu ortaklıklar, çeşitli araçlarla ulusal ve uluslararası yatırımcılardan kaynak toplamakta, daha sonra topladıkları sermayeyi getirisi yüksek gayrimenkullere ve gayrimenkule dayalı projelere yatırmaktadırlar.¹⁰² Diğer bir ifadeyle GYO’lar, finansman kaynaklarının sınırlı olduğu gayrimenkul sektörüne sermaye girişini arttırarak özel sektör konut yatırımlarının finanse edilmesine yardımcı olmaktadır.¹⁰³

Herkesin (yerli-yabancı, bireysel-kurumsal veya hedge fonları gibi) gayrimenkul sektörüne yatırım yapabilmesini sağlamak üzere kurulan GYO sistemi, ilk olarak 1960 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde oluşturulmuştur. Benzer sistemler, sermaye

¹⁰² GYO’lar kar ve kira getirisi elde etmek amacıyla konut, ofis, iş merkezi, alışveriş merkezi, hastane, otel, ticari depo ve benzeri taşınmazları alıp satmaktadırlar.

¹⁰³ Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.443-444.

hareketleri üzerindeki ulusal engellerin ortadan kalkmaya başladığı 1990'ların ikinci yarısından itibaren hem merkez hem de gelişmekte olan ülkelerde kurulmaya başlamıştır. GYO sistemi belirli kurallar etrafında şekillenmektedir. Bir kere, hemen hemen bütün ülkelerde GYO'lar, borsada işlem gören gayrimenkul şirketleridir. İkinci olarak, GYO'lar, ülkeden ülkeye çeşitli farklılıklar göstermekle birlikte kurumlar vergisinden muaftırlar. Üçüncü olarak, GYO'lar, gelirlerinin %85 ile %100'ü arasında değişen oranlardaki bir kısmını kar payı olarak yatırımcılarına (hisse senedi sahiplerine) dağıtmak zorundadırlar.¹⁰⁴

2. Finansallaşma ve Konutun Finansallaşması

Bretton Woods sisteminin sona ermesi, neo-liberalizmin yükselişe geçmesi ve küreselleşme, finansallaşma tartışmalarını başlatmıştır. 2008 yılında yaşanan Küresel Finans Krizi ile birlikte, finansallaşmanın kapitalizm üzerindeki etkisini analiz eden çalışmaların sayısı giderek artmıştır. Bu kapsamda, bir sonraki başlıkta finansallaşmanın ne olduğu, farklı yazarlar tarafından nasıl yorumlandığı ve günümüzde yaşanan süreci daha önceki süreçlerden ayıran temel eğilimler üzerinde durulacaktır. Ardından konutun finansallaşması kavramı tartışılacaktır. Bu tartışma farklı ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre iki ayrı çerçevede sürdürülecektir. Bu ayrımın temel amacı, farklı gelişmişlik düzeylerindeki süreçlerin farklı ve benzer yönlerini ortaya koymaktır.

2.1. Finansallaşma

Genel olarak kabul görmüş tanıma göre finansallaşma, mal ve hizmetlerin üretiminde, dolaşımında ve tüketilmesinde finansal araçların, uygulamaların ve mekanizmaların etkisinin giderek artması olarak anlaşılmakta¹⁰⁵ ve kapitalist üretim

¹⁰⁴ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Erkan Yönder, **Reits In Turkey: The Impact of the Deviations from the Global Systems**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 2015.

¹⁰⁵ Gerald A. Epstein, 2005, **a.g.e.**, s.3.

tarzında bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir.¹⁰⁶ Diğer bir ifadeyle finansallaşma, kapitalist ekonominin ağırlık merkezinin üretimden finansa doğru kaydığı uzun vadeli bir değişim olarak tanımlanabilir. Ancak bu tanım, “emeğin kurumsal kârın merkezi odağında olmadığı” ve finansallaşmanın “üretmeden kâr” anlamına geldiği düşüncesini oluşturmamalıdır. Nitekim kapitalist üretim biçiminde artı-değer üretimi hiçbir şekilde reel ekonomiden kopmamaktadır.¹⁰⁷ Dolayısıyla kapitalist gelişmenin bu evresinde “sermaye birikimi”, metaların üretimi ve ticaretinden çok finansal kanallar aracılığıyla gerçekleşmektedir.¹⁰⁸

Akademik çalışmalarda finansallaşma olgusu ve nedenleri, içeriğe ve kuramsal çerçeveye bağlı olarak kavrama farklı anlamlar ve özellikler atfedilerek geniş bir şekilde tartışılmıştır. Bu kapsamda bir görüş, 1970’lerle birlikte kapitalizmin geçirdiği aşırı birikim krizinin finansal faaliyetleri arttırdığını savunmaktadır.¹⁰⁹ Bu görüşe göre, üretim sektöründe giderek azalan karlılık oranlarını tersine çevirme gayretinde olan sermaye, finansal işlemler aracılığıyla (artığın üretim ya da tüketim yoluyla emilmesini sağlayacak yeni yöntemlerin keşfiyle) kar sorununa bir çözüm üretmiştir. Başka bir ifadeyle finansallaşma, fazlalığı soğurmanın belirleyici bir yolu olarak ortaya çıkmıştır. Diğer bir görüş, finansın büyümesini neo-liberalizmin yükselişi ile ilişkilendirmektedir.¹¹⁰ Bu görüşe göre, Keynesyen ekonomi politikalarının denetim altında tuttuğu finansal piyasaların serbestleşmesine yönelik alınan iktisat politikaları finansallaşmayı

¹⁰⁶ John B. Foster, “The Financialization of Accumulation”, **Monthly Review**, C.62, S.5, 2010, s.1; Costas Lapavitsas, “The financialization of Capitalism: Profiting Without Producing”, **City**, C.17, S.6, 2013, s.794.

¹⁰⁷ Martín Arboleda, “Financialization, Totality and Planetary Urbanization in The Chilean Andes”, **Geoforum**, Vol. 67, 2015, s.5.

¹⁰⁸ Greta R. Krippner, 2005, **a.g.e.**, s.174.

¹⁰⁹ Giovanni Arrighi, **The Long Twentieth Century: Money, Power, and The Origins of Our Times**, Londra, Verso, 1994; Paul Sweezy, “More (or less) on Globalization” **Monthly Review**, C.49 S.4, 1997, s.3-4; David Harvey, **Yeni Emperyalizm**, (Çev. H. Güldü), İstanbul: Everest Yayınları, 2004; Samir Amin, “The Challenge of Globalization”, **Review of International Political Economy**, C.3, S.2, 1996, s.216-259.

¹¹⁰ Gérard Duménil ve Dominique Lévy, “Periodizing Capitalism: Technology, Institutions, and Relations of Production”, **Phases of Capitalist Development: Booms, Crises and Globalizations** (Ed. R. Albritton v.d.), New York: PALGRAVE, 2001; F. Chesnais, (dir.), **La mondialisation financière: genèse, coût, enjeux**, Paris: Syros, 1996; aktaran, Costas Lapavitsas, 2013, **a.g.e.**, s.796.

hızlandırmıştır. Denetimden kurtulan finansal sermaye, ulusal finansal sistemlerin entegrasyonunu sağlarken uluslararası sermaye akımlarını da hızlandırmıştır. Bir başka görüş ise finansal olmayan kuruluşların finansal piyasalar ile kurdukları ilişkinin boyutuna değinmektedir.¹¹¹ Bu görüşe göre, finansal olmayan kuruluşların işletme stratejilerinin belirlenmesinde finansal piyasaların hakimiyeti giderek artmış ve bu kuruluşların finansal faaliyetleri daha öncesinde görülmemiş bir oranda yükselmiştir. Kurumsal yönetimde yaşanan değişim, kurumsal yatırımcıların kısa dönemli karlılığa odaklanmasına ve finansal piyasalardaki aktörlerin çoğalmasına yol açarken diğer yandan da uzun dönemli yatırımların azalmasına neden olmuştur. Bu konudaki bir diğer görüş, finansal işlemlere konu olmayan varlıkların giderek finansal hale getirilmesi üzerine odaklanmaktadır.¹¹² Bu görüşe göre, menkul kıymetleştirme (securitization) bütün ve sabit olan varlıkları (konut, ticari gayrimenkul gibi) likitleştirilerek ve birimlere ayırarak finansal bir varlığa dönüştürmektedir. Bu süreçte devlet, kritik bir rol üstlenerek likiditenin genişlemesine yardımcı olmakta ve finansallaşmanın toplum geneline yayılmasına öncülük etmektedir. Bu görüşe göre konut, finansallaşmadan etkilenen herhangi bir alan olarak değil bu sürecin kilit bir nesnesi olarak ele alınmaktadır.

Finansallaşma olgusu ve nedenleri hakkında yapılan farklı yorumlar göstermektedir ki finansallaşma, farklı ölçeklerde ve farklı zaman dilimlerinde birçok süreci, yapıları, uygulamaları ve sonuçları kapsayan muğlak bir olgu gibi görünmektedir. Dahası finansallaşma, bazen açıklanacak fenomen olarak ele alınmış, bazen açıklayan şey

¹¹¹ Michel Aglietta ve Régis Breton, "Financial Systems, Corporate Control and Capital Accumulation", **Economy and Society**, C.30, S.4, 2001, s.433-466; Robert Boyer, "Is a Finance-led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism? A Preliminary Analysis", **Economy and Society**, C.29, S.1, 2000, s.111-145; Engelbert Stockhammer, "Financialization and the Slowdown of Accumulation", **Cambridge Journal of Economics**, C.28, S.5, 2004, s.719-741; Özgür Orhangazi, Keynesgil Finansal Düzenlemelerden Finansallaşmaya: İktisat Literatürü ve ABD Ekonomisinin Finansallaşmasına Tarihsel Bir Bakış", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, C.35, S.1, 2008, s.133-159.

¹¹² Manuel B. Aalbers, **The Financialization of Housing: a Political Economy Approach**, Oxon; New York: Routledge, 2016; Kevin F. Gotham, 2009, **a.g.e.**, s.355-371; R. Rolnik, 2013, **a.g.e.**, s.1058-1066.

olarak görülmüş ve bazen de nedenler ve sonuçlar arasında ilişki kuran bir mekanizma olarak kavranmıştır.¹¹³

Finansallaşma yeni bir olgu değildir. Shumpeter'in iddia ettiği gibi kapitalizmin gelişim sürecinde finans sektörü, her zaman sistemin merkezinde yer almıştır.¹¹⁴ Nitekim Braudel, modern çağın başından itibaren kapitalist dünya ticaretinin genişlemesini finans sektörünün yükselişiyle açıklamaya çalışmıştır.¹¹⁵ Braudel'in çalışması, finans sektörünün yükseldiği dönemlerin daha çok kriz öncesi bir sonbaharı yansıttığına ve devletin bu sürece öncülük ettiğine işaret etmesi bakımından ayrıca önemlidir. Braudel'in görüşünü benimseyen Arrighi, çağdaş kapitalizmin finansallaşması hakkındaki yaptığı tartışmalarda, kapitalizmin uzun finansal döngülerden oluştuğunu ve bu döngülerin sonunda sistemin yapısal bir krize girerek finansal genişlemeyi arttırdığını öne sürmektedir. Arrighi'ye göre finansallaşma, hegemonik güçlerin sonbaharını gösteren ve tarihsel olarak tekrar eden bir süreçtir.¹¹⁶ Fasianos vd. ise, finansallaşma süreçlerini tarihsel bir perspektifte inceleyerek, süreci finans sektörünün işleyişini etkileyen gelişmelere göre dört döneme ayırmışlardır.¹¹⁷ Yazarlar, günümüzde yaşanan süreci neo-liberal kapitalizmin modern bir yönü olarak değil, 20. yüzyılın başlangıcından bu yana ortaya çıkan finansallaşma hareketinin bir uzantısı olarak görmektedirler. Dahası onlar,

¹¹³ Manuel. B. Aalbers, "Financialization", **The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology** (Ed. D. Richardson vd), Oxford: Wiley, 2019.

¹¹⁴ Joseph A. Schumpeter, **The Theory of Economic Development**, New York: Oxford University Press, 1961, s.107-126.

¹¹⁵ Fernand Braudel, **Civilization and Capitalism, 15th–18th Century: The Wheels of Commerce**, (Translated by S. Reynolds), Berkeley: University of California Press, 1982.

¹¹⁶ Arrighi'nin temel amacı, kapitalizmin evriminde tarihsel bir hegemonya teorisi oluşturmaktır. Arrighi, kapitalist dünya ekonomisinin döngüsel bir düzen içinde gelişen hegemonik bir güç içerdiğini iddia etmiştir. Hegemonik güçlerin, üretim ve ticaret konusundaki yetenekleri azalırken, finans alanı giderek büyümektedir. Böylece finansallaşma, belirli bir hegemonik gücün döngüsel yörüngesinde sonbaharı temsil etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Giovanni Arrighi, **The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times**, London:Verso, 1994; Giovanni Arrighi, ve Beverly J. Silver, **Chaos and Governance in the Modern World System**, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

¹¹⁷ Bu dönemlerin ilki, 1900-1933 arasını kapsayan "erken finansallaşma" dönemdir. İkincisi, 1933-1940 arasını kapsayan "geçiş evresi" dönemidir. Üçüncüsü, 1945-1973 arasını kapsayan "finansal çözülme" dönemidir. Dördüncüsü ise, 1970 sonrasını kapsayan "karmaşık finansallaşma" dönemidir. Apostolos Fasianos, Diego Guevara, Christos Pierros, "Have We Been Here Before? Phases of Financialization within the 20th Century in the United States", **The Levy Economics Institute Working Paper**, No.869, 2016, s.1.

1970'lerle başlayan sürecin finansallaşmanın ilk aşaması ile önemli ortak noktalara sahip olduğunu iddia etmektedirler.

Farklı yazarların farklı görüşleri incelendiğinde finansallaşma, zaman ve mekan boyunca biçim ve yoğunluk bakımından büyük ölçüde değişim geçiren bir süreç olarak görülebilir. Bu açıdan bakıldığında finansallaşma biçimlerinin, etkilerinin ve sonuçlarının her zaman ve her alan için (devletler, ekonomiler, firmalar ve hanehalkları) farklı olduğu ileri sürülebilir.¹¹⁸ 1980 sonrası ortaya çıkan dönem ise finansın her alanda baskın hale geldiği bir dönem olması nedeniyle özgün bir süreç olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla bu süreci önceki süreçlerden bazı noktalarda ayırmak mümkündür. Lapivitsas'dan¹¹⁹ hareketle, günümüz dünya ekonomisinde yaşanan finansallaşma sürecinin üç önemli eğilimi yansıttığı söylenebilir. Her şeyden önce, finansal olmayan kuruluşlar 1980'lerle birlikte finansal işlemlere giderek daha fazla dahil olmaya başlamıştır. Daha öncesinde uzun dönemli yatırımlar için bankalara ihtiyaç duyan büyük çokuluslu şirketler, bu süreçte şirket karlarına ve finansal piyasalara daha fazla başvurur olmuştur. Şirketlerin finansal işlemlerindeki artış, bir yandan şirketlerin finansal gelirlerini arttırırken diğer yandan üretim sermayesini finansal sermaye ile bütünleştirmiştir. Dahası bu şirketler, teknolojinin gelişmesine paralel olarak finansal yeniliklerin ortaya çıkmasıyla elde ettikleri büyük karları yatıracak yeni karlı alanlar arayışına girmiş ve daha çok kısa süreli spekülatif yatırımlara yönelmişlerdir.

İkinci eğilim, finansal olmayan kuruluşların stratejilerindeki değişimin bankaların kendilerini yeniden yapılandırmasını zorunlu kılmasıdır. Bankalar giderek azalan karlılık karşısında serbest piyasadaki finansal işlemlere (yatırım bankacılığı işlevlerine) ve hanehalkıyla gerçekleştirilen finansal işlemlere ağırlık vermeye başlamıştır. Bankaların

¹¹⁸ Malcolm Sawyer, "What Is Financialization?" **International Journal of Political Economy**, C.42, S.4, 2014, s.16.

¹¹⁹ Costas Lapavitsas, 2013, **a.g.e.**, s.799-802; Costas Lapavitsas, "Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation", **Historical Materialism**, C.17, S.2, 2009(a), s.126-136.

dönüşümü, son yıllarda açık finansal piyasaların yaşadığı hızlı büyüme ile uyumludur ve bu süreç devlet düzenlemeleri yoluyla da (kişisel tasarrufların borsalara aktarılması, faiz oranları ve sermaye akımları üzerindeki kontrollerin kaldırılması gibi) desteklenmiştir.

Bu doğrultuda bir başka eğilim ise, hanehalklarının kişisel gelirlerinin giderek mali hale getirilmesidir. Hanehalklarının borçlanması ile sonuçlanan bu süreç, konut, emeklilik, eğitim, sağlık, ulaşım ve benzeri hizmetler de dahil olmak üzere devletin sosyal refah politikalarından geri çekilmesiyle yakından ilgilidir. Fordizm sonrası azalan reel ücretlere eşlik eden bu gelişme, bireylerin bankalar ve diğer finansal kurumlar ile daha yakın bir ilişki kurmalarına yol açmıştır. Bankalar, bir yandan bireylerin tüketimini kolaylaştırmış, diğer yandan da hanehalkı tasarruflarının finansal piyasalara yönlendirilmesini sağlamıştır. Lapavistas'ın "finansal kamulaştırma" adını verdiği bu süreç, finansal karların hanehalklarının gelirinden sistematik olarak çıkarılmasını ifade etmektedir. Bankalar ve hanehalkları arasında var olan asimetrik güç ilişkisi bankaların yüksek karlar elde edebilmesinin de önünü açmıştır.

Bireylerin finansal piyasalara daha fazla dahil olması, onların yatırım davranışlarında da değişikliğe yol açmıştır. Günümüzde bireyler önemli oranda bir sermayeye sahip olmasalar bile borçlanma yoluyla sermaye edinip karlı yatırım alanlarına yönelebilmektedirler. Örneğin, 2000 sonrası dönemde gelişmiş ülkelerde yükselen konut fiyatları, banka kredilerine erişilebilirliğin artmasıyla, konutun bir yatırım aracı olarak görülmesini kuvvetlendirmiştir. Ancak konut talebini suni olarak arttıran bu gelişme, konut piyasasındaki spekülasyon hareketleri hızlandırmış ve bir konut balonu oluşturmuştur. Küresel bir finans krizine yol açan bu sorun, konut ve finansal piyasalar arasındaki ilişkinin sorgulanmasına yol açmıştır.

2.2. Konutun Finansallaşması

Kapitalist üretim biçiminde, genel olarak yapıyı çevre özel olarak konut, finansal yatırımlar için bir odak noktası olmuş ve sermaye birikimi sürecinin tamamında önemli bir rol oynamıştır.¹²⁰ Ancak konut ve finansal piyasalar arasındaki ilişki, 2008 Küresel Finans Krizine kadar yeterince araştırılmamış ve kuramsallaştırılmamıştır.¹²¹ Krizin ana nedeninin ipotekli konut kredileri olması, konutu, finansallaşma analizlerinin merkezine yerleştirmiştir.

En yalın anlamıyla konutun finansallaşması; konutun, finansal piyasaların genişlemesini sağlayan bir araca dönüşmesini ifade etmektedir. Daha ayrıntılı bir şekilde tanımlanacak olursa, konutun finansallaşması; finansal piyasaların, aktörlerin, araçların ve işlemlerin konut sektöründeki rolünün ve hakimiyetinin benzeri görülmemiş bir şekilde artmasıdır.¹²² Bu süreçte menkul kıymetleştirme gibi yeni geliştirilen finansal araçlar, mekânsal olarak sabit olan konutu, alınıp satılabilir likit bir varlığa dönüştürmektedir.¹²³ Konut ve gayrimenkul sektörlerinin dönüşümüne yol açan ve bankalar, sigorta ve emeklilik fonları, serbest yatırım fonları (hedge funds), özel sermaye şirketleri ve diğer finansal araçlardan oluşan kurumsal finansman tarafından yönlendirilen bu süreç, konutun, bir meta, bir yatırım aracı ve küresel piyasalarda işlem gören finansal araçların bir teminatı olarak görülmesine neden olmaktadır.¹²⁴ Konutun kullanım değerini erozyona uğratan ve sadece değişim değerini ön plana çıkaran bu

¹²⁰ Alvaro Pereira, 2017, **a.g.e.**, s.607. Finans sektörünün arazi ve emlak piyasalarına katılımı, mimari çevreye yapılan yatırımların birçoğunun çalışma ve sermaye devri sürelerinin uzun oluşu, nihai ürünün ömrünün uzun olması ve maliyetler nedeniyle her zaman önemli olmuştur. David Harvey, **Asi Şehirler**, (çev. A. D. Temiz), İstanbul: Metis Yayınları, 2013, s. 88; Andrew Merrifield, “The Canary Wharf Debacle: From ‘TINA’—There is No Alternative—To ‘THEMBA’—There Must Be an Alternative”, **Environment and Planning A**, C.25, S.9, 1993, s.1250.

¹²¹ Rodrigo Fernandez ve Manuel B. Aalbers, 2016, **a.g.e.**, s.71.

¹²² Manuel B. Aalbers, 2016, **a.g.e.**

¹²³ Kevin F. Gotham, 2009, **a.g.e.**, s.357.

¹²⁴ UN General Assembly, “Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in this Context”, **A/HRC/34/51**, 18 January 2017, <http://www.unhousingrapp.org/user/pages/04.resources/Thematic-Report-3-The-Financialization-of-Housing.pdf>, erişim tarihi: 19.12.2022, s.3.

sürecin ortaya çıkışı ise, ABD’de başlayan ve giderek tüm dünyada yayılan ipotek piyasalarındaki yeniliklerle mümkün olmuştur.

2.2.1. Birincil ve İkincil İpotek Piyasalarının Gelişimi

Konut ve finansal piyasaların yakınlaşması, 1920’lerin başında ABD’de ticari bankalar ve sigorta şirketleri gibi finansal aktörlerin konut finansmanı pazarına girmesiyle başlamıştır.¹²⁵ Dönemin ekonomik iyimserliği ile birleşen bu gelişme, birçok kişinin konut sahibi olmasını sağlarken finansal sistemin hızla büyümesine de imkan vermiştir. Ancak 1929’daki Wall Street iflası ile başlayan Büyük Buhran, ipotek piyasasını olumsuz etkilemiş ve finansal sistem büyük bir krizle yüzleşmek zorunda kalmıştır.¹²⁶ Buhranın ardından devlet, HOLC (The Home Owners’ Loan Corporation), RFC (The Reconstruction Finance Corporation), FHA (Federal Housing Administration), VA (Veterans Administration), Fannie Mae (Federal National Mortgage Association) gibi kurumların kurulmasını sağlayarak ipotek piyasalarını düzenlemiştir. Yeni kurulan kurumlar, finansal risklerinin azalmasına, kredi faizlerinin ve borç-değer oranının (LTV) düşmesine ve kredi vadesinin uzamasına yardımcı olarak birincil ipotek piyasasının yeniden gelişmesine imkan sağlamıştır.¹²⁷ 1940’lardan itibaren Amerikalı haneler için konut almak daha kolay, daha az riskli ve daha ucuz hale gelmiştir.

¹²⁵ 19. yüzyılda ABD’de konut finansmanı büyük oranda konut kooperatifleri eliyle gerçekleşmiştir. Kooperatif üyeleri tasarruflarını ortak bir fonda toplamakta ve riskleri kendi aralarında dağıtmaktaydılar. Tüm üyeler kredi kullandıktan sonra kooperatifler genellikle feshedilmiştir. 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında bu kooperatifler kredi kurumlarına dönüşmüşlerdir. HUD, **Evolution of the U.S. Housing Finance Systems: A Historical Survey and Lessons for Emerging Mortgage Markets**, Washington: U.S. Department of Housing and Urban Development, 2006, s.3-5.

¹²⁶ Buhran, konut finansman sistemini iki yönden etkilemiştir. Bunlardan ilki krizle artan işsizliğin yol açtığı temerrüde düşme eğilimidir. İkincisi ise deflasyonist etkinin neden olduğu konut fiyatlarındaki gerilemedir. Daha ucuz konutlar, banka kredileri için teminat değerlerinin yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu iki gelişme bankacılık sisteminin iflasına yol açmıştır. **A.k.**, s.5

¹²⁷ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Frank J. Fabozzi, Franco Modigliani ve Frank J. Jones, **Foundations of Financial Markets and Institutions**, 4. Baskı, Boston: Prentice Hall, 2009, s.457; Manuel B. Aalbers, 2008, **a.g.e.**, s.143-154.

Finansal piyasalardaki ivme, 1960'ların ikinci yarısından itibaren etkisini kaybetmiştir. Yükselmeye başlayan enflasyon ve faiz oranları, Vietnam Savaşının ekonomik maliyeti ve 1970'lerde yaşanan petrol şokları, ipotek piyasalarının daralmasına neden olmuş ve finansal sistem için alternatif araçların geliştirilmesini zorunlu kılmıştır.¹²⁸ Ayrıca Keynesyen refah devletinin sermaye birikiminin önünde bir engel taşıdığına yönelik hakim görüşün artmasıyla neo-liberal politikaların yükselişi, keynesyen politikaların ekonomik büyüme ve sermaye birikimi hedeflerini desteklemek ve finansal piyasaların istikrarını sağlamak amacıyla finans sektörüne getirdiği kısıtlamaların¹²⁹ kaldırılmasına yol açmıştır. Finansal kuralılaştırma/serbestleştirme olarak adlandırılan bu gelişme, finansal olmayan şirketler ile finans sektörünün yatırım davranışlarında önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Finans sektörünün yatırım bankacılığı işlevlerine ve hanehalkıyla gerçekleştirilen finansal işlemlere ağırlık vermeye başlaması, devletin ikincil ipotek piyasasının oluşmasını sağlayan adımları atmasıyla mümkün olmuştur. Devlet, küçülen ipotek piyasasına destek vermek, bankacılık sektörünün üstlendiği riskleri (temerrüt riski, likidite riski, faiz oranı riski ve erken ödeme riski gibi) ortadan kaldırmak, ipotek sermayesinin döngüsel akışını yönetmek, sermaye fazlası olan alanlardan açık alanlara sermaye akışına yardımcı olmak, faiz oranlarındaki coğrafi yayılımı azaltmak ve riskleri coğrafi olarak yayarak portföy çeşitlendirmesine izin

¹²⁸ HUD, 2006, **a.g.e.**, s.6.

¹²⁹ "Finansal düzenlemeler, finansal piyasaların üretim ve yatırım sürecini desteklemesi ve finansal kurumların üretken işletmelere uygun koşullarda kredi sunması üzerine kurulmuştu. Büyük Buhran'ın önünü açan finansal krizde, finansal sektörün büyük rolü olduğu inancından ötürü bu sektöre karşı güvenin kaybolması, bu düzenlemelerin politik olarak destek bulmasına katkıda bulundu. Finansal sektöre getirilen kısıtlamaların başında, bankacılık sektörünün yeni problemler yaşamaması için tasarruf hesaplarını korumakla yükümlü bir sigorta kurumunun oluşturulması, bankacılık sektörü ile menkul kıymetler piyasalarının birbirinden yalıtılarak herhangi birinde oluşabilecek sorunların finansal sektörün diğer parçalarına yayılmasının engellenmesi, her tür finansal piyasa ve kurumun ayrı düzenlemelerle denetim altına alınması yer almaktaydı. Faiz oranları üzerine sınır konulması ve bankaların spekülâtif finansal işlemlere girişmesini engellemek amacıyla ticari bankalara hisse senedi piyasasına yatırım yasağı getirilmesi de üretken sermaye birikimini destekleyecek önlemler olarak devreye sokuldu". Özgür Orhangazi, 2008, **a.g.e.**, s.144-145.

vermek amacıyla¹³⁰ ikincil piyasaların oluşumunu hazırlamış ve gelişimini desteklemiştir.

İkincil ipotek piyasası, Ginnie Mae ve hükümet destekli ancak özelleştirilmiş iki mortgage şirketi olan Fannie Mae ve Freddie Mac'in, birincil ipotek piyasasında kredi veren kuruluşlar tarafından açılan kredileri menkul kıymetleştirmeleriyle oluşturulmuştur. Bu sistemde kurumsal yatırımcılar (genellikle emeklilik fonları ve sigorta şirketlerinden oluşan), bankalardan veya ipotekli konut kredisi veren diğer kuruluşlardan ipoteğe dayalı menkul kıymetleri (İDMK) satın almaktadır. Bankalar, bilanço dışına çıkardıkları kredilerin aylık geri ödemelerinin takibi, sigorta işlemlerinin yapılması vb. hizmetleri müşteriye sunarak, kredi üzerinden komisyon geliri elde etmektedir. Kurumsal yatırımcılar ise, satın aldıkları İDMK'ları faiz oranına ve vade yapısına göre sınıflandırarak farklı havuzlar oluştururlar. Borçlular bankalara aylık taksitlerini ödedikçe, bankalar komisyon yüzdesini keserek aylık geri ödemeleri yatırımcıya iletirler. Yatırımcılar devredilen alacakları, teminat gösterip menkul kıymet (borçlanma senedi) ihraç etmektedirler. Bu sisteme İpoteğe Dayalı Menkul Kıymet (İDMK) piyasası ve ortaya çıkan türev ürünlere de aktarmalı menkul kıymetler (passthrough securities) denilmektedir.¹³¹

Menkul kıymetleştirmenin icadı, yeni risk değerlendirme tekniklerinin oluşturulmasını gerektirmiştir. Çünkü, ikincil ipotek piyasasında satılan ipotek portföylerinin sınıflandırılması ve buna göre de fiyatlandırılması risk gruplarına göre yapılmaktadır. Bu gruplandırmanın yapılması için de kredi puanlama (credit scoring) sistemi geliştirilmiştir. 1990'larda yaşanan teknolojik gelişmenin de etkisiyle oluşturulan kredi puanlama sistemi, geliştirilen risk ölçüm ve fiyatlandırma modellerine

¹³⁰ Marshall W. Dennis, ve Thomas J. Pinkowish, **Residential Mortgage Lending: Principles and Practices**, Beşinci Baskı, Mason, OH: Thomson South-Western, 2004, s.208-209.

¹³¹ Işıl Erol, "ABD Mortgage Krizi ve Türkiye'de İkincil Mortgage Piyasası", **Eğitim Bilim Toplum**, C.7, S.27, 2011, s.20.

dayanarak,¹³² ipotekli konut kredisi başvurusunda bulunan bireylerin ödeme davranışları hakkında tahminlerde bulunmaya yarayan bir sistemdir.¹³³ Kredi verenlerin rasyonel ve hızlı karar almasını sağlayan bu sistem, birincil ve ikincil ipotek piyasalarının gelişmesinde önemli bir yere sahiptir.

Risk değerlendirme sisteminin etkinlik kazanması ve menkul kıymetleştirme sürecinin hızlanması, ABD’de birincil ipotek piyasalarının hacminin genişlemesine ve kredilere ulaşılabilirliğin (vade farkının artması, faiz oranlarının düşmesi, kredilendirmede daha az seçici davranılması gibi) artmasına dolayısıyla da konut finansmanının sosyal ve coğrafi tabanının genişlemesine yardımcı olmuştur. Nitekim 1980’lerde 1,5 trilyon dolar olan birincil ipotek piyasası hacmi, 2001 yılında 7,49 trilyon dolara, 2007 yılında ise 14,55 trilyon dolara çıkmıştır. Bu ipoteklerin %75-%78’i ise konut ipoteklerinden oluşmaktadır. Yine bu süre zarfında toplam ipotek kredilerinin menkul kıymetleştirme oranı %10’dan %45’e yükselmiştir.¹³⁴ 2007 yılında gerçekleşen İDMK ihracı ise 2,05 trilyon dolar olmuştur.¹³⁵

2.2.2. Menkul Kıymetleştirme ve Yatırım Aracı Olarak Konut

İkincil ipotek piyasalarının oluşması, ABD’nin konut finansman sisteminin gelişmesine ve çok sayıda hanehalkının konut sahibi olmasına aracı olmuştur. Ancak finansal piyasaların gelişimi sağlayan bu yeni araçlar, konutu soyut bir yatırım aracına dönüştürürken konut ile finansal piyasaların birbirine olan bağımlılığını da arttırmıştır.

¹³² Kredi puanlama kriterleri, kişinin mesleğine, çalışma süresine, medeni durumuna, banka hesaplarına, cinsiyetine vb değişkenlere dayanmaktadır. Andrew Leyshon ve Nigel Thrift, “Lists Come Alive: Electronic Systems of Knowledge and the Rise of Credit-scoring in Retail Banking”, **Economy and Society**, C.28, S.3, 1999, s.444.

¹³³ Alvaro Pereira, 2017, **a.g.e.**, s.608; Manuel B. Aalbers, 2008, **a.g.e.**, s.155-156.

¹³⁴ BDDK, **ABD Mortgage Krizi**, Çalışma Tebliği Sayı: 3, Ankara: BDDK, 2008, s.40; HUD, 2006, **a.g.e.**, s.12.

¹³⁵ BDDK, 2008, **a.g.e.**, s.53.

Menkul kıymetleştirme sayesinde genişleyen birincil ipotek hacmi, ilk başta hanehalklarının konutlara erişimini kolaylaştırmıştır. Ancak konut finansmanının coğrafi ve sosyal tabanının genişlemesi (konut sahipliğinin ideolojik olarak desteklenmesi ve eşik-altı krediler olarak da bilinen, kredi riski yüksek olan bireylere verilen kredilerin etkisiyle) konut talebini arttırmış, doğal olarak da konut fiyatlarını hızla yükseltmiştir. Sürekli olarak artan konut fiyatları, bir yandan farklı sosyal gruplar tarafından (bireyler, kurumsal yatırımcılar ve konut sağlayıcıları gibi) konutun giderek artan bir şekilde finansal bir varlık olarak görülmesine neden olurken diğer yandan konut sahibi olmak isteyen hanehalkının daha fazla borçlanmasına yol açmıştır. Hanehalkı borçluluğundaki artış (ki sadece konutun finansmanı için gereken borçlanmayla sınırlı olmayıp, bir konuta sahip olunduktan sonra mobilya, iç ve dış dekorasyon gibi diğer yan harcamalar için borçlanılmaktadır) ve konutun finansal bir varlık olarak görülmesi, finansal piyasaların daha fazla genişlemesinin önünü açmıştır. Böylece konut, bir yandan borç odaklı finansallaşma sürecinin ana teminatı olurken diğer yandan da finansallaşma uygulamalarının, mantığının ve ideolojik temellerinin taşıyıcısı konumuna gelmiştir.¹³⁶ Bu süreç, gayrimenkul piyasaları ile finansal piyasaların birbirine her zamankinden daha fazla bağımlı hale gelmesiyle sonuçlanmıştır.

Konutun finansal bir varlık olarak görülmesine neden olan sadece konut enflasyonu değildir. Aynı zamanda menkul kıymetleştirmenin kendisi, mekânsal bir karşılığa tekabül eden değerlerin ikincil piyasalarda rahatça işlem görebilmesine olanak sağlayarak, finansal işlemlere konu olmayan varlıkların finansal piyasalarda işlem görebilmesinin önünü açmış ve konutu finansallaştırmıştır. Diğer bir ifadeyle opak, likit olmayan, değiş tokuş edilemeyen, devredilemeyen ve alım satım arasında uzun devir süreleri olan mekânsal sabitlik, finansal aktörlerin hızlı ve kolay bir şekilde paraya

¹³⁶ Manuel B. Aalbers, 2008, **a.g.e.**, s.150-151; Rodrigo Fernandez ve Manuel B. Aalbers, 2016, **a.g.e.**, s.72.

dönüştürebilmelerini sağlayan homojen, öngörülebilir ve standartlaştırılmış özelliklere sahip likit bir varlığa dönüştürülmüştür. Bu sayede de mekânsal sabitliğin ortaya çıkardığı zorluklar ortadan kaldırılarak, tipik olmayan varlıkların (kiralama, konut ve kredi gibi) metalaşması hızlanmıştır.¹³⁷ Dahası risk değerlendirme teknikleri sayesinde yatırımcılar için engel teşkil eden yerel bilgi şeffaflaşarak, birincil piyasalarda oluşturulan teminata bağlı borç yükümlülükleri dünyanın bir başka bölgesinde rahatça işlem görebilir hale gelmiştir. Dolayısıyla menkul kıymetleştirme süreci, konutu finansal bir araca dönüştürmekle kalmamış aynı zamanda onu yerellikten çıkarak küreselleşmesine imkan vermiştir.¹³⁸

Menkul kıymetleştirmenin sağladığı bu likitlik, sermayenin değersizleşme tehdidine karşı verdiği bir yanıttır. Mekânsal olarak sabit olan konut ve ticari gayrimenkul gibi ürünlere yapılan yatırımların kar olarak geri dönüşü, üretim aşaması tamamlanıp satışa çıkarıldığında gerçekleşmektedir. Dolayısıyla, gayrimenkul yatırımları ile getirileri arasında her zaman bir gecikme olmaktadır. Gayrimenkulün uzun devir süresi, ortalama kâr oranının düşük olduğu zamanlarda sermaye için cazip bir yatırım olanağı sağlasa da (uzun amortisman, çeşitli kullanım değerleri ve heterojen piyasalar sayesinde), ekonomik ve politik ortamın ön görülemez ve belirsiz oluşundan dolayı sermayenin değer kaybetme riskini arttırmaktadır.¹³⁹ Bu çelişkiyi çözmek için diğer bir ifadeyle mekânsal sabitlikten kurtulmak için sermaye, piyasa işlemlerinin akışkanlığını ve hızını artıracak dolayısıyla da sermayenin devir süresini azaltacak finansal yenilikler arayışına girmiştir. Menkul kıymetleştirme bu arayışın bir sonucudur.¹⁴⁰

¹³⁷ Kevin F. Gotham, 2009, **a.g.e.**, s.357.

¹³⁸ Manuel B. Aalbers, 2016, **a.g.e.**, s.48; Kevin F. Gotham, “The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector”, **American Journal of Sociology**, C.112, S.1, 2006, s.255.

¹³⁹ Kevin F. Gotham, 2009, **a.g.e.**, s.366; Rachel Weber, “Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment”, **Antipode**, C.34, S.3, 2002, s.521-523.

¹⁴⁰ Menkul kıymetleştirmenin ipoteklere ve diğer metalara yayılması tek yönlü bir süreç değil, zorunlu olarak işlevsel, rasyonel veya kaçınılmaz da değildir. Bunun yerine menkul kıymetleştirme, geçmiş

Mekansal sabitliğin ortadan kaldırılmasının bir başka aracı ise gayrimenkul yatırım ortaklıklarıdır. 1960 yılında çıkarılan yasal düzenleme ile faaliyete geçen GYO'lar, 1980'li yıllarda yapılan düzenlemeler ile gayrimenkul yatırımlarının artmasında önemli paya sahip olmuştur. Bu ortaklıklar, belirli emlak piyasaları ve mülk türleri hakkındaki yerelleştirilmiş opak bilgiyi genel ve şeffaf bilgiye dönüştürmeye çalışır. Bu sayede yatırım sürecini riski değerlendirmek için gerekli yerel bilgilerin temininden ayrıştırarak mülkün finansal akışkanlığına katkıda bulunur. GYO'lar bunu yaparken, yatırımcıların çeşitlendirilmiş mülk portföylerindeki paylarını istedikleri zaman alıp satabilmelerine olanak vermekte ve gayrimenkulü likit bir metaya dönüştürmektedir. Ayrıca bu likitlik, küresel düzeydeki yatırımların yerel gayrimenkul sektörüne akışını da mümkün kılmaktadır.¹⁴¹

Gayrimenkulün yerel koşullardan soyutlanarak likit bir finansal varlığa dönüştürülmesi, sermayenin tek başına gerçekleştirebileceği bir süreç değildir. Devlet, kurumsal koşulları ve yasal düzenlemeleri oluşturarak bu likitleşmeye doğrudan müdahil olmaktadır.¹⁴² Dahası devlet, bölgesel tutarlılığı güçlendirebilecek ve şehirler ile bölgeler arasındaki akışları teşvik edebilecek çeşitli politikalar belirleyerek, yasal düzenleyici faaliyetlerde bulunarak ve altyapı yatırımları yaparak mekansal sabitlik ve likidite diyaletğinde kilit bir rol oynamaktadır.¹⁴³ Devletin gayrimenkul sektörüne katılımını yeniden yapılandıran bu müdahaleler, ulusal emlak piyasalarının özelliklerinden (kiracı hakları, emlak vergileri, gelir vergileri, borçların korunması ve yabancıların mülkiyeti gibi) doğan riskleri özümseyerek, varlık bilgisinin homojenleşmesine ve standartlaşmasına dolayısıyla da akışkanlığın artmasına yardımcı olmaktadır. Devlet

ekonomik krizlerden çıkış yolu olarak uygulanan yasal ve düzenleyici reformların bir sonucu olarak görülmelidir. Kevin F. Gotham, 2009, **a.g.e.**, s.357.

¹⁴¹ Eric Clark ve Anders Lund, "Globalization of a Commercial Property Market: The Case of Copenhagen", **Geoform** C.31, S.4, 2000, s.469-470; Kevin F. Gotham, 2006, **a.g.e.**, s.264-266.

¹⁴² Manuel B. Aalbers, 2008, **a.g.e.**, s.152.

¹⁴³ Kevin F. Gotham, 2009, **a.g.e.**, s.360.

destekli menkul kıymetleştirme, yerel ve uluslararası yatırımcıların sisteme dahil olmasını sağlayarak gayrimenkul finansmanının daha geniş sermaye piyasalarına bağlanmasına yol açmış dolayısıyla da küresel gayrimenkul akışlarının büyümesini teşvik etmiştir.¹⁴⁴

İpotek pazarının büyümesini hızlandıran ve konut ile finansal piyasalar arasındaki ilişkiyi arttıran bu gelişmeler yalnızca ABD'ye özgü değildir. Yirminci yüzyılın ikinci yarısında diğer gelişmiş ülkelerde de benzer yapılanmalar oluşmuş ve konut finansmanında gerçekleşen yenilikler hanehalkının konuta bakışını değiştirmiştir. Dahası benzer eğilimler, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Dünya Bankası gibi kurumlar aracılığıyla (yapısal uyarılama ve kemer sıkma programları adı altında) gelişmekte olan ülkelerin birçoğuna da hızla yayılmıştır.¹⁴⁵ Tezin ilerleyen kısmında gelişmiş ülkelerde konutun finansal bir varlık olarak görülmesine yol açan önemli gelişmeler üzerinde durulacaktır. Ardından gelişmekte olan ülkelerdeki yansımaları tartışılarak aralarındaki farklar ve benzerlikler tespit edilmeye çalışılacaktır.

2.3. Gelişmiş Ülkelerde Konutun Finansallaşması

Keynesyen refah devletinin sermaye birikiminin önünde bir engel oluşturduğuna yönelik hakim görüşün arttığı 1980'lerle birlikte, ABD ve diğer G7'ye üye devletlerde neo-liberal yeniden yapılanma programları hayata geçirilmiştir. Daha çok piyasa daha az devlet fikrinin egemen olduğu neo-liberal politikalar, birbiriyle bağlantılı iki önemli gelişmeye neden olmuştur. İlk olarak, sermayenin serbestçe dolaşımının önündeki engellerin kaldırılmasıyla finansal piyasaların devlet denetiminden kurtulmasıdır. Bu, finansal piyasaların kurallarının ve mantığının diğer tüm piyasalar üzerinde hakim olmasıyla sonuçlanmıştır. Birinci gelişmeyle diyalektik bir ilişkiye sahip olan ikinci

¹⁴⁴ Kevin F. Gotham, 2006, **a.g.e.**, s.237.

¹⁴⁵ Raquel Rolnik, 2013, **a.g.e.**, s.1059.

gelişme ise, sosyal harcamalar yoluyla emeğin yeniden üretimini destekleyen sosyal refah politikalarından geri çekilmedir. Bu durum, konut temininin piyasaya devredilmesine ve hanehalkının finansal piyasalara eklemlenme yol açmıştır.

2.3.1. Finansal Serbestleşme ve İpotek Piyasalarının Yapılandırılması

Gelişmiş ülkelerde, neo-liberal politikaların hayata geçirilmesiyle finansal piyasaları kısıtlayıcı düzenlemeler birer birer kaldırılmaya başlamıştır. Finansal kuralsızlaştırma/serbestleştirme olarak adlandırılan bu süreç, finans sektörü katılımcıları ile yatırımları tüm dünyaya yayılan finansal olmayan şirketlerin serbestleşme yönünde oluşturdukları baskının bir uzantısıdır.

Finansal serbestleşme konusundaki ilk talep bankalardan gelmiştir. Finansal olmayan şirketlerin yatırım stratejilerindeki değişim, diğer bir ifadeyle uzun vadeli yatırımlar için öz kaynaklarına ve finansal piyasalara yönelmeleri, bankaların kar oranlarını oldukça düşürmüştür. Ancak aynı dönemde, sosyal refah devleti politikalarının sona ermesi, işgücünü koruyan yasaların esnekleşmesi, ücret ilişkisinin yeniden yapılandırılması gibi gelişmeler, hanehalkının, gelirleri dışında yeni ek finansmana ihtiyaç duymasına neden olmuştur. Bu, bankalar için yeni yatırım fırsatları doğurmuştur. Bankalar, kısa sürede yeniden yapılanarak, hanehalkıyla gerçekleştirilen finansal işlemlere ağırlık vermeye başlamıştır.¹⁴⁶ Hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesi ise devletler tarafından gerçekleştirilen düzenlemelerle mümkün olmuştur.

Finansal serbestleşmeyi besleyen ikinci gelişme, 1970’lerde petrol fiyatlarında yaşanan hızlı artışın petrol zengini ülkelerin “petro-dolarlar” biriktirmesine yol açmasıdır. Petro-dolarlar, başta ABD olmak üzere gelişmiş ülkelerin bankalarına yönelmiştir.

¹⁴⁶ Costas Lapavitsas, 2009(a), **a.g.e.**, s.126-136. Bankalar, kâr oranlarının düşmesine yönelik çok yönlü önlemler hayata geçirmiştir. Ancak bankaların hanehalkıyla gerçekleştirilen finansal işlemlere ağırlık vermesi, öne çıkan en önemli iki gelişmeden biridir.

Ellerinde büyük fonlar oluşan bankalar, bu fonları gelişmekte olan ülkelere kredi olarak vermeye başlamış ve uluslararası finansal kısıtlamaların kaldırılmasına yönelik küresel bir baskı oluşturmuştur. Bu gelişmelere, finansal olmayan şirketlerin (zellikle Amerikan çok uluslu şirketlerinin) küreselleşerek farklı ülkelere açılması ve ihtiyaç duydukları finansal hizmetleri bu ülkelerde karşılayabilme arzusunun oluşturduğu baskı da eklenmelidir.¹⁴⁷ Sayılan bu gelişmeler, küresel ekonomik entegrasyon için finansal kuralsızlaştırmayı önkoşul haline getirmiştir.

Finansal serbestleşmenin önemi, konut finansmanında bankacılık sektörünün ön plana çıkmasına ve finansal bir yenilik olan menkul kıymetleştirmenin giderek yaygınlaşmasına olan katkısıdır. Bu iki gelişmenin gerçekleşmesi için gereken yasal ve kurumsal değişiklikler finansal serbestleşme talepleri ve baskılarından ayrı düşünülemez. Gelişmiş ülkelerdeki piyasa odaklı konut finansmanı sisteminin yayılmasında ve ipotekli konut kredilerinin milli gelir içindeki payının hızla yükselmesinde, bankaların değişen stratejisi ve devlet eliyle finansal piyasalar ile gayrimenkul piyasalarının yeniden yapılandırılması etkili olmuştur.

rnek verilecek olursa, finansal piyasaların serbestleşmesine öncülük eden ülkelerden olan İngiltere’de, konut finansmanı, 1980’li yıllara kadar (büyük oranda) yapı birlikleri (kooperatifler) tarafından karşılanmıştır. Söz konusu birlikler, piyasanın altında verdikleri faiz oranları ve devletin bankalar üzerinde uyguladığı kontrol mekanizması sayesinde, neredeyse birincil ipotek piyasasının tamamını kontrol etmiştir. Ancak 1979 yılından sonra, Margaret Thatcher önderliğinde iktidara gelen Muhafazakar Parti Hkmeti (1979-1990), 1980 yılında bankalar üzerindeki (korse adı verilen) kısıtlamaları kaldırmıştır.¹⁴⁸ Ardından 1986 yılında ıkarılan Finansal Hizmetler Kanunu ve Konut

¹⁴⁷ zgr Orhangazi, 2008, **a.g.e.**, s.145-147.

¹⁴⁸ Mark Bolat ve Adrian Coless, **The Mortgage Market: Theory and Practice of Housing Finance**, London-New York: Routledge, 2012, s.108-119.

Kredi Kooperatifleri Kanunu ile birincil ipotek piyasası serbestleştirilmiştir. Yapı birliklerine yönelik devlet desteğinin sonlandırılması ve çok sayıda yabancı banka ile ticari bankaların ipotek piyasasına girmesiyle konut finansmanında rekabet giderek artmıştır.¹⁴⁹ Bankalarla rekabet etmekte zorlanan konut birlikleri, birincil ipotek piyasasındaki payını her geçen yıl kaybetmiştir.¹⁵⁰

Finansal piyasaları serbestleştirmede olduğu gibi, Avrupa’da ilk menkul kıymetleştirme 1987 yılında yine İngiltere’de yapılmıştır. İkincil piyasaların tam manasıyla gelişmesi ise 2000’li yıllardan sonra mümkün olmuştur. Menkul kıymetleştirmenin hızlanmasıyla konut finansmanının sosyal ve coğrafi tabanı genişlemiştir. Nitekim 2007 yılına gelindiğinde Birleşik Krallık nüfusunun %20’si özel sektör tarafından sağlanan ipotekli konut kredisi kullanmıştır. Konut kredilerinin yaklaşık %30’u ise (%27’si İDMK %4’ü ipotek teminatlı menkul kıymetler aracılığıyla) ikincil piyasalar tarafından sağlanmıştır.¹⁵¹ Aynı yıl ipotekli konut kredilerinin GSYİH oranı %86,3’e yükselmiştir.¹⁵²

Benzer şekilde Ruud Lubbers liderliğindeki Hollanda hükümeti (1982-1994), 1986 yılından sonra finansal serbestleşme adına önemli adımlar atmıştır. Yabancı bankaların ülkeye girişi, kredi veren kuruluşları temerrüt riskine karşı koruyan Ulusal İpotek Garantörü (NHG) kurumunun 1995 yılından sonra özelleştirilmesi ve ipotek faizlerini vergi iadesi olarak geri alabilme imkanının sağlanması (Mortgage Interest Tax-Deductibility Scheme - MITDS sistemi) konut finansmanı piyasasının büyümesinde önemli rol oynamıştır. Özellikle NHG ve MITDS, daha düşük faiz oranları, daha uzun

¹⁴⁹ Christine ME Whitehead, **The Nature and Role of Building Societies in the UK**, Stockholm: Statens Bostadskreditnämnd, 2008, s.7

¹⁵⁰ 1978 yılında verilen ipotekli konut kredilerinin %94.1’i yapı birlikleri, %5.1’i ise bankalar tarafından verilmiştir. Bu oran 1999 yılında sırasıyla %26 ve %67 olarak değişmiştir. Mark Boléat ve Adrian Coless, 2012, **a.g.e.**, s.117; HM Treasury, **Housing Finance Review: Analysis and Proposals**, Norwich: HM Treasury, 2008, s.13.

¹⁵¹ HM Treasury, 2008, **a.g.e.**, s.12-23.

¹⁵² HFN, **United Kingdom**, <https://www.housing-finance-network.org>, erişim tarihi: 08.12.2021.

vade, ilk kez konut satın alanlar için %125 LTV oranı gibi imkanlar sağlayarak hanehalkının (miktar olarak) daha fazla borçlanabilmesinin önünü açmıştır.¹⁵³ Bu gelişmeler neticesinde 1995 - 2007 yılları arasında birincil ipotek piyasası 3,2 kat genişlerken konut kredilerinin GSYİH oranı %50'den %98,6'ya yükselmiştir.¹⁵⁴ İpotekli konut kredilerinin dörtte birinden fazlası ise menkul kıymetleştirme yoluyla sağlanmıştır.¹⁵⁵ 2007 yılında Hollanda, İngiltere ve İspanya'dan sonra Avrupa'da en çok menkul kıymetleştirme yapan ülke olmuştur.¹⁵⁶

Günümüzde İngiltere ve Hollanda dışında diğer pek çok Avrupa ülkesi, birincil ipotek piyasasına finansman sağlamak amacıyla (İDMK ve ipotek teminatlı menkul kıymetler yoluyla) menkul kıymetleştirmeye başvurmaktadır. Ülkelerin menkul kıymetleştirme düzeyleri, birincil piyasalarını serbestleştirme ve ikincil piyasalarını düzenleme zamanlarına ve hızlarına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Örneğin ikincil ipotek piyasasının gelişimi, İngiltere, İspanya, Hollanda ve İtalya'da hızlı gerçekleşirken, Almanya, Fransa ve Portekiz'de ise daha yavaş bir hızla gerçekleşmiştir. Ancak süreç aynı yönde hareket eden ortak yörüngelere sahiptir.¹⁵⁷ Nitekim 2000'lerden sonra Avrupa'da İDMK pazarı kısa sürede üç kat büyümüştür. Gelişmiş ülkelerde birincil ve ikincil ipotek piyasalarının hızlı genişlemesinin ardında, bir başka neo-liberal politikanın uzantısı olan, konut sunumunun piyasalaşması yatmaktadır.

¹⁵³ Richard Ronald ve Kees Dol "Housing in the Netherlands Before and After the Global Financial Crisis", **Housing Markets and the Global Financial Crisis** (ed. R. Forrest & N.M. Yip), Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011, s.100-102.

¹⁵⁴ Statista, **Total Mortgage Debt from Households in the Netherlands from 1995 to 2019**, <https://www.statista.com>, erişim tarihi: 08.12.2021; HFN, **Netherlands**, <https://www.housing-finance-network.org>, erişim tarihi: 08.12.2021.

¹⁵⁵ Rabobank, **Credit Crisis Puts Mortgage Funding in Eurozone Countries to the Test**, https://economics.rabobank.com/globalassets/documents/2011/januari/sr1102abr_mortgage_funding_euro_zone_countries.pdf, erişim tarihi: 08.12.2021.

¹⁵⁶ HM Treasury, 2008, **a.g.e.**, s.28.

¹⁵⁷ Rodrigo Fernandez ve Manuel B. Aalbers, 2016, **a.g.e.**

2.3.2. Konut Sunumunun Piyasalaşması

Gelişmiş ülkelerde ipotek piyasalarının yeniden yapılandırılması, ikinci bir gelişme olan, sosyal harcamalar yoluyla emeğin yeniden üretimini destekleyen sosyal refah politikalarından geri çekilmeyle eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir. Savaş sonrası dönemin temel direklerinden biri olan ve yoğun birikim rejiminin ücret, verimlilik ve tüketim devresini tamamlamaya destek olan konut politikaları, neo-liberal politikaların hayata geçirilmesiyle büyük bir değişim yaşamıştır. Temelde devlet harcamalarını kıstak ve piyasanın önünü açmak üzere oluşturulan yeni konut politikaları, hanhalklarının konutlara erişimini kolaylaştırmak dolayısıyla da konut sahipliğini arttırmak üzere şekillenmiştir. Konut politikalarının arkasındaki bu normatif prensip, konut sahipliğinin ekonomik refahı teşvik ettiği öncülüne dayanan pragmatik bir iddia ile desteklenmektedir.

Devlet harcamalarını kıstak amacıyla atılan ilk adım, sosyal konutların inşası ile bakımı için ayrılan sübvansiyonların ve fonların kesilmesidir. Bu, var olan sosyal konut stokunun fiziksel olarak bozulmasına ve bu tarz konutlardan yararlanmak isteyen bireylerin alternatiflere (satılık konutlar ya da özel mülkiyete ait kiralık konutlar) yönelmesine yol açmıştır. İkinci adım ise, var olan sosyal konutların özelleştirilmesidir. İdeolojik bir tercih olan, bireysel konut sahipliğini arttırmaya yönelik çabalar, birçok Avrupa ülkesinde sosyal konut stokunun özelleştirilmesini beraberinde getirmiştir. Bu konutların satışından faydalananlar, oturan kiracılardan (İngiltere), konut dernekleri ve konut kooperatifleri gibi kâr amacı gütmeyen aktörlere (Hollanda, İngiltere) ve bazı durumlarda özel sermaye şirketlerine kadar (Almanya, Hollanda) değişmektedir.¹⁵⁸ Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ise (Doğu Bloku'nda yer alan ülkelerde), daha öncesinde kamulaştırılan konutlar mülk iadesi yoluyla eski sahiplerine verilmiş ya da açık

¹⁵⁸ Raquel Rolnik, 2013, **a.g.e.**, s.1060-1062.

arttırmayla özelleştirilmiştir.¹⁵⁹ Kamu konutlarının özelleştirilmesine paralel birçok ülke, kiracıları korumaya yönelik kira artışlarına sınırlama getiren mevzuatlarını da yeniden düzenlemeye gitmiştir.¹⁶⁰

Uygulanan politikalar, özel sektör konut yatırımlarını arttırmaya, özel mülkiyete dayalı kiralık konut sektörünün gelişmesini teşvik etmeye ve bu yatırımlar için maddi ve sembolik talebi oluşturmaya yönelik olmuştur. Konut temininin piyasalaşmasına yol açan bu gelişmeler, özde finansal piyasaların genişlemesini sağlayan önemli bir araca dönüşmüştür.

Konut temininin piyasalaşması ve konut sahipliğini arttırmaya yönelik ideoloji sadece devletler tarafından desteklenen bir politika değildir. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütler tarafından da teşvik edilmektedir. Örneğin Dünya Bankası'nın 1993 yılında yayımladığı "Konut: Pazarları Çalıştırmayı Sağlıyor" adlı rapor,¹⁶¹ devletlere, "konut stoklarını özelleştirmelerini, ipotek piyasasının ve diğer finansal araçların oluşturulması için kolaylıklar sağlamalarını ve piyasa ideolojisi doğrultusunda yasal çerçeveler geliştirerek konut sektörünü bir bütün olarak yönetmelerini" açıkça önermektedir.¹⁶² Dünya Bankası'nın bu manifestosu, konut sektörünün ekonomi için ne kadar hayati bir konuma sahip olduğunu göstermesi açısından ayrıca önemlidir.¹⁶³

Bu örgütlerin dışında, ulus üstü bir yapılanma olan Avrupa Birliği'nde (AB), üye devletlere benzer politikalar uygulamaları konusunda baskı yapmaktadır. 2007 yılında

¹⁵⁹ European Action Coalition For The Right To Housing And To The City, **Housing Financialization: Trends, Actors, and Processes: Brochure of the European Action Coalition for the Right to Housing and to the City**, Brussel: Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2018 s.49.

¹⁶⁰ Raquel Rolnik, 2013, **a.g.e.**, s.1062.

¹⁶¹ World Bank, **Housing: Enabling Markets to Work: A World Bank Policy Paper**, 1993, <http://documents.worldbank.org/curated/en/387041468345854972/Housing-enabling-markets-to-work>, erişim tarihi: 02.02.2020.

¹⁶² Tablo 1'de kamu sektörünün ne yapması ve ne yapmaması gerektiği açıkça belirtilmiştir. **A.k.**, s.46-47.

¹⁶³ Raquel Rolnik, 2013, **a.g.e.**, s.1059.

AB Komisyonu tarafından hazırlanan “Kamu Yararına Yönelik Genel Hizmetlere İlişkin Beyaz Kitap”¹⁶⁴ (SGEI), üye devletlerin uyguladığı sosyal hizmetleri, kamu hizmeti statüsünden çıkararak genel hizmetler kavramı çerçevesine almıştır. Bu kapsamda sosyal konut artık bir kamu hizmeti olarak değil, rekabetçi bir iç pazarda, kaliteli, erişilebilir ve uygun fiyatla sunulan genel bir hizmet olarak görülecektir. Bu stratejik değişiklik, Lizbon Antlaşması ile AB’nin temel politikalarından biri olarak hayata geçirilmiştir.¹⁶⁵ Bunun yanında AB, üye ülkelerin sadece en savunmasız olanlar için genel hizmetlere yönelmeleri konusunda baskı yapmakta¹⁶⁶ ve sosyal harcamalar için kamu bütçelerine kısıtlamalar¹⁶⁷ getirmektedir. Dahası AB, çeşitli anlaşmalarda, pazarların serbestleştirilmesi, kamu arazileri ile mallarının özelleştirilmesi ve kira piyasasının desteklenmesi gibi konularda öneriler sunmakta ve şartlar koymaktadır.¹⁶⁸

2.3.3. Gelişmiş Ülkelerde Konutun Finansallaşması Üzerine Bir Değerlendirme

Gelişmiş ülkelerde konut sahipliğini arttırmaya yönelik politikaların hayata geçirilmesi, ipotek piyasalarının serbestleştirilmesi ve genişletilmesine yönelik politikalarla mümkün olmuştur. Diğer bir ifadeyle her iki politikayı birbirinden ayırmak mümkün değildir. Ancak ipotek piyasaları giderek artan bir şekilde ipotek ve finansal piyasaların devam etmesini sağlamak üzere genişlemektedir. Bu noktada konut sahipliği

¹⁶⁴ EUR-Lex: COM, 725 Final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0725&from=PT>, erişim tarihi: 02.02.2020.

¹⁶⁵ European Action Coalition For The Right To Housing And To The City, 2018, **a.g.e.**, s.32.

¹⁶⁶ Avrupa Komisyonu, Hollanda örneğinde olduğu gibi, sosyal konutlara erişim için bir gelir tavanının gerekli olduğuna karar vermiştir. European Commission: State aid No E 2/2005 and N 642/2009 – The Netherlands, Existing and special project aid to housing corporations, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/197757/197757_1155868_173_2.pdf, erişim tarihi: 05.03.2020.

¹⁶⁷ 1997 yılında kabul edilen ve 2005 ile 2011 yıllarında revize edilen “İstikrar ve Büyüme Paktı”, her üye ülkenin maliye politikalarını belirlerken, bütçe açıklarının GSYİH’nin yüzde 3’ünü ve kamu borcunun GSYİH’nin yüzde 60’ını geçmeyecek şekilde ayarlamalarını salık vermiştir. Aksi taktirde düzeltici önlemler devreye girecek ve bu ülkelere karşı yaptırımların uygulanması gündeme gelecektir. EUR-Lex: PROTOCOL, No:12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12008M/PRO/12>, erişim tarihi: 02.02.2020.

¹⁶⁸ European Action Coalition For The Right To Housing And To The City, 2018, **a.g.e.**, s.34.

ideolojisi, bir politika hedefinden çok saf retorik haline dönüşmektedir. Diğer bir ifadeyle konut sahibi olmak kendi başına bir hedef değildir. Daha çok bir amaç için araç haline gelmiş, türetilmiş bir hedeftir.¹⁶⁹ Konut sahipliği ideolojisiindeki bu değişim, finansal piyasaların diğer tüm piyasalar üzerinde belirleyici bir konuma yükselmesinin bir başka ifadesidir. Konut sektörünün finansal piyasalarla olan ilişkisinden dolayı devletlerin uyguladığı konut politikaları da bu değişimden etkilenmektedir.

Eş güdümlü olarak uygulanan her iki politika, iki önemli somut gelişmeyle sonuçlanmıştır. Bunlardan ilki, gelişmiş ülkelerdeki konut sahipliği oranlarındaki artıştır. Tablo 1.2’de, seçilmiş belli başlı G20 ülkelerinin konut sahipliği oranları verilmiştir. 1990’lardan itibaren ülkelerin tamamı konut sahipliği oranlarında hızlı bir artış yaşamışlardır. Şekil 1.2’de de görüleceği üzere bu artışa konut fiyatlarındaki artış eşlik etmiştir. 2008 kriziyle birlikte, konut sahipliği oranlarında ve konut fiyatlarında bir azalma söz konusu olmuştur.

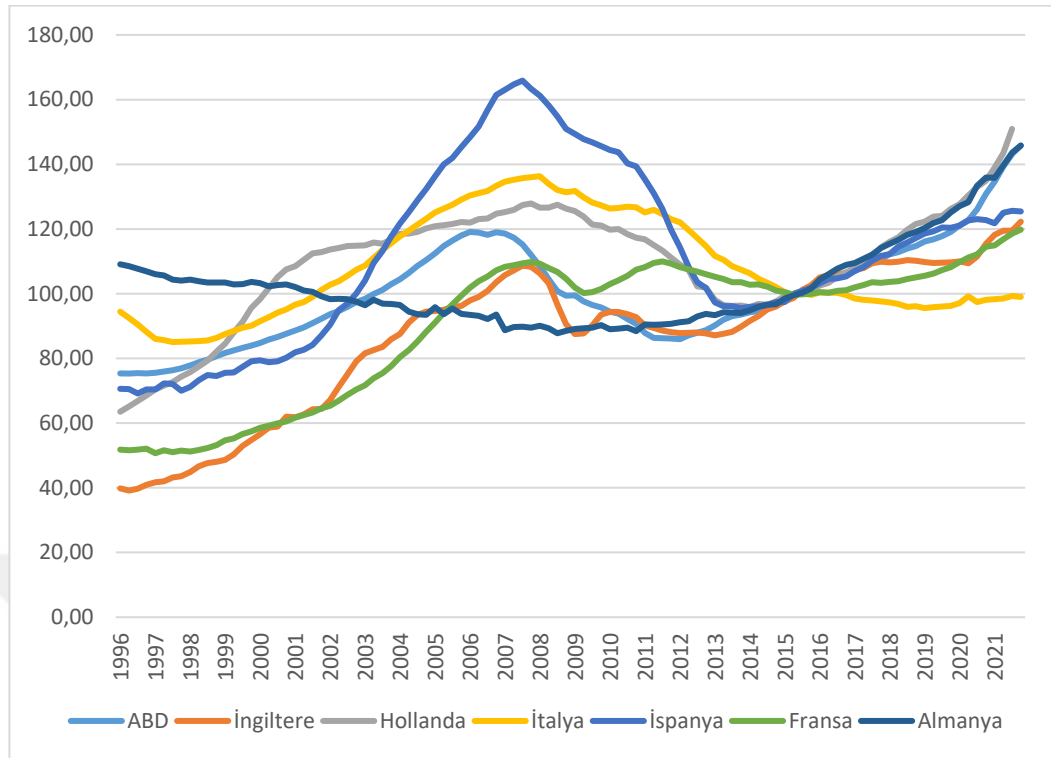
Tablo 1.2 Seçilmiş G20 Ülkelerinde Konut Sahipliği Oranı

	1980	1990	2002	2005	2010	2015	2018	En Yüksek Olduğu Yıllar ve Oranları
ABD	65,6	63,9	67,9	68,9	66,9	63,7	64,8	2004: 69
İngiltere	56	68	69	70	70	63,5	65,1	2007: 73,3
Hollanda	42	44	53	63,9	67,2	67,8	69	2016: 69,4
İtalya	59	67	70	73,2	72,6	72,9	72,4	2012: 74, 2
İspanya	73	76	85	82	79,8	78,2	76,3	2002: 85
Fransa	51	54	55	61,8	62	64,1	65,1	2018: 65,1
Almanya	-	38	42	53,3	53,2	51,9	51,5	2011: 53,4

Kaynak: Trading Economics, **Home Ownership Rate**, <https://tradingeconomics.com>, erişim tarihi: 05.03.2020; John Dohling ve Nick Horsewood, “Economic And Social Development in the New Eu: The Role Of Housing Systems And Prospects For Housing Policy”, https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/02/05_Dolig.pdf, erişim tarihi: 05.03.2020

¹⁶⁹ Manuel B. Aalbers, 2015, **a.g.e.**, s.52.

Şekil 1.2 1996- 2021 Yılları Arası Seçilmiş G20 Ülkelerinde Konut Fiyatlarının Gelişimi (2015=100)



Kaynak: OECD, *Affordable Housing Database*, <http://oe.cd/ahd>, erişim tarihi: 05.03.2020.

Şekil 1.2'deki veriler incelendiğinde Almanya hariç bütün ülkelerde konut fiyatlarının küresel finans krizine kadar arttığı görülmektedir. Fiyat artışları, küresel krizden hemen önce o döneme kadar ki en yüksek seviyeye ulaşmış ve krizi takiben uzun bir süre düşüş eğilimine girmiştir. İspanya, İtalya, Hollanda ve ABD konut piyasaları krizden en fazla etkilenen piyasalar olmuştur. Ancak konut fiyatları 2015 yılından itibaren tekrar yükselmeye başlamıştır. İtalya ve İspanya dışında kalan ülkelerde artışlar kriz öncesinden de yüksek seviyelere çıkmıştır. Krizden sonra fiyatlardaki artışın tekrar ivmelenmesi, konutun finansal bir varlık olarak görülmeye devam ettiğini göstermektedir. Nitekim krizden çıkış yolu arayan hükümetler, sermayenin konut yatırımlarına yönelmesi için önemli adımlar atmıştır. Hollanda örneğinde bu destek açıkça görülmektedir.

Hollanda’da konut piyasası, ipotekli konut kredilerine ve menkul kıymetleştirmeye aşırı bağımlı olduğundan, 2009 ile 2012 yılları arasında konut satışlarında %30, konut fiyatlarında ise %20 oranında düşüş yaşamıştır. Süreci tersine çevirme gayretinde olan Mark Rutte Başbakanlığındaki hükümet (2010-), konut piyasasında bulunan ve düzenlemeye tabi olan konutların¹⁷⁰ düzenlemeye tabi olmayan sektöre aktarılması adına önemli girişimlerde bulunmuştur. Bu kapsamda, düzenlemeye tabi olan konutların kiralарını belirleyen sistem değiştirilmiş ve sosyal konut derneklerinin faaliyetleri sınırlandırılmıştır. Faaliyet alanları daralan dernekler, kiralık konutları özel yatırımcılara satmaya başlamıştır. 2014 yılında Hollanda İçişleri ve Krallık İlişkileri Bakanlığı tarafından yayımlanan “Hollanda Konut Piyasasına Yatırım”¹⁷¹ adlı kitapçık, özel yatırımcıları mevcut fırsatlar konusunda detaylı bir şekilde bilgilendirmektedir.

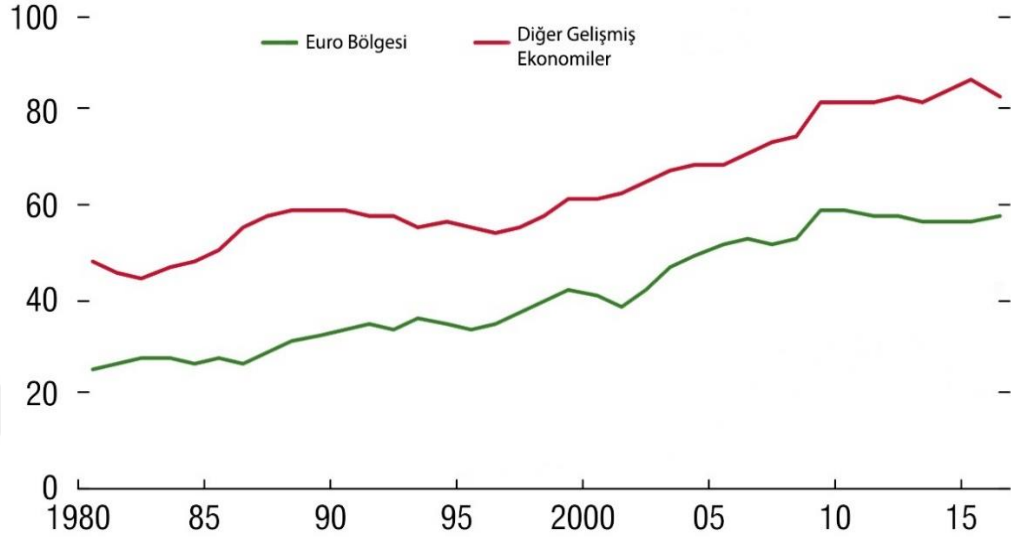
Gelişmiş ülkelerdeki uygulanan politikaların ikinci önemli sonucu ise hanehalkı borçluluk oranlarındaki artıştır. Konut sahipliğine yönelik politikalar ve ipotekli konut kredilerinin yaygınlaşması, konut talebinde bulunan hanehalklarını ipotekli konut kredilerine yönlendirmiştir. Bu gelişme, hanehalkı borçluluğunun artmasına önemli katkı sağlamıştır. Şekil 1.3’te Euro bölgesi ve diğer gelişmiş ülkelerdeki hanehalkı borçlarının GSYİH’ya oranı görülmektedir. Hanehalkı borçluluğu 1980’lerden itibaren sürekli olarak artmaktadır. Tablo 1.3’te ise gelişmiş ülkelerdeki konut sahiplerinin ne kadarının borçlanarak (ipotekli konut kredisi ve diğer borçlanma biçimleri) konut sahibi olduklarını göstermektedir. 2018 yılında, ipotekli konut kredileri aracılığıyla konut sahibi olanların

¹⁷⁰ Düzenlemeye tabi konutlar, kiralарın devlet tarafından belirlendiği kiralık konutlardır. Bu konutlar, Hollanda konut piyasasının yaklaşık %40’ını oluşturmaktadır.

¹⁷¹ Ministry of the Interior and Kingdom Relations, **Investing in the Dutch Housing Market**, <https://www.ivbn.nl/viewer/file.aspx?FileInfoID=722>, erişim tarihi: 05.03.2020.

payı, İngiltere’de %31, Hollanda’da %48, İtalya’da %10, İspanya’da %25, Fransa’da %24, Almanya’da %18 ve ABD’de %40 olarak gerçekleşmiştir.¹⁷²

Şekil 1.3 Hanehalkı Borçlarının GSYİH’ya Oranı



Kaynak: IMF, **Global Financial Stability Report**, Washington: IMF, 2017, s.60.

Tablo 1.3 Seçilmiş G20 Ülkelerinde Konut Sahipliği İçerisinde İpotekli Konut Kredisi ve Borçlanma Yoluyla Konut Sahipliğinin Yeri

	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2018
İngiltere	44,0	46,9	44,5	41,9	37,4	36,1	37,5
Hollanda	53,9	58,1	59,2	59,6	60,0	60,1	60,5
İtalya	12,9	13,5	15,3	15,6	17,2	16,8	13,0
İspanya	-	32,0	32,8	32,0	32,0	31,2	29,4
Fransa	23,9	27,3	27,4	29,4	31,8	31,1	31,8
Almanya	29,4	-	-	28,1	27,6	26,2	25,6

Kaynak: Eurostat, **Distribution of Population by Tenure Status, Type of Household and Income Group**, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en, erişim tarihi: 05.03.2020.

Özetlenecek olursa, 1990’ların sonu ve 2000’lerin başında uygulamaya konan neo-liberal politikalar (konut sunumunun ve finansmanının piyasalaşması ve ev sahipliği ideolojisinin yaygınlaşması), hanehalkı kazançlarının finansal piyasalar aracılığıyla içselleştirilmesini sağlamıştır. Konuta olan talebi arttırarak daha fazla aktörü sisteme

¹⁷² OECD, **Housing Tenure Sistribution**, <http://oe.cd/ahd>, erişim tarihi: 05.03.2020.

dahil eden bu süreç, konutun finansal bir varlık olarak görülmesini hızlandırmaktadır. Ancak ipotekli konut kredilerine erişimin artması, konut fiyatlarında yukarıya doğru seyreden hareketten (ki bu artışa katkı sağlamaktadır) olumsuz etkilenmektedir. Artan fiyatlar, hanehalkının daha fazla borçlanması gerektirmekte dolayısıyla da konutlara erişimi engellemektedir. Konut yatırımlarında azalmayla sonuçlanabilecek olan bu gelişme, ekonomilerin giderek finansallaşması ve konut yatırımlarının diğer sektörleri beslemesinden dolayı ekonomik istikrarsızlıklara yol açma potansiyelini beraberinde taşımaktadır. Nitekim küresel finans kriziyle birlikte finansal piyasaların genişlemesinin sürdürülemez oluşu ve aşırı finansallaşmanın ulusal ekonomilerin kırılganlığını arttırdığı görülmüştür. Fakat krizden sonraki yıllarda bu süreci tersi yönde değiştirecek herhangi bir müdahale gelmemiştir. Dahası krizden çıkış yolu arayan devletler, finansal piyasaların daha fazla genişlemesine aracılık etmeye çalışmışlardır.

2.4. Gelişmekte Olan Ülkelerde Konutun Finansallaşması

Aralarında farklılıklar bulunsa da gelişmiş ülkelerde yaşanan bu gelişmeler, küresel ekonomiye entegrasyon sürecinde gelişmekte olan ülkeleri kapsayacak şekilde genişlemiştir. Özellikle, Bretton Woods anlaşmasına dayanan ve küresel ekonominin çerçevesini belirleyen Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi kurumlar ile Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), yapısal uyum ve fiili kemer sıkma programlarıyla gelişmekte olan ülkelerin finansallaşmasında aracı olmuşlardır.¹⁷³ Gelişmekte olan ülkelere salık verilen ve Washington Konsensüsü¹⁷⁴ olarak da bilinen neo-liberal

¹⁷³ Raquel Rolnik, 2013, **a.g.e.**, s.1059; Neil Brenner ve Nik Theodore, “Preface: From the “New Localism” to the Spaces of Neoliberalism”, **Antipode**, C.34, S.3, 2002, s.342-343. Korumacı-müdahaleci kalkınma modelini kapitalist bir gelişme biçiminin sınırları dışına taşımış olan Sovyet-tipi rejimlerin iflas etmesi, “başka seçenek yoktur” sloganının tüm dünyayı etkisine almasına katkı yapmıştır. Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi**, 9. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2005, s.212-213.

¹⁷⁴ “Washington Konsensüsü” olarak da bilinen ve IMF, DB ve DTÖ tarafından tüm dünyaya salık verilen neo-liberal politikalar şunları içermektedir: Artık devlet, fiyat mekanizmasına müdahale etmeyecek, büyümeye, uluslararası rekabet ve istihdam gibi konularla ilgilenmeyecek, bu konuları piyasaya bırakacaktır. Faizler iktisat politikalarının merkezinde yer alacak ve enflasyon ve ödemeler dengesi gibi konuları faiz oranları belirleyecektir. Maliye ve para politikasında sıkı bir disiplin sağlanacaktır. Dış ticaret serbestleştirilecek, sermaye yatırımlarının önündeki engeller kaldırılacak ve sermaye yatırımlarını ülkeye

politikalar, bu ülkelerin iç ekonomilerini uluslararası sermaye piyasalarıyla bütünleştirmiştir. Küresel düzeyde artan likiditenin gelişmekte olan ülkelere yönelmesi, ulusal finansal piyasaların büyümesine katkı sağlamıştır. Ulusal bankaların yanında giderek artan yabancı banka sayısı, bankacılık uygulamalarının açık finansal piyasalara ve kişisel gelirlere kaymasını teşvik etmiştir.¹⁷⁵ Özellikle 2008 Küresel Finans Krizi'ni takiben gelişmiş ülkelerde uygulanan gevşek para politikaları, gelişmekte olan ülkeler üzerinde önemli etkiler oluşturmuş ve finansallaşmayı hızlandırmıştır.

Gelişmekte olan ülkelere konutun finansallaşması, gelişmiş ülkelere nazaran sınırlı kalmıştır. Gelişmiş ülkelere konut merkezli finansallaşma, sosyal konutların özelleştirilerek konut temininin piyasalaşması ve bu gelişmeyle doğru orantılı olarak ipotek piyasalarının aşırı büyümesi ile şekillenirken, gelişmekte olan ülkelere bu gelişmeler kısmen yaşanmaktadır. Böylesi bir farkın ortaya çıkmasında, ülkelere özgü yerel niteliklerin yanında gelişmekte olan ülkelerin kapitalist gelişme düzeylerinin getirdiği bazı sınırlılıklar önemli rol oynamaktadır. Bir kere, bu ekonomilerin finansallaşmasının dinamikleri gelişmiş ülkeler ile kurdukları ilişkiler tarafından belirlenmektedir. Diğer bir ifadeyle, gelişmiş ülkelere doğru gerçekleşen finansal akışlar ve borç ilişkisi, gelişmekte olan ülkelerin küresel finansal entegrasyona dahil olmasını sağlamıştır. Küresel mübadele ve iş bölümü ekseninde belirlenen bu bağımlılık ilişkisi, gelişmekte olan ülkelerin entegrasyon için gereken yasal ve kurumsal değişiklikleri yerine getirmesine razı olması anlamına gelir. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerin finansallaşması küresel likidite koşullarına sıkı sıkıya bağlıdır.

çekmek için gereken adımlar atılacaktı. Emek piyasası esnekleştirilerek sendikal haklar ortadan kaldırılabilecekti. Alfredo Saad-Filho, "Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler", **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki** (Ed. A. Saad-Filho ve D. Johnston), (Çev. Ş. Başlı ve T. Öncel), İkinci Baskı, İstanbul: Yordam Kitap, 2014, s.192-194.

¹⁷⁵ Costas Lapavistas, 2013, **a.g.e.**, s.801.

İkinci olarak, gelişmekte olan ülkelerdeki devlet veya özel sektör tarafından sunulan konutlara erişim gelişmiş ülkelerdeki gibi kapsayıcı olamamıştır. Özel sektör tarafından sunulan konutlar, daha çok orta ve üst gelir grubuna hitap etmiştir. Diğer taraftan, kaynak yetersizliğinden dolayı sosyal konut üretimi ise yeterli düzeye hiçbir zaman gelememiştir. Kamu tarafından üretilen konutlar, çoğu zaman konut sahipliğini arttıracak şekilde planlanmış ve kayıtlı sektörde çalışan işgücü ile kamuda istihdam edilenlerin küçük bir kısmını kapsamıştır. Toplumun genelini oluşturan alt gelir grubuna dahil olan hanehalkları, çoğunlukla kayıt dışı sektörlerde istihdam edilmişler, uzun yıllar barınma sorunlarıyla yüzleşmişler ve çözümü kayıt dışı yollarda aramışlardır. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerde yaşanan süreci açıklamada kullanılan sosyal konutların özelleştirilmesi ile konut ipoteği borçluluğundaki artış arasında var olan pozitif korelasyon, gelişmekte olan ülkelerdeki süreci açıklamamaktadır. Bu ülkelerdeki süreci analiz etmek için gelişmekte olan ülkelerin finansallaşma biçimi ve konut politikalarındaki değişim incelenmelidir.

2.4.1. Bağımlı Finansallaşma ve İpotek Piyasalarının Gelişimi

Gelişmekte olan ülkelerin finansallaşması, küresel kapitalizmin asimetrik ve hiyerarşik yapısı içindeki konumlarına ve gelişmiş ülkelerle kurdukları ilişkilere göre şekillenmektedir. Finansallaşma süreçlerinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki eşit olmayan güç dinamiklerini anlamak için literatürde “bağımlı(al) finansallaşma” kavramı geliştirilmiştir.¹⁷⁶ Bu görüşe göre gelişmekte olan ülkeler, üretim

¹⁷⁶ Jeff Powell, **Subordinate Financialisation: A Study of Mexico and its Non-Financial Corporations**, PhD dissertation, SOAS, University of London, 2013; Bruno Bonizzi, Annina Kaltenbrunner ve Jeff Powell, **Subordinate Financialization in Emerging Capitalist Economies**. Greenwich Political Economy Research Centre, Greenwich Papers in Political Economy No: GPERC69, 2019; Ewa Karwowski ve Engelbert Stockhammer, “Financialisation in Emerging Economies: A Systematic Overview and Comparison with Anglo-Saxon Economies”, **Economic and Political Studies**, C.5, S.1, 2017, s.60-86; Annina Kaltenbrunner ve Juan P. Paineira, “Subordinated Financial Integration and Financialisation in Emerging Capitalist Economies: The Brazilian Experience”, **New Political Economy**, C.23, S.3, 2017, s.290-313.

yapıları gereği sermaye ve ithal girdilere bağımlıdır.¹⁷⁷ Bu bağımlılık, ekonomik büyüme için döviz biçimindeki para sermaye girişine olan ihtiyacı arttırmaktadır. Uluslararası ticaret ve sermaye piyasalarında gelişmiş ülkelerin para birimlerinin baskın olması, gelişmekte olan ülke olmanın dezavantajlarından¹⁷⁸ kurtulmak adına ihtiyaç duyduğu sermayeyi yurt dışında arayan ülkeler için itaat etme pozisyonu oluşturmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki bu eşitsiz ilişki, neo-liberal düzenlemelerin hayata geçirilmesi adına dışsal kurumsal (IMF, DB, DTÖ gibi) baskılarla birleşmiş ve yabancı sermaye akışlarının önündeki engelleri kaldıracak düzenlemelerin hayata geçirilmesini hızlandırmıştır.

Küresel üretimin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, Washington Konsensüsü politikalarının bir parçası olarak ihracata dayalı sanayileşme modeline geçen gelişmekte olan ülkeler, ihtiyaç duydukları uluslararası sermayeyi ülkeye çekebilmek adına yüksek faiz oranları uygulamaya başlamıştır. Bu politika, gelişmekte olan ülkelerin finansal hale getirilmesinde önemli bir araç olmuştur.¹⁷⁹ Ancak ilk serbestleşme hareketi, gelişmekte olan ülkeler açısından epey sorunlu gelişmelere yol açmıştır.¹⁸⁰

Sermayenin önündeki engellerin kalmasıyla gelişmekte olan ülkelere doğru sermaye girişlerinde büyük bir artış yaşanmıştır. Fakat kısa vadeli ve genellikle spekülatif faaliyetler amacıyla ülkeye giren sermaye, üretken yatırımlara yönelmemiştir.¹⁸¹

¹⁷⁷ Gelişmekte olan ülkeler küresel üretimde ikincil konumdadır. Bu ülkelerin ön plana çıktığı alanlar daha çok ucuz emek, ham madde ve ara mallara yönelik sanayi üretimidir.

¹⁷⁸ Özellikle ithal ikameye dayalı birikim rejiminden kaynaklı olarak oluşan büyük ödemeler dengesi sorunlarına çözüm olarak aranan ucuz krediler, gelişmekte olan ülkelerin önlerine sunulan reçeteleri koşulsuz kabul etmesine yol açmıştır. Politika transferleri hakkında eleştirel bir çalışma için bakınız: David Dolowitz ve David Marsh, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, **Political Studies**, C.44, S.2, 1996, s.343-357.

¹⁷⁹ Bruno Bonizzi, Annina Kaltenbrunner ve Jeff Powell, 2019, **a.g.e.**, s.6-7; Ewa Karwowski, “Economic Development and Variegated Financialization in Emerging Economies”, **Financial Geography Working Paper**, No:24, 2019, s.4.

¹⁸⁰ Jaun P. Paineira, “Finansallaşma Döneminde Gelişmekte Olan Ülkeler: Sürekli Açıktan, Döviz Rezervi Biriktirmeye”, **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi** (Ed. C. Lapavitsas), (Çev. T. Öncel), Yordam Kitap, 2010, s.262.

¹⁸¹ Serbestleşme sonrasında gelişmekte olan ülkelere yönelen yabancı bankalar ve uluslararası finansal olmayan şirketler genellikle üretken yatırımlar yerine finansal uygulamalara yönelmiştir. Bankaların davranışları için bakınız: Paulo L. dos Santos, “A Cause for Policy Concern: The Expansion of Household

Üretimin ithalata bağımlı olduğu gelişmekte olan ülkeler için bu, cari işlemler açığının hızla büyümesi demektir. Ayrıca ekonomiler giderek uluslararası finansal akışlara daha duyarlı hale gelmektedir. Dolayısıyla sermaye girişlerinde yaşanacak ani duruşlar ve tersine dönme süreçleri, ekonomilerin kırılganlığını arttırmaktadır. Nitekim 1990'ların sonları ve 2000'lerin başlarında bu ülkeler, ağır finansal krizler ve döviz krizleri ile mücadele etmek zorunda kalmıştır. 1994-1995 Meksika krizi, 1997-1999 Asya krizleri, 1998 Rusya krizi, 1999 Brezilya krizi ve 2001 yılında yaşanan Arjantin ve Türkiye krizleri örnek olarak verilebilir.

Yaşanan mali krizler, gelişmekte olan ülkelere finansal serbestleşme ve finansal küreselleşmeye karşı bir tepkinin oluşmasına neden olmuştur.¹⁸² Ülkeler, ani sermaye girişlerinden ve çıkışlarından kaynaklanan sorunlarla (sıklıkla döviz kuru oynaklığıyla başa çıkmak için) baş edebilmek üzere iki önemli adım atmıştır. Bunlardan ilki, gelişmekte olan ülkelerdeki merkez bankalarının büyük miktarlarda uluslararası rezerv biriktirmeye başlamasıdır.¹⁸³ Uluslararası rezerv, sermaye hareketlerinin döviz kuru üzerinde oluşturduğu baskının kırılmasını ve ani sermaye çıkışlarında artan döviz talebinin karşılanmasını sağlayacaktır.¹⁸⁴ İkinci olarak, özellikle krize yakalanan ve uluslararası finans kuruluşlarının krizden çıkış için hazırladığı “yapısal uyum programları”nı hayata geçiren ülkeler, piyasaya işlerlik kazandıracak “etkin devlet” yapılanmasını kurmaya başlamıştır. Dünya Bankası’na göre gelişmekte olan ülkelere yaşanan krizlerin temel nedeni, piyasadaki görünmez elin yeteri kadar

Credit in Middle-income Economies”, **International Review of Applied Economics**, C.27, S.3, 2013, s.316-38. Finansal olmayan şirket davranışları için bakınız: José L. Rossi, “Hedging, Selective Hedging or Speculation? Evidence of The Use of Derivatives by Brazilian Firms During The Financial Crisis”, **Journal of Multinational Financial Management**, C.23, S.5, 2013, s.415-433.

¹⁸² Ewa Karwowski, 2019, **a.g.e.**, s.5.

¹⁸³ Bruno Bonizzi, Annina Kaltenbrunner ve Jeff Powell, 2019, **a.g.e.**, s.9. Bu artış, önemli miktarda yabancı sermaye girişi nedeniyle cari işlemler fazlası vermeyen ihracata dayalı ülkelere bile görülmüştür. 2000’li yılların başında Brezilya, Türkiye, Meksika, Tayland, Polonya gibi gelişmekte olan ülkelere sırasıyla 36, 20, 45, 27 milyar dolar olan rezervler, 2007 yılında 180, 76, 87, 87,65 milyar dolar olurken, 2013 yılında ise 359, 131, 180, 167, 106 milyar dolara çıkmıştır. <https://data.worldbank.org>, erişim tarihi: 04.04.2020.

¹⁸⁴ Annina Kaltenbrunner ve Juan P. Paineira, 2017, **a.g.e.**, s.297.

kurumsallaşmamasıdır. Dolayısıyla bu tarz ülkelerde devlete, özellikle de “etkinleştirilmiş devlete” ihtiyaç vardır. Bu noktada tartışılması gereken, devlet müdahalesinin varlığı değil, piyasaya işlerlik kazandıracak kurumların hangileri olduğu ve bu kurumların nasıl müdahalede bulunacaklarıdır.¹⁸⁵

Dünya Bankası’nın çizdiği çerçevede “etkin devletin” görevi, düzenleyici ve denetleyici bir aktör olarak serbest piyasanın önünü açarken aynı zamanda da piyasanın işlerliğini sağlayacak müdahalelerde bulunarak tamamlayıcı bir aktör olmaktır. Minimal devlet anlayışından devlete yeni görevler yükleyen bir anlayışa geçiş, Washington Konsensüsü sonrası hayata geçirilen neo-liberal politikaların rafa kaldırıldığı anlamı taşımamaktadır. Nitekim hükümetler, küresel sermaye akımlarında kesinti yaşanmaması adına nispeten yüksek faiz oranlarının yanında neo-liberal reçeteleri (düşük enflasyon, sıkı para politikası, mali disiplin, düşük ücretler ve özelleştirmeler) uygulanmaya devam etmiştir.¹⁸⁶ Gelişmekte olan ülkelerde atılan bu iki adım (aktif devlet kurumları ve uluslararası rezervler), 2000’li yıllarla birlikte bu ülkelerin dünya sermaye piyasalarıyla daha yakından bütünleşmesine aracılık etmiş ve finansallaşmalarına katkı sağlamıştır. Dahası başta Asya ülkeleri olmak üzere gelişmekte olan ülke merkez bankalarında biriken döviz rezervleri, ABD’nin menkul kıymetler piyasasına yönelmiş ve küresel finans krizine yol açan süreçleri tetiklemiştir.¹⁸⁷

Gelişmekte olan ülkeler açısından finansallaşmanın ikinci aşaması olarak adlandırılan bu süreç, küresel finans kriziyle hız kazanmıştır. Özellikle gelişmiş ülkelerin

¹⁸⁵ Ayrıntılı bilgi için bakınız: World Bank, **The State in a Changing World - World Development Report 1997**, Oxford: Oxford University Press, 1997.

¹⁸⁶ Alparslan Akçoraoğlu, “Küresel Güney’de Döviz ve Borç Krizi: Türkiye’de Bağımlı Neo-Liberal Finansallaşmaya Dayalı İktisadi Büyüme/Birikim Rejiminin Bunalımı”, **İktisat ve Toplum**, C.8, S.95, 2018, s.44-53.

¹⁸⁷ Lapavitsas ve Paineira, ABD konut balonu ile rezervler arasında doğrusal bir ilişki olduğunu yaptıkları çalışmalarla ortaya koymuştur. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Costas Lapavitsas, “Financialisation Embroils Developing Countries”, **Papeles de Europa**, C.19, 2009(b), s.108-139; Juan P. Paineira, 2010, **a.g.e.**; Juan. P. Paineira, **Financialisation, reserve accumulation, and central banking in emerging economies: Banks in Brazil and Korea**, Research on Money and Finance, Discussion Papers No:38, 2012.

krize karşı verdiği tepki (genişletici para politikaları) geliştirmekte olan ülkelere doğru finansal akışların boyutunu ve biçimini önemli oranda değiştirmiştir.¹⁸⁸ Geliştirmekte olan ülkelere doğru gerçekleşen sermaye akışlarındaki artış, iç likidite, varlık fiyatları ve döviz kuru üzerinde sürdürülemez baskılar yaratmış ve merkez bankalarının sterilizasyon politikaları uygulamalarını zorunlu kılmıştır.¹⁸⁹ Likit varlıklar karşılığında merkez bankaları, yerli bankalara geri alım anlaşmaları (repo) yoluyla yerel devlet tahvili satışı gerçekleştirmiştir. Sterilizasyon politikaları, yerli ve yabancı bankalar ile diğer finansal araçların daha geniş bir finansal işlemlere girmeleri için gereken altyapıyı sağlayan likit bir iç tahvil ve repo pazarının oluşmasını sağlamıştır.¹⁹⁰ Büyük yabancı sermaye akışına cevaben gerçekleşen bu politika, küresel ekonominin çekirdeği dışındaki ülkelerin iç finansallaşma süreci üzerinde önemli bir etki oluşturmuş ve ipotek piyasalarının genişlemesine yardımcı olmuştur. Bankalar ve finansal araçlar, merkez bankaları tarafından ihraç edilen tahvilleri hanehalklarına verdikleri kredileri artırmak için kullanmıştır.¹⁹¹ Bu kredilerin bir kısmı uluslararası rekabet baskısı altında olan geliştirmekte olan ülkelerdeki iç talebin arttırılmasına¹⁹² ve özelleştirilmiş toplumsal yeniden üretim mekanizmalarına ulaşımı kolaylaştırırken, ipotekli konut kredileri

¹⁸⁸ Jamus J. Lim, Sanket Mohapatra ve Marc Stocker, “Tinker, Taper, QE, Bye? The Effect of Quantitative Easing on Financial Flows to Developing Countries”, **World Bank Policy Research Working Paper**, No:6820, 2014. Kriz öncesinde geliştirmekte olan ülkelerin toplam dış borçlarının büyük bir kısmını yabancı banka kredileri oluşturmaktayken kriz sonrasında tahvil piyasaları daha baskın hale gelmiştir. Bryan Hardy, “Emerging markets’ reliance on foreign bank credit”, **BIS Quarterly Review**, March, 2019, s.15-28, Viral Acharya vd., **Corporate Debt in Emerging Economies: A Threat to Financial Stability?**, Brookings Institution, 2015.

¹⁸⁹ Rodrigo Fernandez ve Manuel Aalbers, “Housing Financialization in the Global South: In Search of a Comparative Framework” **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2019, s. 680-701. Sterilizasyon, enflasyonun önlenmesi ve döviz kurunun istikrara kavuşturulması için gelen yabancı sıvı varlıkların yurtiçi tahvillerle değiştirilmesi anlamına gelmektedir.

¹⁹⁰ Örneğin Brezilya’da 2004 yılında 58 milyar R\$ olarak gerçekleşen repo stoğu, 2014 yılında 858 milyar R\$’a yükselmiştir. Annina Kaltenbrunner ve Juan P. Paineira, “International and Domestic Financialisation in Middle Income Countries: The Brazilian Experience”, **FESSUD, Working Paper Series**, No: 146, 2016, s.16.

¹⁹¹ Kaltenbrunner ve Paineira yaptıkları araştırmada bu ilişkiyi açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Annina Kaltenbrunner ve Juan P. Paineira, 2017, **a.g.e.**, s.297-301.

¹⁹² Bruno Bonizzi, Annina Kaltenbrunner, ve Jeff Powell, 2019, **a.g.e.**, s.8.

borcunda artışlara yol açan karmaşık bir finansal alt yapının oluşturulmasına yol açmıştır.¹⁹³

Krizi takiben artan likidite bolluğu, bankaların risk alma iştahının artmasına ve yeni getiri arayışına girmelerine yol açmış, gelişmekte olan ülkelerdeki ipotek piyasalarının (nüfusun büyük çoğunluğunun kredilere erişimi sınırlı olsa da) gelişimini desteklemiş ve bireylerin finansal piyasalarla bağlantısının kurulmasını sağlamıştır. Aynı zamanda bankaların artan kredi hacmi, birçok ülkede gayrimenkul sektörüne yapılan yatırımları arttırmıştır.¹⁹⁴ Bu gelişmeler, devletin konut politikalarındaki değişimini içerecek şekilde genişlemiş ve konutun finansallaşmasına yardımcı olmuştur.

2.4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Konut Politikalarının Seyri

Gelişmekte olan ülkelerde (doğu bloku ülkeleri hariç) konut politikaları, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi bütünlüklü ve kapsamlı olamamıştır. Ülkelerin değişen iç koşullarına bağlı olarak farklılıklar ortaya çıksa da konut politikaları uzun bir süre orta ve üst gelirli nüfusun konut sahipliği üzerine kurgulanmıştır. Özellikle kayıt dışı sektör çalışanlarını kapsayacak bir konut politikasının olmayışı çoğu zaman eleştirilerin merkezinde yer almıştır.¹⁹⁵ Ancak neo-liberal politikalara geçişle birlikte konut politikalarında çok önemli bir kırılma yaşanmıştır. Bu kırılmanın izleri Dünya Bankası tarafından yayımlanan “Konut: Pazarları Çalıştırmayı Sağlıyor” adlı raporda açıkça görülmektedir.

¹⁹³ Rodrigo Fernandez ve Manuel Aalbers, 2019, **a.g.e.**

¹⁹⁴ Reel kredi hacmi ile gayrimenkul sektörü arasında çift yönlü nedensellik ilişkisi bulunmaktadır. Konut inşaatı için gereken finansman olanaklarının artması konut arzını artırırken, konut sektöründe var olan hareketlilik kredi piyasasını etkilemektedir. Seval M. Çavuşoğlu ve Merter Akıncı, “Türkiye’de Sektörel Banka Kredilerinin Gelişimi: Bir Zaman Serisi Analizi”, **Yönetim ve Ekonomi**, C.19, S.1, 2012, s.193-210.

¹⁹⁵ Claudia Murray ve David Clapham, “Housing policies in Latin America: Overview of the Four Largest Economies”, **International Journal of Housing Policy**, C.15, S.3, 2015, s.347-364; Aykut N. Çoban, “Cumhuriyetin İlanından Günümüze Konut Politikası”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.67, S.3, 2012, s.75-108; Julien Migozzi, 2020, **a.g.e.**, s.640-660.

Rapor'da, gelişmekte olan ülkelerde konut politikalarının kapsayıcı olmayışının nedeni arz yönlü politikalara yeteri kadar önem verilmemesi gösterilmektedir. Özel sektör tarafından sunulan konut arzı genellikle orta ve üst gelir gruplarına hitap ederken, makro-ekonomik gelişmelerden dolayı devletin düşük maliyetli konut üretimine doğrudan katılımı verimli olamamıştır. Dahası etkin, şeffaf ve ölçülebilir bir sübvansiyon sistemi hiçbir zaman kurulamamıştır. Konut politikalarındaki başarısızlığının yükü, toplumun büyük bir kısmını kapsayan düşük gelirli nüfusun omuzlarına yüklenmiştir. Banka'nın bu kapsamda hükümetlere önerdiği yeni çerçeve, konut arzının talepteki değişikliklere duyarlılığını etkileyen politikalara yönelmektir. Diğer bir ifadeyle devletler, konut politikalarını belirlerken arz yönlü politikalara yönelmeli ve bu politikalar taleple desteklenmelidir. Alt yapı yatırımlarını arttırmak, arazi ve konut gelişimini etkileyen yasal düzenlemeleri kaldırmak ve inşaat endüstrisini örgütlemek (konut üretiminden çekilerek yalnız düzenleyen olmak) arz yönlü politika önerileri olarak sunulurken, mülkiyet haklarının geliştirilmesi, ipotek finansman sistemlerinin ve kurumlarının kurulması ve sübvansiyonların etkin, uygun fiyatlı, ölçülebilir ve şeffaf olacak şekilde rasyonelleştirilmesi ise talep yönlü önerileri oluşturmaktadır.¹⁹⁶ Dünya Bankası'nın gelişmekte olan ülkelere yönelik öne sürdüğü öneriler, yine aynı kurumun piyasaya işlerlik kazandırmayı amaçlayan "etkin devlet" paradigmasıyla uyumludur.

Banka'nın hazırladığı raporun bir diğer önemli yanı, konut piyasasını ekonomik büyüme için bir araç olarak görmesidir. Konut üretim ve tüketiminin ulusal ekonomik kalkınma için önemli olduğunu vurgulayan Banka, hükümetlerin konut politikalarını buna göre belirlemelerini tavsiye etmektedir.¹⁹⁷ Ayrıca raporda dar gelirli nüfusun barınma sorununun, gelir düzeylerine göre farklı sübvansiyonlar verilerek, hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesiyle çözülebileceği vurgulanmaktadır.¹⁹⁸ Bu kapsamda

¹⁹⁶ World Bank, 1993, **a.g.e.**, s.1-8.

¹⁹⁷ **A.k.**, s.60-64.

¹⁹⁸ **A.k.**, s.121-126.

Şili, dar gelirli hanehalkına yönelik yürüttüğü sübvansiyon programı nedeniyle Dünya Bankası tarafından örnek ülke olarak gösterilmiştir.¹⁹⁹ Konut temininde özel sektörü ön plana çıkaran Şili modeli, Banka'nın yoğun faaliyetleri sonucunda Latin Amerika ülkelerinin birçoğunda uygulanmaya başlamıştır.²⁰⁰

Banka'nın çizdiği bu çerçeve, IMF ve DTÖ gibi kurumlarla birlikte gelişmekte olan ülkelere benimsetilen/dayatılan ekonomi politikalarının bir parçasıdır. Bu kurumlara göre, gelişmekte olan piyasalarda gelir istikrarı ve ekonomik kalkınma konut piyasalarının gelişimine bağlıdır.²⁰¹ Konut piyasalarının işlerlik kazanması ise, (etkin) devletin, finansal piyasaların gelişimini desteklemesiyle mümkündür. Hanehalkının ve konut üreticilerinin finansal piyasalara eklemlenmesi ise gelişmekte olan ülkelerdeki barınma sorununa çare olacaktır.

1990'lı yıllar ve 2000'lerin başlarında, uluslararası kurumların reçetelerini uygulamak durumunda kalan ülkeler, finans ve gayrimenkul sektörünü derinden etkileyen yasal düzenlemeleri hayata geçirmeye başlamıştır. Örneğin Meksika'da, kayıtlı işgücünün konut ihtiyacını karşılamak üzere kurulmuş olan İşçi Barınma Enstitüsü (INFONAVIT) ve Kamu İşçileri İçin Sosyal Güvenlik ve Hizmet Enstitüsü (FOVISSSTE) birer ipotekli konut kredisi kurumlarına dönüşmüşlerdir. ABD'deki Fannie Mae kurumuna benzeyen Federal Mortgage Topluluğu (SHF) kurularak konut kredileri için ikincil piyasanın oluşması sağlanmıştır.

Birincil ve ikincil ipotek piyasalarını etkin hale getirmek üzere Şili, Meksika ve Brezilya gibi Latin Amerika ülkeleri, sosyal güvenlik sistemlerinde düzenlemeler

¹⁹⁹ A.k., s.127.

²⁰⁰ Alan Gilbert, "Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy", **Housing Studies**, C.17, S.2, 2002(a), s.310.

²⁰¹ Herman Schwartz ve Leonard Seabrooke, "Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing", **Comparative European Politics**, C.6, S.3, 2008, s.241.

gerçekleştirerek ücretli çalışanların özel emeklilik piyasasına katılımını zorunlu tutmuştur.²⁰² İDMK'nın en önemli müşterilerinden biri olan bireysel emeklilik sistemleri, ikincil ipotek piyasalarının gelişmesine katkı sağlamıştır.²⁰³ Bunun yanında, Brezilya, Türkiye, Güney Afrika, Meksika, Yunanistan, Singapur gibi gelişmekte olan ülkelerde, gayrimenkul yatırımlarının finansmanına yönelik GYO sistemi kurulmuştur.²⁰⁴ 2000'li yıllarla sayıları hızla artan GYO'lar, gayrimenkulün likit bir varlığa dönüşmesine aracılık etmiş, bu da konutun finansal bir varlık olarak görülmesini kuvvetlendirmiştir.

2.4.3. Gelişmekte Olan Ülkelerde Konutun Finansallaşması Üzerine Bir Değerlendirme

Yukarıda açıklanan iki gelişme (uluslararası sermaye akımlarına eşlik eden finansal serbestleşme ve hem konut hem de finans sektörünü derinden etkileyen yasal ve kurumsal düzenlemeler), ulusal ekonomilerin giderek finansal hale gelmesine yol açmış ve gelişmekte olan ülkelerdeki karar alıcıların, finansal kurumların ve hanehalkının teşvik ve tercihlerini önemli oranda değiştirmiştir. Hükümetler, ekonomik büyüme ve istihdama katkısından dolayı konut yatırımlarını öncelerken, konuta yönelik tüketici taleplerini genişlettiği için de finansal piyasaların gelişimine destek vermektedir.²⁰⁵ Konutun üretim ve tüketiminin hızlanmasına yol açan bu politika, yalnız finansal kurumlar, yatırımcılar ve konut üreticileri için değil aynı zamanda konut sahipleri ve konut sahibi olacaklar için de konutun değişim değerinin ön plana çıkması demektir. Ancak gelişmekte olan

²⁰² Joachim Becker vd, "Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: A Regulationist Perspective", **Competition and Change**, C.14, S.3-4, 2010, s.225-247.

²⁰³ Loïc Chiquier vd, "Mortgage Securities in Emerging Markets", **World Bank Policy Research Working Paper**, No: 3370, 2004.

²⁰⁴ Günümüzde yaklaşık 40 ülke, tüm yatırımcılara dünya genelinde gelir getiren gayrimenkul portföylerine erişim imkanı sunan ABD merkezli GYO yaklaşımını benimsemiştir. Bu ülkelerin büyük çoğunluğunu gelişmekte olan ülkeler oluşturmaktadır. Nareit, **History of REITs & Real Estate Investing**, <https://www.reit.com>, erişim tarihi: 11.04.2020.

²⁰⁵ Ayrıca borçlanma, herhangi bir gelir kaybında eldekilerden olma korkusunu beslediği için genellikle pasif ve itaatkar bir birey türü oluşturmaktadır. Bakınız: Friedrich Engels, **Konut Sorunu**, (çev. T. Genç), Alter Yayınları, 2013.

ülkelerde konutun giderek bir yatırım aracına dönüşmesi, gelişmiş ülkelerdeki süreçlerden bazı noktalarda ayrılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerdeki konutun finansallaşmasını, gelişmiş ülkelere ayıran en önemli farklardan biri politika tercihi yatmaktadır. Gelişmiş ülkelerde nispeten yüksek olan ücret ilişkisi, hanhalklarının ipotekli konut kredileri ile konut temin edebilmesine imkan vermektedir. Dolayısıyla devlet, sosyal konutlara erişim için belirli bir gelir tavanı belirleyerek sadece en alt gelir grubu için sübvansiyon sağlamaktadır. Gelir tavanının üstünde yer alan hanhalkları doğrudan finansal piyasalara yönelebilmektedir. Ancak nüfusun büyük bir bölümünün alt gelir grubunda yer alan gelişmekte olan ülkelerde, hanhalklarının ipotekli konut kredilerine ulaşması oldukça sınırlı kalmaktadır. Bu noktada devlet, konut sahibi olmak isteyen ancak finansal piyasalardan borçlanma ihtimali bulunmayan kesimi, sisteme dahil edebilmek amacıyla sosyal konut politikalarına yönelmek durumunda kalmıştır. Sosyal konutların planlaması ve finansmanı devlet tarafından yapılırken konutların üretimi özel sektöre bırakılmıştır. 2000’lerden sonra, birçok gelişmekte olan ülkede başlayan büyük çaplı sosyal konut üretimleri ve sübvansiyon programları, daha önce sistemin dışında kalan kesimlerin konut finansmanından faydalanabilmesinin önünü açmıştır. Başka bir ifadeyle devlet, yapmış olduğu müdahalelerle finans ve inşaat sektörünün işlerlik kazanmasına aracılık etmiş, bu sayede her iki sektör makroekonomik göstergelere olumlu katkı sağlamıştır. Bu gelişme, Dünya Bankası tarafından çizilen tablo ile gayet uyumludur.

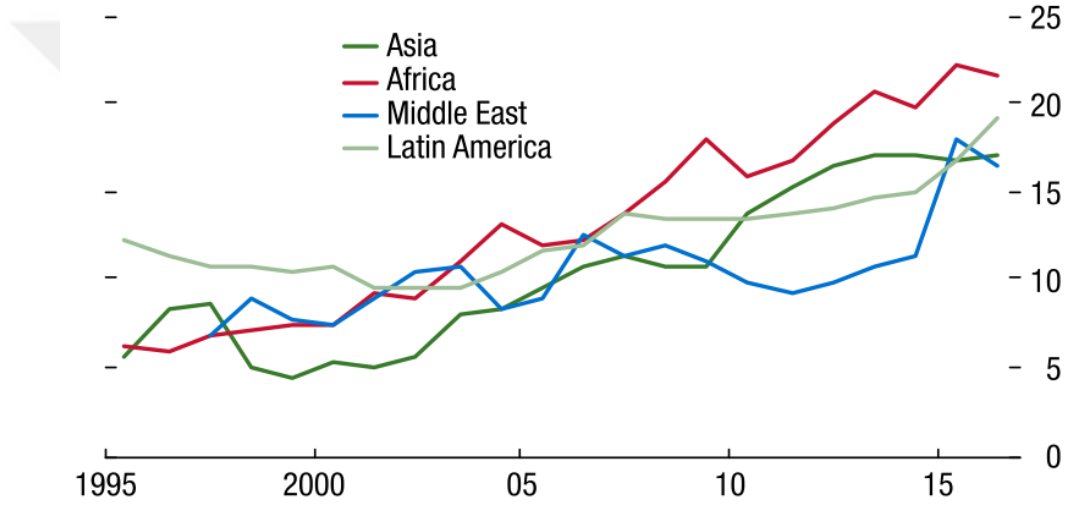
Örneğin, Brezilya’da başlayan My House My Life (Minha Casa Minha Vida – MCMV) konut programı, 2008 Küresel Finans Krizinin etkisini minimuma indirme amacı güderken²⁰⁶ aynı zamanda daha fazla insanın finansal piyasalara eklemlenmesine

²⁰⁶ Ana C. Fernandes, ve Andreas Novy, “Reflections on The Unique Response of Brazil to The Financial Crisis and its Urban Impact”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.34, S.4, 2010, s.952- 966.

yol açan refah sisteminin devam eden dönüşümünün bir parçası olarak düşünülmelidir.²⁰⁷

Ayrıca MCMV konut programı, gelişmiş ülkelerde parasal genişleme sonrası artan küresel likiditenin ülkeye girmesine yardımcı olmuş ve rezerv birikimi sonucunda iç finansallaşmanın sağlanması adına önemli bir katkı sağlamıştır. Ancak gelişmekte olan ülkelerdeki konut merkezli finansallaşmanın gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşamadığını belirtmek gerekir. Gelişmekte olan ülkelerde hanehalkı borçluluğunun GSYİH içindeki payına bakıldığında durum daha da netleşmektedir.

Şekil 1.4 Gelişmekte Olan Ülkelerde Hanehalkı Borçlarının GSYİH'ya Oranı*



Kaynak: IMF, 2017, a.g.e., s.60

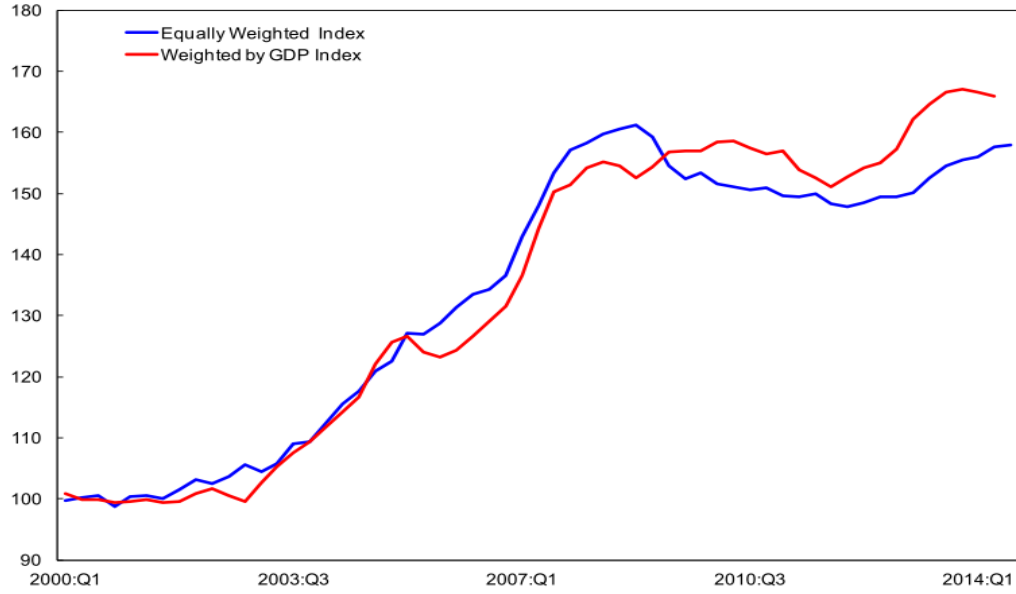
Şekil 1.4 incelendiğinde, gelişmekte olan ülkelerdeki hanehalkı borçlarının GSYİH oranının giderek yükseldiği açıkça görülmektedir. Ancak bu ülkelerdeki ipotekli konut kredilerinin GSYİH oranı, gelişmiş ülkeler düzeyinde değildir. Örneğin 2018 yılında bu oran, Tayland'da %23,86, Şili'de %25,72, Meksika'da %9,72, Brezilya'da %10,2 ve Türkiye'de %4,63 olarak gerçekleşmiştir.²⁰⁸

²⁰⁷ Lena Lavinas, "The Collateralization of Social Policy under Financialized Capitalism", **Development and Change**, C.49, S.2, 2018, s.502-517.

* . Hanehalkı borçluluğundaki artış ile kişi başına düşen milli gelir arasında pozitif bir ilişki vardır. Orta ve yüksek gelire sahip ülkeler daha fazla borçlanabilmektedir.

²⁰⁸ HOFINET, Countries, <http://hofinet.org/index.aspx>, erişim tarihi: 05.03.2022.

Şekil 1.5 Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Konut Fiyat Artışları



Kaynak: Hites Ahir, **Global Housing Watch: IMF's House Price Index for Emerging Markets**, <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/housing/pdf/ahir.pdf>, erişim tarihi: 02.02.2020.

2000'lerden bu yana artan konut programlarına rağmen gelişmekte olan ülkelerde konuta erişilebilirlik günden güne zorlaşmaktadır. Her ne kadar bu ülkelerde konut sahipliği oranları gelişmiş ülkeler düzeyinden daha yüksek olsa da²⁰⁹ konut sahiplerinin büyük çoğunluğu dayanıksız, sağlıksız ve düşük kalitedeki konutlarda yaşamaktadır. Kredi hacminin genişlemesi ve konutların birer yatırım aracı olarak görülmesi, konut fiyatlarını arttırmakta ve konutlara erişimi daha da zorlaştırmaktadır. IMF tarafından oluşturulan ve 30 farklı ülkedeki veriler doğrultusunda hazırlanan Şekil 1.5'te, gelişmekte olan ülkelerdeki konut fiyatlarındaki artış görülmektedir. Fiyat artışları, 2008 krizinin ardından kısa bir durgunluk göstermişse de 2012'den sonra hızla yükselmeye devam etmiştir.

Özetlenecek olursa, gelişmekte olan ülkelerdeki konutların finansallaşması, gelişmiş ülkelere göre farklı şekillerde gelişmektedir. Bu, gelişmekte olan ülkelerin finansallaşma mekanizmalarının gelişmiş ülkelere farklı olmasıyla alakalıdır.

²⁰⁹ 1990 öncesi doğu blokunda yer alan ülkelerde, Şili, Brezilya, Meksika gibi Latin Amerika ülkelerinde ve Singapur, Tayland, Çin Halk Cumhuriyeti ve Tayvan gibi Asya ülkelerinde de bu oran epey yüksektir.

Gelişmekte olan ülkelerin finansallaşması, temelde küresel likidite koşullarına sıkı sıkıya bağlı olduğu için gayrimenkul sektörü ve finansal piyasalar bu likiditeye karşı aşırı duyarlıdır. Dolayısıyla akışın devamlılığını sağlayabilmek adına, finans ve gayrimenkul sektörünü destekleyecek politikalara ihtiyaç vardır. Her ne kadar genişleyen kredi hacmi, hem konut arzında hem de konut talebinde artışa yol açsa da bu gelişmenin sürdürülebilirliği için aktif devlet müdahalesine ihtiyaç vardır. Devletler, hanehalkı borçluluğunu tabana yaymak adına sosyal konut politikalarına ağırlık vermektedir. Bu politikaların hayata geçirilmesinde önemli bir araç olan sübvansiyonlar için gereken kaynak ise genellikle devlet arazilerine dayanmaktadır. Örneğin Meksika’da bulunan “Sosyal Araziler” (Ejidal araziler olarak da bilinen) özellikle bu amaç için özel mülkiyete konu olacak şekilde yeniden düzenlenmiş ve kentleşmeye açılmıştır. Benzer şekilde Türkiye’de TOKİ, Hazine arazilerini sosyal konut üretimi için özelleştirmektedir. Örnekler çoğaltılabilir, ancak finansal ve gayrimenkul piyasalarının likidite akışlarına aşırı duyarlı olması bu tarz bir genişlemenin sürdürülebilirliğinin önündeki en büyük engel olarak durmaktadır. Nitekim Türkiye, parasal genişleme döneminin sona erdiği 2013 yılından itibaren (ülke içinde yaşanan süreçlerinde etkisiyle) sermaye çıkışlarına maruz kalmış ve hem finans hem de gayrimenkul sektörünü derinden etkileyen bir süreç yaşamıştır.

Tezin ilerleyen bölümlerinde Meksika, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Türkiye’deki süreçler analiz edildiğinde bağımlı finansallaşmanın finans ve gayrimenkul sektörlerini sermaye hareketlerine karşı nasıl duyarlı hale getirdiği ayrıntılı bir şekilde gösterilecektir. Çin Halk Cumhuriyeti ise diğer gelişmekte olan ülkelere bu yönüyle ayrılmaktadır. Aslında bu, Çin Halk Cumhuriyeti’nin uluslararası iş bölümü ve mübadele ilişkilerindeki konumundan kaynaklanmaktadır. Ülkenin, dünyanın önde gelen üretim merkezlerinden biri olması nedeniyle artan döviz rezervleri ve hanehalkı tasarruflarında dünyanın geri kalanından keskin bir şekilde ayrılması, ülkede likidite bolluğunun

oluşmasına katkı sağlamıştır. Bu sayede Çin Halk Cumhuriyeti, uluslararası sermaye hareketlerine karşı daha dirençli bir yapıya kavuşmuştur.



İKİNCİ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KONUTUN FİNANSALLAŞMASI

Bu bölümün temel amacı seçilmiş gelişmekte olan ülkelerin konut odaklı finansallaşmasını analiz etmektir. Bu kapsamda, 1950 yılından günümüze ülkelerin konut politikalarındaki değişim gözden geçirilecek ve devlet ile farklı düzeylerdeki kurumların sürece katılımı analiz edilecektir.

Ülke incelemelerinde de görüldüğü gibi neo-liberal projelerin küresel düzeyde ilerlemesi, farklı ülkelerde uluslararası eğilimler olarak incelenmeyi hak eden bazı benzer eğilimler doğurmaktadır. Bu eğilimler, uluslararası alanda gerçekleşen yapısal değişimlerin bir parçası olmakla birlikte ülkelerin yerel kurumsal farklılıklarını korurken aynı yönde hareket edebilmelerini sağlamaktadır.

1. Meksika: Korporatif Konut Politikasından Finansallaştırılmış Konut Politikasına Geçiş

Konut sorunu, bütün az gelişmiş kapitalist toplumlarda olduğu gibi, Meksika’da da ülkenin en temel sorunlarından biri olmuştur. 1940’lardan itibaren sanayileşme hamlesinin başlamasıyla kırdan kentlere doğru göç eden milyonlarca insan, kentlerde yeterli konut stokunun bulunmamasından dolayı en temel ihtiyaçlarından birini karşılamakta güçlük çekmiştir. Dolayısıyla konut sorunu Meksikalı yöneticilerin en fazla ağırlık verdiği meselelerden biri olmuş ve çözüm arayışı günümüze kadar devam etmiştir. Öte yandan inşaat endüstrisinin oluşturduğu istihdam ve ekonomiye sağladığı katma değer, siyasilerin konut meselesine olan bakışını önemli ölçüde etkilemiştir.

Yirminci yüzyılın ikinci yarısında Meksika'nın konut politikası, Devrim Sonrası ortaya çıkan politik korporatizm²¹⁰ ve ithal ikameci sanayileşme modeli (İİS) üzerine bina edilmiştir. Devlet önderliğindeki sanayileşme sürecinde konut politikası, emeğin yeniden üretim maliyetinin ucuzlaştırılmasına ve kitleler üzerindeki sosyal kontrolün sağlanmasına yönelik bir araç olarak kullanılmıştır. 1970'lerin sonlarına doğru İİS modelinin tıkanmasıyla birlikte 1982'de ciddi bir ekonomik kriz meydana gelmiştir. Krizden sonra Meksika'nın konut politikası ekonomik, sosyal ve politik paktın yeniden örgütlenmesinin bir parçası olarak paradigmatic bir değişim geçirmiştir. Yeni konut politikası, devlet eliyle özel sermayenin konut piyasasına katılımını ve finansal piyasaların genişlemesini kolaylaştırmaya odaklanmaktadır. Bu gelişmelerin sonucunda 1990'larda ve 2000'lerde yaşanan konut kredilerindeki hızlı büyüme, dar gelirli işçi sınıfını hedefleyen sosyal konut üretiminde büyük artışlara yol açmış ve konutun finansallaşmasına katkı sağlamıştır.

1.1. 1950-1972: İthalat İkameci Sanayileşme ve Konut Politikası

Bu bölümde İthalat İkameci Sanayileşme modeli kapsamında Meksika'da uygulanan konut politikasının (1950-1972) ilk dönemi ele alınmaktadır. Bu dönemin en belirgin özelliği sanayileşme ve hızlı kentleşmenin neden olduğu konut açığı sorunudur. Devlet, kiracıları korumaya yönelik bir kira politikası, kentsel işçi sınıfına yönelik uygun fiyatlı konut politikası ve kendi kendine yardım konutları ile ilgili politikalar geliştirmiştir. 1950-1972 arasında oluşturulan konut politikalarının temel özelliği ise bu politikaların siyasal korporatizm önderliğinde belirlenmesi olmuştur.

²¹⁰ Meksika Kurumsal Devrimci Partisi (Partido Revolucionario Institucional – PRI), 1929 ile 2000 yıllar arasında ülkeyi yönetmiş ve hakim parti modeline (dominant party model) uygun bir siyasi seyir izlemiştir. Parti, burjuvazinin tüm fraksiyonlarının yanında işçi, köylü, ordu ve bürokrasinin de temsil edildiği bir yapıya sahiptir. Hayri Kozanoğlu, “Meksika’da Kriz”, **Birikim**, S: 75, 1995, s.55-64.

1.1.1. İthal İkameci Sanayileşme ve Konut Politikası

Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle az gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlanan “İthal İkameci Sanayileşme Modeli” (İİS), Başkan Avila Camacho'nun yönetimi sırasında (1940-1946) Meksika'nın temel kalkınma stratejisi olarak tercih edilmiş ve neredeyse kırk yıl süren hızlı bir sanayileşme ve ekonomik büyüme dönemi başlatmıştır.²¹¹ Yerli üretimin hızla büyümesi, kişi başına düşen milli geliri arttırmış ve iç talebin genişlemesine katkı sağlamıştır. Meksika Mucizesi olarak adlandırılan bu istikrarlı büyüme yıllarında milli gelir yıllık ortalama %6,5 oranında büyümüştür.²¹²

Hızlı sanayileşme daha önce eşi benzeri görülmemiş bir göç hareketini beraberinde getirmiştir. Meksika'nın kentsel nüfusu, 1950'de toplam nüfusun %42,7'sinden 1970'te %59'una yükselmiştir.²¹³ Sanayileşmenin neden olduğu kentleşme, başta Mexico City olmak üzere ülkenin büyük şehirlerinde dar gelirli nüfus için konut sorununa dönüşmüştür.²¹⁴ Devlet, konut sorunuyla başa çıkabilmek için üç önemli politikayı hayata geçirmiştir. Bunlar: kiralık konutlara ilişkin kira kontrolü politikası, enformel konutlara ilişkin politika ve işçi sınıfı için devlet destekli konut üretimi ve finansmanı politikasıdır.

²¹¹ Meksika'da uygulanan İİS stratejisinin Türkiye'dekinden en önemli farkı, piyasanın yabancı sermayeye çok daha fazla açık olması ve yerli sermayenin de çıkış/kaçış seçeneğini her zaman elinde tutmasıdır. Işıl Özel, “Ekonomik Küreselleşme Sürecinde Türkiye-Meksika İlişkileri”, **SETA: Analiz**, Sayı: 116, 2015, s.11.

²¹² Antonio Aspra, “Import Substitution in Mexico: Past and Present”, **World Development**, C.5, S.1-2, 1997, s.111.

²¹³ UN-DESA, **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision**, New York: United Nation, 2014, s.212.

²¹⁴ Hızlı sanayileşme döneminde Mexico City, ülkenin endüstriyel, finansal ve eğitim kaynaklarının büyük bir bölümünü kendine çekmeyi başarmıştır. 1970 yılında toptan ticaretin %82'si, sanayi malzemeleri ticaretinin %90'ı, hizmet sektörüne yapılan yatırımların %33'ü ve imalat sanayine yapılan yatırımların %43.02'si Mexico City'de gerçekleşmiştir. Dolayısıyla konut sorunu öncelikli olarak Mexico City'de görülmeye başlamıştır. P. Ramírez Vázquez, “Human Settlements Issues and Policies in Mexico”, **Habitat International**, C.3, S.3-4, 1978, s.312.

1.1.1.1. Kira Kontrolü

İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birçok ülkede kira kontrolünün uygulanması gündeme gelmiştir. Savaşa dahil olan ülkeler, konut yatırımları yerine askeri harcamalara ağırlık verdikleri için artan konut talebinin ve savaş ekonomisinin kiralara üzerinde baskı oluşturmalarını önlemek istemişlerdir. Meksika'da, 1942 yılında Müttefik Kuvvetlere katılarak savaşa dahil olan ülkelere biridir. Savaşın etkisi doğrudan ülke üzerinde hissedilmese de küresel düzeyde yaşanan ekonomik gelişmeler ülke ekonomisini önemli ölçüde etkilemiştir. Hızla yükselen enflasyon yaşam standartlarını da aynı hızda düşürmüştür. Öte yandan kentlere akın eden nüfusu barındıracak yeterli sayıda konutun olmaması kentsel sorunları daha da derinleştirmiştir. Bu duruma bir çare arayan hükümet, pragmatik bir tercihte bulunarak kiralara dondurulması kararını almıştır.

1942 yılında Ulusal Yasama Meclisi tarafından çıkarılan kararname ile ilk olarak Mexico City'de uygulanan bu politika, şehrin belirli bölgelerinde ve belirli bir düzeyin altındaki kiralara kapsayacak şekilde uygulanmıştır. Diğer bir ifadeyle kira kontrolünün kapsamı sınırlı tutulmuştur. Bu sayede bir yandan kiracılar kira enflasyonundan korunurken diğer yandan da konut sahipleri mağdur edilmemeye çalışılmıştır. Ayrıca bu politika, sanayileşen şehirlerdeki arazi kullanım değişikliğinin hızını yavaşlatmayı ve kontrol altına almayı hedeflemiştir.²¹⁵ Kira kontrolü, ücret artışlarına yönelik talepleri en aza indirdiği için yeni gelişen sanayi sektörüne dolaylı yoldan da destek sağlamıştır.²¹⁶ İlerleyen yıllarda belli başlı şehirleri kapsayacak şekilde genişletilen kira kontrolü 1980'lere kadar uygulanmıştır.

Kira kontrolü, kapsamının sınırlı olmasının da etkisiyle her geçen yıl etkisini iyice kaybetmiştir. Örneğin 1961 yılında Mexico City'de bulunan tüm konutların %13'ü

²¹⁵ Alan Gilbert ve Ann Varley, **Landlord and Tenant: Housing the Poor in Urban Mexico**, London ve New York: Routledge, 1991, s.54.

²¹⁶ Peter M. Ward, "Mexico", **International Handbook of Housing Policies and Practices** (Ed.W.Vliet), New York: Greenwood Press, 1990, s.425.

kiraların dondurulması kapsamında iken bu oran 1976 yılında %1'e kadar düşmüştür.²¹⁷ Her ne kadar kapsamı sınırlı da olsa düzenleme, kiralık konutlara yönelik özel yatırımı caydırdığı, mevcut konut stokunun daha da kötüleşmesine yol açtığı ve Meksika'daki kiralık konutların gelişmesine engel olduğu düşüncesiyle çoğu kez eleştirilmiştir.²¹⁸

1.1.1.2. Devlet Destekli Konut Üretimi

Sanayileşmenin getirdiği hızlı kentleşme ve bunun bir sonucu olarak meydana gelen konut açığı, Meksikalı yöneticilerin konut politikalarına daha fazla ağırlık vermelerine neden olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, artan konut talebine yanıt vermek, yetersiz kaynakları eşgüdümlemek, özel bankaların emlak sektörüne katılımını teşvik etmek ve işçi sınıfı için resmi konut gelişimini desteklemek üzere iki önemli adım atılmıştır. Bunlardan ilki, 1954 yılında kurulan Ulusal Konut Enstitüsü'dür (INVI). INVI'nin kurulmasıyla Federal Hükümet, artan kentsel konut ihtiyaçlarına cevap vermeyi amaçlayan bir konut politikası oluşturmaya çalışmıştır.²¹⁹ Öncelikli amacı “dar gelirli kesimlerin barınma ihtiyaçlarını karşılamak” olan kurum, konut sorununa özel olarak adanmış ilk kurumdur.²²⁰

İkinci önemli gelişme, 1963 yılında uygulamaya konulan Konut Finansmanı Programıdır (PFV). PFV, Maliye ve Kamu Kredileri Bakanlığı (SHCP) ve Meksika Merkez Bankası (Banco de México) tarafından oluşturulmuştur. Ayrıca finansman programının hayata geçirilmesi için “İlerleme İttifakı” programı kapsamında Amerika Birleşik Devletleri'nden önemli miktarda kaynak transfer edilmiştir. Bu finansal program, bankacılık sistemi tarafından tutulan kamu tasarruflarının bir kısmının uygun fiyatlı konut üretiminde ve tahsisinde kullanmasını sağlamak amacıyla hazırlanmıştır. Bu

²¹⁷ Alan Gilbert ve Ann Varley, 1991, **a.g.e.**, s.55.

²¹⁸ Henry Aaron, “Rent Controls and Urban Development: A Case Study of Mexico City”, **Social and Economic Studies**, C.15, S.4, 1966, s.318-319. (314-328)

²¹⁹ Peter M. Ward, 1990, **a.g.e.**, s.417.

²²⁰ ASF, **Política Pública de Vivienda**, Evaluación número 1164, 2012, s.9,

kapsamda, konut geliştirmek amacıyla Banka İşletme ve İndirim Fonu (FOVI) ve finansal teminatlar ve kredi destekleri sağlamak amacıyla da Konut Kredisi için Garanti ve Destek Fonu (FOGA) oluşturulmuştur.²²¹

PFV'nin uygulanmasıyla dar gelirli işçi sınıfına yönelik üretilen konutlarda kısa sürede önemli bir artış yaşanmıştır. 1947 ve 1964 yılları arasında toplam 121,200 konut birimi inşa edilirken, 1965 ve 1970 arasında sadece beş yılda 119,759 konut birimi inşa edilmiştir. PVF'nin en önemli katkılarından biri özel sektör konut üreticilerini dar gelirliilere yönelik konut üretmeye teşvik etmesi olmuştur. Nitekim 1947 ve 1964 yılları arasında bu gelir grubuna yönelik üretilen konutların tamamı kamu sektörü tarafından gerçekleşirken, 1965 ve 1970 arasında üretilen konutların %63,8'i özel sektör tarafından gerçekleşmiştir.²²²

FOVI ve FOGA ekonomik konut gelişimini teşvik etmek için önemli girişimlerde bulunmuştur. Ancak PFV programının öncelikli hedef kitlesi, sübvansiyonlu konut kredilerini karşılayabilecek düşük ve orta gelirli hanehalkları olmuştur.²²³ Dolayısıyla dar gelirli nüfusun bu konutlara erişimi sınırlı kalmıştır. Ayrıca üretilen konutlar, örgütlü ve siyasi iktidara sadık olan sektörlere yönelik olmuştur. Byleyi bir tercih, Kurumsal Devrimci Partisi'nin (PRI) siyasi istikrarını ve hegemonyasını sürdürmesinin yanında kapitalist birikim ve sanayileşme için elverişli koşullar yaratması amacıyla belirlenmiştir.²²⁴ Diğer bir ifadeyle konut politikası, stratejik sektörlerde veya endüstrilerdeki bazı güçlü emek gruplarıyla iş birliği yapmak ve onların taleplerini pasifize etmek için bir araç olarak kullanılmıştır. Kentsel proletaryanın çoğunluğu ise

²²¹ UN-HABITAT, **Housing Finance Mechanisms in Mexico**, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2011, s.13, Peter M. Ward, 1990, **a.g.e.**, s.423, Alan Gilbert ve Ann Varley, 1991, **a.g.e.**, s.44.

²²² Peter M. Ward, 1990, **a.g.e.**, s.410.

²²³ Erick S. Guerra, **The New Suburbs: Evolving Travel Behavior, the Built Environment, and Subway Investments in Mexico City**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Berkeley: Berkeley University of California, 2013, s.12.

²²⁴ Ricardo V. Leyer, "The Development of Housing in Mexico: A Welfare Regime Approach", **Social Policy and Society**, C.14, S.4, 2015, s.535.

konut ihtiyacını enformel yollardan gidermeye çalışmış ve devlet bu duruma çoğunlukla da göz yummuştur. Bu açıdan bakıldığında, 1950 ve 1972 yılları arasındaki konut politikasının siyasi korporatizmin etkisi altında gerçekleştiğini söylemek mümkündür.

1.1.1.3. Enformel Yerleşimlere İlişkin Politika

Meksika genelinde yasadışı yerleşimlerin oluşması İİS'nin başladığı yıllara denk gelmektedir. Avila Camacho Yönetimi (1940-1946) sırasında, dar gelirli nüfusun kendi imkanları ile inşa ettikleri -diğer bir ifadeyle enformel- yerleşimler, kentlere akın eden kesimler için önemli bir seçenek haline gelmiştir. İlerleyen yıllarda sanayileşmenin etkisiyle artan kentleşme hızına eklenen siyasi istikrar ve ekonomik büyüme, emlak yatırımları için karlı fırsatlar oluşturmuşsa da ülkedeki inşaat endüstrisinin, inşaat malzemeleri ithalatının ve geliştiricilere yönelik konut projelerini finanse edecek mekanizmaların eksikliği resmi konut üretiminin artmasını engellemiştir.²²⁵ Dolayısıyla enformel yapılaşma hızla yaygınlaşmıştır. Örneğin Mexico City'de, kendi inşa ettiği konutlarda yaşayan nüfusun kent nüfusuna oranı 1947'de %2,3'ten 1952'de %14,2'e, 1970'e gelindiğinde ise %35 ile %40 arasında bir orana yükselmiştir.²²⁶ Konut sahipliği oranına bakıldığında artış daha da net ortaya çıkmaktadır. Yine Mexico City'de, 1940 yılında nüfusun sadece %14'ü kendi konutuna sahipken 1980'lere gelindiğinde bu oran %64'e yükselmiştir. Konut sahipliğindeki artışa katkı sağlayan gelişmelerin ise çok azı yasal yollar ile gerçekleşmiştir.²²⁷

Enformel yerleşim alanlarının hızla yayılmasını özetleyen gelişme Nezahualcóyotl şehrinin oluşmasında görülebilir. Nezahualcóyotl, Mexico City'nin

²²⁵ Alan Gilbert ve Ann Varley, 1991, **a.g.e.**, s.33.

²²⁶ Keith Pezzoli, "Mexico's Urban Housing Environments", **Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries** (Ed. B Aldrich ve S. Ranvinder), Zed Books: London, 1995, s.147; Peter M. Ward, "The Squatter Settlement as Slum or Housing Solution: Evidence from Mexico City", **Land Economics**, C.52, S.3, 1976, s.330.

²²⁷ Alejandro Rodriguez ve Colin Maycock, "The Constitution of Private Property: A Comparative Analysis of U.S. and Mexico Housing Policies", **Intl Journal of Public Administration**, C.29, 2006, s.1207.

kuzeydoğu bölgesinde yer alan Texoco Gölü'nün kuruyan göl yatağında gelişen bir şehirdir. 1950'lerde bölgede yaklaşık 6000 civarı insan yaşarken, "Meksika Mucizesi" ile birlikte şehre çalışmak için gelen işgücü için önemli bir yerleşim alanı haline gelmiştir. 1963 yılına gelindiğinde nüfusu 100 bin olan yerleşim yeri, 1970'te 600 bin nüfusa ulaşmıştır.²²⁸ Kentsel hizmetlerden uzun süre yoksun bir şekilde hızla büyüyen Nezahualcóyotl, döneminin en önemli geçekondü yerleşim alanlarından biri olmuştur.

Meksika'da enformel yerleşimlerin hızla yayılmasını sağlayan üç önemli neden bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kamu arazilerinin yasadışı ticaret ve doğrudan istilalar aracılığıyla ele geçirilmesine olanak sağlayan halk ve kamu yöneticileri arasındaki örtük anlaşmadır. Devletten herhangi bir destek bulamayan dar gelirli aileler düzensiz yerleşimlerde kendi konutlarını inşa etmek durumunda kalmıştır. Bu süreçte devlet yerleşim alanlarının oluşturulmasına engel olmayarak örtük de olsa izin vermiştir. İkincisi, istilacıların siyasi rejime destek vermeleri şartıyla tapu ve kamu hizmeti talep edebilmelerine olanak sağlayan nepotizmdir. Üçüncüsü ise, yerli sanayileri geliştirmek için ucuz işgücüne duyulan ihtiyacın doğurduğu yapıdır. Mülkiyet temelli enformel konutlar, ailelerin kira sorununu ortadan kaldırmakla kalmayıp (kayıt dışı olduklarından ötürü) vergiden kaçınmalarına da imkan vermektedir. Dolayısıyla bu tarz konutlar işçilerin ücret artışlarına yönelik taleplerini kontrol altında tutmuştur.²²⁹ Bu sayede hem ekonomik hem de siyasi açıdan toplumsal kontrol sağlanabilmiştir.

Enformel yerleşimlerin oluşturulmasında ise üç farklı arazi geliştirme yöntemi kullanılmıştır.²³⁰ Bunlardan ilki, arazilerin yasal olmayan bir şekilde parsellenmesidir.

²²⁸ Feike de Jong ve Gustavo Graf, **How a Slum Became a City**, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-28/how-a-slum-became-a-city>, erişim tarihi: 05.03.2020.

²²⁹ Harold L. Platt, "Exploding Cities: Housing the Masses in Paris, Chicago and Mexico City 1850–2000", **Journal of Urban History**, C.36, S.5, 2010, s.584; Ricardo V. Leyer, 2015, **a.g.e.**, s.525, Alejandro Rodriguez ve Colin Maycock, 2006, **a.g.e.**, s.1207-1208.

²³⁰ Alan Gilbert ve Peter M. Ward, **Housing, The State and The Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities**, New York: Cambridge University Press, 1985, s.86-98.

Önceleri mülkiyeti kamuya ait olan araziler 1920’lerde başlayan tarımsal gelişme programları kapsamında özelleştirilmiştir. 1940’lara gelindiğinde arazilerin önemli bir kısmı birkaç özel şirketin elinde toplanmış ve bu araziler parsellere bölünerek dar gelirli ailelere satılmıştır. Alt bölümler, temel kentsel hizmetlerden yoksun olmakla birlikte planlama normlarına da aykırıdır. Şirketler parselcilik sayesinde önemli kazançlar elde ederken 1970’lere değin önemli yaptırımlarla karşılaşmamışlardır. Arazi geliştirme yöntemlerinden ikincisi “Ejido” araziler üzerinde gelişmiştir. Tarım devrimi sonrası birçok şehirde kentsel alana bitişik önemli Ejido alanlar oluşturulmuştur.²³¹ Mülkiyeti devlete ait olan ve topraksız köylülerin hizmetine sunulan bu alanlar, Tarım Yasası’na göre (Ley de Reforma Agraria md. 90 ve 93) satılamaz ve işgal edilmez. Ancak hızlı kentleşme çeşitli yasadışı uygulamalar yoluyla arazi kullanım biçiminde önemli değişikliklere neden olmuş ve Ejidolar ticarileşmeye başlamıştır. Bunda (başta yerel yöneticiler olmak üzere) politikacıların siyasi rant elde etme çabasının payı büyüktür. Enformel yerleşimler için uygulanan son yol ise istilalardır. İstilalar daha çok, yasadışı parsellerden veya Ejidolardan parsel satın almaya gücü yetmeyen alt gelirli nüfusun baş vurduğu yöntem olarak kullanılmıştır. İstilacılar nadir de olsa (arazi sahibinin politik açıdan güçsüz olduğu ya da mülk sahiplerinin arazi üzerindeki hak iddialarını ispatlamada yetersiz ve gecikmeli kaldıkları durumlarda) özel mülkiyete ait araziler üzerine konutlarını inşa etmişlerdir.

²³¹ Devrim sonrası ortaya çıkan tarım yasası ve toprak devrimi kapsamında özel mülkiyete ait topraklar parçalanarak topraksız köylülerin kullanımına sunulmuştur. Ejidoların mülkiyeti devletin elinde bulunurken topluluk üyeleri sadece kullanım hakkına sahiptir. Bu topraklar üzerindeki haklar alınıp, satılamaz ve kiralanamaz. Bu toprakların nasıl kullanılacağına karar kolektif içinde seçilen ejido komitesi (comisariado ejidal) tarafından kararlaştırılır. Ejido komiteleri yerel, bölgesel ve ulusal düzeylerde Ejido Birlikleri (Uniones de Ejidos) etrafında örgütlenirler. Aylin Topal “Meksika’da tarım politikaları ve kırsal mücadele dinamikleri”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, C.41, S.2, 2014, s.155.

1.1.2. Değerlendirme

1950-1972 yılları arasındaki konut politikasını değerlendirecek olursak, bu dönemde devletin öncelikli kaygısı İİS modeli altında sermaye birikimi için elverişli koşulların nasıl yaratılacağı ve Kurumsal Devrimci Partisi'nin siyasi hegemonyasının nasıl sürdürüleceği üzerine olmuştur. Dolayısıyla da İİS'nin başlangıcından bu yana Meksika'nın konut politikası, kentsel nüfusun hızlı büyümesini sağlamak için kayıt dışılığa büyük ölçüde izin vermek üzerine inşa olmuştur. Bu durum, modern kapitalist sektörün genişlemesi ile kentsel nüfusun hızlı büyümesi arasındaki simbiyotik ilişkiyi yansıtmaktadır. Başka bir ifadeyle, kayıt dışı sektör kayıtlı sektöre düşük maliyetli mal ve hizmetler sunarak modern kapitalist sektörün genişlemesini ucuzlaştırmaktadır.²³² Bu sayede burjuvazi, daha yüksek karlar elde ederken oluşan sosyal talebi bastırma gücüne de kavuşmaktadır.

Meksika'da enformel yerleşimlerin yasal olarak tanınması ve buralarda yaşayanların kentsel hizmetleri talep edebilmeleri ise çoğunlukla politik sadakat karşılığında söz konusu olmuştur. Politikacılar bu kozu kitle üzerindeki kontrollerini sağlamak amacıyla sık sık kullanmalarına rağmen alt yapı ve hizmet ihtiyacını giderme konusunda yapısal çözümler sunmamışlardır.²³³ Daha sonraki yıllarda korporatist konut politikası paradigması daha da yoğunlaşacak ve ardından derin bir krize girecektir.

²³² Kentleşme ve kayıt dışı sektör arasındaki bağlantının Latin Amerika ülkeleri özelinde tartışıldığı çalışma için bakınız: Alejandro Portes ve Richard Schauffler, "Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector", **Population and Development Review**, C.19, S.1, 1993, s.33-60.

²³³ Susan Eckstein, "Urbanization Revisited: Inner-City Slum of Hope and Squatter Settlement of Despair", **World Development**, C.14, S.2, 1990, s.166; Alan Gilbert ve Peter M. Ward, 1985, **a.g.e.**, s.132. Kurumsal Devrimci Partisi üyeleri çoğu kez oy karşılığında kentsel hizmetleri getirme vaadinde bulunsalar da bu durum çoğunlukla sözde kalmıştır. Bu durum 1970'lerden sonra daha da hızlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Jon Shefner, "Coalitions and Clientelism in Mexico", **Theory and Society**, C.30, S.5, 2001, s.593-628.

1.2. 1972-1992: Siyasi Korporatizmin Krizi ve Konut Politikası

Bu bölümde 1972-1992 yılları arasında Meksika'daki konut politikasının gelişimi tartışılmaktadır. Bu dönemin en belirgin özelliği, Meksika devletinin kayıtlı sektör çalışanları için konut sunumuna müdahalesinin aktif ve doğrudan hale gelmesidir. Kayıtlı sektör çalışanları için sosyal konut inşaatına öncülük eden INFONAVIT'in kurulması, konut politikalarındaki değişimi görmek açısından önemlidir. Sınırlı ölçeklerine rağmen INFONAVIT (ve benzer türdeki diğer ajanslar), Meksika'daki korporatist yaklaşımın pekiştirilmesini ve kurumsallaşmasını sağlamıştır. Ancak bu yaklaşım 1980'lerde ülkenin ekonomik krize girmesiyle derinden etkilenmiştir.

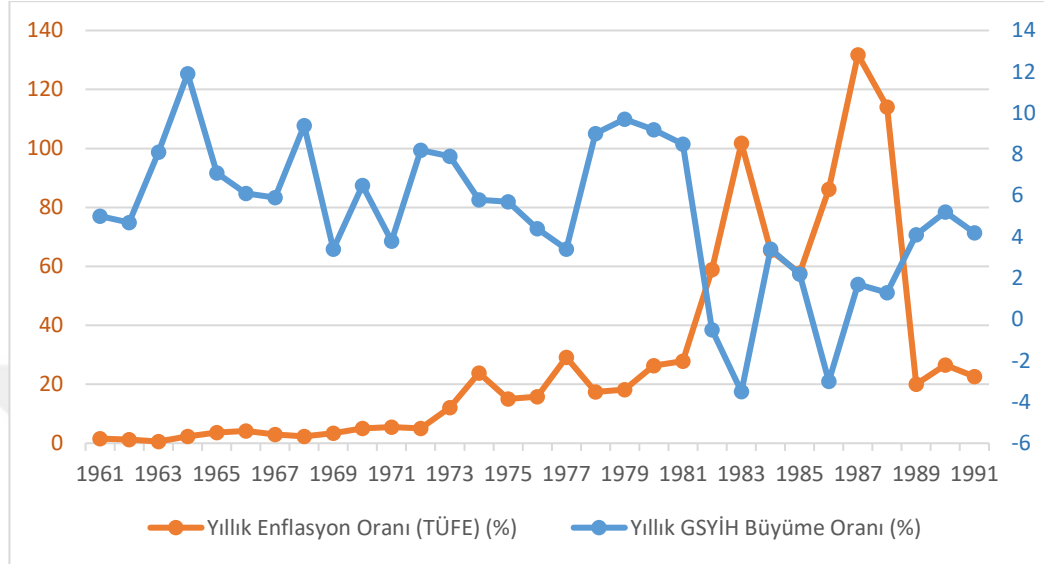
1.2.1. Paylaşımçı Kalkınma Kapsamında Konut Politikası

1970'lerin başında Meksika, sanayileşme yolunda ilerlemeye ve ekonomik açıdan büyümeye (yıllık ortalama %6,7) devam ederken kentleşme oranları da yükselişini sürdürmüştür. Dönemin kentsel nüfusunun toplam nüfusa oranı 1970'de %59'dan 1980'de %66,3'e yükselmiştir. Toplam kentsel nüfus 30 milyondan 45 milyona yükselirken yıllık artış ortalama %3,95 civarında olmuştur.²³⁴ Bu artış toplam nüfusun yıllık ortalama artışından daha büyüktür. Bununla birlikte Meksika İİS modelinin başlangıçta öngördüğü gibi özerk bir endüstriyel sisteme ulaşmakta başarılı olamamıştır. Sanayi üretimi, dayanıksız tüketim mallarından ara mallara ve sermaye mallarına doğru kaydıkça sanayileşme ekonomiye daha fazla yük bindirmiştir. Bu, Meksika ekonomisinin giderek hem sermaye açısından hem de teknoloji açısından dışarıya daha fazla bağımlı hale gelmesine yol açmıştır. Dahası 1970'lerin küresel ekonomik gelişmeleri de özelde Meksika genelde az gelişmiş ülkeler açısından olumlu olmamıştır. 1973 Petrol Krizi gibi dışsal şoklar, Meksika ekonomisinin performansını olumsuz etkilemiştir (bakınız Şekil

²³⁴ DB, **National Accounts Database**, <https://data.worldbank.org>, erişim tarihi: 05.05.2020.

2.1).²³⁵ İİS'nin temelinde bulunan sorunlar gün yüzüne çıktıkça ekonomik açıdan yeni kararların alınması kaçınılmaz olmuştur.

Şekil 2.1 1961-1991 Yılları Arasında Meksika'nın Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Oranları



Kaynak: DB, **National Accounts Database**, <https://data.worldbank.org>, erişim tarihi: 05.05.2020.

Ekonomik göstergelerin giderek kötüleşmeye başlaması, gelir dağılımındaki eşitsizliğin artması ve yükselen enflasyon oranları toplumsal huzursuzluğun tırmanmasına yol açmıştır. İİS sürecinde kentli orta sınıf ve kayıtlı sektör çalışanları ekonomik gelişmeden en fazla yararlanan kesim olurken dar gelirli nüfus için aynı şeyi söylemek mümkün değildir.²³⁶

Luis Echeverría yönetimi (1970-1976), sosyal ve politik istikrarı sağlamak amacıyla ekonomik büyümeye öncelik veren “Paylaşımçı Kalkınma”²³⁷ politikasını

²³⁵ Miguel D. Ramirez, “Mexico's Development Experience, 1950-85: Lessons and Future Prospects”, **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, C.28, S.2, 1986, s.50-55; Timothy Curry, “The LDC Debt Crisis”, **History of the Eighties-Lessons for the Future : Vol. 1-An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990s**, Federal Deposit Insurance Corporation Staff, 1997, s.192-193. (191-210).

²³⁶ Escobar Latapí and M. González de la Rocha, “Crisis, restructuring and urban poverty in Mexico”, **Environment and Urbanization**, C.7, S.1, 1995, s.59-60.

²³⁷ Paylaşımçı Kalkınma, devletin ekonomiye müdahalesini genişletmeyi, belli bir ölçüde siyasi açılımlara izin vermeyi, sosyal adalet ve sosyal kalkınma gibi konulara öncelik vermeyi hedeflemiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Edward Buffie, “Shared Development and the Echeverría Administration”, **Developing Country Debt and Economic Performance, Volume 2: Country Studies--Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico** (Ed. J. D. Sachs), Chicago: University of Chicago Press, 1990, s.417-428.

hayata geçirmiştir. Alınan önlemler ve uygulanan politikalar neticesinde, 1970’ler boyunca iki haneli yıllık enflasyon oranını korumuş ve 1970 ile 1982 yılları arasında ekonomi büyüme ivmesini sürdürmüştür. Ancak hükümet, ekonomik kaynakların etkili kullanımını sağlayacak mali düzenlemeleri yapmamıştır. Bu süreçte ekonomik büyüme kamu harcamalarıyla ve dış borçlarla finanse edilmeye çalışılmıştır.²³⁸ Nitekim ülkenin dış borcu hızla yükselmiştir.²³⁹

Paylaşımçı kalkınma modeli konut politikası açısından da önemli değişimlere yol açmıştır. Hükümet uzun yıllardan beri var olan konut sorununa çare olması için 1976 yılında “İnsan Yerleşimleri ve Bayındırlık Bakanlığı”nı (Ministry of Human Settlements and Public Works) kurmuş ve “İnsan Yerleşimleri Genel Yasası”nı (General Law of Human Settlements) çıkarmıştır. 1978 yılına gelindiğinde “Federal Konut Kanunu” çıkarılmış ve “Ulusal Konut Programı” uygulamaya konulmuştur. Ulusal Konut Programı, özel kiralık konut piyasasının gelişmesi için özel sektöre teşvik verilmesini önermiştir. Bu doğrultunda İnsan Yerleşimleri ve Bayındırlık Bakanlığı sosyal konut üreten özel sektör kuruluşlarına mali teşviklerde bulunmaya başlamıştır.²⁴⁰ Bu gelişmeler devletin konut geliştirme sürecine daha fazla dahil olmasını sağlamıştır.

Echeverria İdaresi’nin konut politikasını öne çıkaran en önemli gelişme konut finansmanında getirdiği yeniliktir. 1972 yılında kurulan “Ulusal İşçi Barındırma Fonu Enstitüsü” (INFONAVIT), 1974 yılında kurulan “Devlet Çalışanları için Sosyal Güvenlik ve Hizmetleri Enstitüsü” (FOVISSSTE) ve 1976 yılında kurulan “Meksika Silahlı Kuvvetleri için Sosyal Güvenlik Enstitüsü Askeri Konut Fonu” (ISSFAM-FOVIMI)

²³⁸ Edward Buffie ve Allen Sangines Krause, “Mexico 1958-86: From Stabilizing Development to the Debt Crisis”, **Developing Country Debt and the World Economy** (Ed. J. D. Sachs), Chicago: University of Chicago Press, 1989, s.141-168; Rudiger Dornbusch, Jose Vinals ve Richard Portes, “Mexico: Stabilization, Debt and Growth”, **Economic Policy**, C.3, S. 7, 1988, s. 231-283.

²³⁹ Dış borcun GSYİH’ya oranı 1970’lerde %20’lerin altındayken, 1982’den sonra %50’lerin üzerine çıkmıştır. Rudiger Dornbusch, Jose Vinals ve Richard Portes, **a.g.e.**, s.242.

²⁴⁰ Alan Gilbert ve Ann Varley, 1991, **a.g.e.**, s.50.

konut finansmanında emeklilik fonlarının kullanılmasının önünü açmıştır. Dayanışma fonları olarak da bilinen bu kurumlar, kayıtlı istihdamdaki ücretli çalışanların maaşlarından belirli oranlarda kesintiler yapılmasıyla finanse edilmişler ve konut birimlerinin satın alınması, inşası ve iyileştirilmesi amacıyla işçilere düşük faizli krediler vermişlerdir.²⁴¹ Ayrıca, yeni konut projelerinin gelişimi için önemli görevler üstlenen (konut projeleri için arsa seçimini yönetmek, inşaat faaliyetlerini denetlemek, konut standartları oluşturmak gibi) bu kurumlar, konut sektörünün gelişmesine önemli katkılar sağlamışlardır.²⁴² Dayanışma fonları, oluşturdukları önemli büyüklükteki fonlar sayesinde devletin sosyal konut üretimini teşvik etmesine imkan vermişlerdir.²⁴³

Üç kurumun kurulmasını takip eden yıllarda toplam konut üretimi keskin bir şekilde artmış ve bu artan konut üretiminin yarısından fazlası yeni oluşturulan fonlar aracılığıyla sağlanmıştır.²⁴⁴ Konut arzında yaşanan bu olumlu gelişmeye rağmen konut açığı sorunu çözüme kavuşturulamamıştır. Dayanışma fonlarının yalnızca kayıtlı sektör çalışanlarını hedef alması, kayıt dışı sektörlerde çalışan dar gelirli nüfusun barınmak için düzensiz yerleşimleri tercih etmesinin önüne geçememiştir. Nitekim 1973 ve 1980 yılları arasında INFONAVIT ve FOVISTTE tarafından finanse edilen konutlar toplam konut talebinin ancak %11,3'ünü karşılayabilmiştir.²⁴⁵

²⁴¹ Ricardo V. Leyer, 2015, **a.g.e.**, s.526.

²⁴² Susanne Heeg, Maria V. Ibarra García ve Luis A. Salinas Arreortua, "Financialization of Housing in Mexico: The Case of Cuautitlan Izcalli and Huehuetoca in the Metropolitan Region of Mexico City", **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s.516.

²⁴³ **A.k.**, s.44.

²⁴⁴ Kamu sektörü tarafından finanse edilen konutların sayısı, 1965-1970 yılları arasında yıllık ortalama 7.219 iken sonraki on yılda bu sayı 67.134'e yükselmiştir. Priscilla Connolly, "The Mexican National Popular Housing Fund", **Empowering Squatter Citizen: Local Government, Civil Society and Urban Poverty Reduction** (Ed. D. Mitlin ve D. Satterthwaite), London: Earthscan, 2004, s.87.

²⁴⁵ Peter M. Ward, 1990, **a.g.e.**, s.419.

1.2.2. INFONAVIT

INFONAVIT, Meksika Anayasası'nın 123. maddesi gereği özel sektörde çalışan işçilerin konut sorununu çözmek için kurulmuştur.²⁴⁶ İşverenlerin kayıtlı işçilerin maaşlarının yüzde beşini bir “dayanışma fonuna” yatırması usulüne göre oluşan fon, biriken paranın daha yüksek ücretli çalışanlardan konut ihtiyacı olan dar gelirli işçilere aktarılmasını sağlamaya çalışan bir yapıyla kurulmuştur. Fonun diğer kaynakları ise, ipotek geri ödemeleri, enstitünün kendi yatırımlarından elde ettiği gelirler ve federal hükümetin fona yapmış olduğu destekten oluşmaktadır. Kurumun yönetimi, özel sektör, devlet ve sendika temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından yapılmaktadır.²⁴⁷ Finansmandan faydalanacakların seçimi, ilk olarak üyeler arasında rasgele (piyango usulü) seçim usulüne göre yapılmış daha sonra ise üye işçi sendikaları tarafından belirlenmiştir.²⁴⁸

INFONAVIT işçilere konut satın alabilmeleri, kendi arazilerinde konut inşa edebilmeleri, konutlarını iyileştirebilmeleri veya genişletebilmeleri ve diğer kurumlardan aldıkları ipotekleri kapatabilmeleri amacıyla finansman vermiştir.²⁴⁹ Meksika'da konut endüstrisinin yeteri kadar gelişmemiş olması ve konut arzının talebi karşılamada yetersiz kalmasından dolayı kurum (1990'larda yapılan kurumsal dönüşüme kadar) konut projelerinin inşasını finanse etme hedefini ilk sırada tutmuştur. Her ne kadar kurum doğrudan konut inşa etmese de inşa edilecek konutların nerede ve ne kadar olacağına müdahil olmuş, konut projelerini tasarlamış, özel sektörün ihtiyaç duyduğu teknik desteği

²⁴⁶ INFONAVIT, **1st Un-Habitat Assembly**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2019, s.18.

²⁴⁷ B. García Peralta ve Andreas Hofer, “Housing for the Working Class On the Periphery of Mexico City: A New Version of Gated Communities”, **Social Justice**, C.33, S.3, 2006, s.132. 1960'ların sonunda ve 70'lerin başında yaşanan olaylar düşünüldüğünde, daha öncesinde katılım ve siyasi karar alma mekanizmalarının dışında bırakılan grupların yönetimde söz alması şaşırtıcı değildir. Özellikle büyük şehirlerde barınma koşullarının kötüye gitmesi karşısında Meksika İşçi Konfederasyonu (CTM), hükümete politika değişikliği konusunda önemli baskılar yapmıştır. Peter M. Ward, 1990, **a.g.e.**, s.427.

²⁴⁸ Paavo Monkkonen, “The Housing Transition in Mexico: Expanding Access to Housing Finance”, **Urban Affairs Review**, C.47, S.5, 2011, s.675.

²⁴⁹ INFONAVIT, 2019, **a.g.e.**, s.22.

sağlamış ve gerektiğinde arsa temin ederek kendi rezervlerini oluşturmuştur.²⁵⁰ INFONAVIT, diğer iki kuruma nazaran daha fazla üyeye sahip olduğu için hem yeni konutların üretilmesi hem de onların satın alınması için gereken finansmanı dağıtabilmiştir. 1972 ile 1992 yılları arasında üretilen konutların %37'sine doğrudan katkı sağlayarak kısa sürede Meksika'daki en önemli konut ajansı olmuştur.²⁵¹

INFONAVIT, hem üretilen konutların hem de o konutları satın alacak işçilerin finansmanını sağlayarak ülkedeki inşaat sektörünün büyümesine destek olmuş, 1972'den 1981'e kadar inşaat sektörünün GSYİH içindeki payının hızla artmasına katkı sağlamıştır.²⁵² Bu gelişme, INFONAVIT'in kısa sürede başarılı olmasının önünü açarken aynı zamanda ulusal konut politikalarında Enstitü'nün söz sahibi olmasını sağlamıştır. 1990'lı yıllarda konut üretimindeki rolünden çekilinceye kadar konutların yanında okullar, alışveriş merkezleri ve hatta sosyal aktivite alanları gibi komplekslerin geliştirilmesinde büyük rol oynamıştır.²⁵³ Ekonomik ve sosyal kalkınmaya doğrudan etkisi olan Enstitü'nün yaptığı geniş çaplı yatırımlar kurumun siyasi patronaj ve yolsuzluk için kolay bir mekan haline gelmesine yol açmıştır.²⁵⁴ Ayrıca hükümetin örgütlü işgücü ile ittifak kurmak ve meşruiyetini güçlendirmek için sergilediği tutum, Meksika İşçi Konfederasyonu (CTM) ve Meksika İşçileri Bölgesel Konfederasyonu (CROM) gibi güçlü resmi sendikaların kısa bir süre sonra INFONAVIT'i siyasi bir himaye aracına dönüştürmelerine imkan sağlamıştır.²⁵⁵ Enstitü kredilerinden faydalanacakların

²⁵⁰ Marco López-Silva, Abreu-Lastra, Raúl, Saracho-Martínez, Alberto, Paulín-Hutmacher, Agustín "Housing Finance in Mexico: Current State and Future Sustainability", **Inter-American Development Bank Working Paper** IDB-TN-287, 2011, s.17.

²⁵¹ B. García Peralta ve Andreas Hofer, 2006, **a.g.e.**, s.132.

²⁵² B. García Peralta, "Vivienda Social en México (1940–1999): Actores Públicos, Económicos y Sociales", **Cuadernos de Vivienda y Urbanismo**, C.3, S.5, 2010, s.41.

²⁵³ María Del Carmen Pardo, "El Proceso Modernizador En El Infonavit: Resultados Y Tareas Pendientes" **El proceso de modernización del INFONAVIT 2001–2006: Estrategia, redes y liderazgo** (Ed. M. Pardo, ve E. V. Sanchez), Mexico City: El Colegio de México, 2006, s.63.

²⁵⁴ Enstitüdeki üçlü komisyonu oluşturan özel sektör, devlet ve sendika temsilcileri, bulundukları konumu çoğunlukla kendi menfaatleri doğrultusunda (özellikle inşaat şirketleri kurarak) kullanmıştır. Beatriz García Peralta, 2010, **a.g.e.**, s.41.

²⁵⁵ Konut kredilerinin dağılımı, fona üye olan sendikalar ve özel sektör şirketleriyle eşgüdümlü bir şekilde dağıtılmıştır. Bu mekanizmanın yolsuzluğa son derece duyarlı olduğu birçok kez dile getirilmiştir. Dahası

yarısından fazlasının sendikalaşmadığı veya bağımsız sendikalara üye olduğu düşünüldüğünde, konut tahsisinden sadece resmi sendika üyelerinin destekleniyor olması sendikaların gücünü açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu durum, ilerleyen yıllarda kurumda yapılacak dönüşümün dayanaklarından birini oluşturacaktır.

1.2.3. 1982 Ekonomik Krizi ve Konut Politikasına Yansıması

İİS modelinin tıkanması sonucunda oluşan yapısal krizlere çözüm arayışında olan Meksika hükümeti, 1980'lerle birlikte uluslararası ekonomide yaşanan gelişmeler karşısında ikinci bir şokla karşılaşmıştır. 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında, başta ABD olmak üzere erken sanayileşen ülkeler, Fordist birikim rejiminin neden olduğu yüksek enflasyonla mücadele edebilmek amacıyla sıkı bir para politikası ve yüksek faiz oranları uygulamaya başlamışlardır. Bu gelişme, Meksika gibi sanayisi yabancı sermayeye aşırı bağımlı olan ekonomiler için önemli bir dışsal maliyet anlamına gelmektedir. Bunun yanında 1982 yılında petrol fiyatlarında yaşanan %15'lik düşüş, petrol ihracatına duyarlı olan Meksika ekonomisinin gelirlerini önemli oranda düşürmüştür.²⁵⁶

Aldığı borçları geri ödeme yükümlülüğünde olan Meksika hükümeti, azalan gelirlerinin yanında bulması zorlaşan (üstelik vadesi kısılan ve faizi yükselen) dış finansman nedeniyle uluslararası rezervlerini tüketmiş, dış borç ödemelerini askıya almış ve ciddi bir ekonomik krizle yüzleşmek zorunda kalmıştır. Kriz, Meksika'nın uluslararası ticari bankalardan aldığı kredileri geri ödeyemeyeceğini ilan etmesiyle tüm Latin Amerika'ya yayılmıştır. Uluslararası bir borç krizine dönüşen bu olay, Meksika başta

kredilerden faydalananlar zorunlu olarak oylarını PRI vermek durumunda bırakılmıştır. B. García Peralta ve Andreas Hofer, 2006, **a.g.e.**, s.132.

²⁵⁶ Felipe Meza, "The Monetary and Fiscal History of Mexico: 1960-2017", **University of Chicago: Becker Friedman Institute for Economics Working Paper** No: 2018-64, 2018. s.11-16.

olmak üzere Brezilya ve Arjantin gibi diğer Latin Amerika ülkelerinin Dünya Bankası ve IMF'nin müdahalesini kabul etmesiyle çözülebilmiştir.²⁵⁷

Krizle birlikte Meksika ekonomisi büyük bir gerileme yaşamıştır. 1981 yılında %8,5 büyüyen GSYİH, 1982 yılında yıllık %0,5 civarında küçülmüştür. Enflasyon üç haneli rakamlara çıkarak, 1987 yılında %132 oranına kadar yükselmiştir (bakınız Şekil 2.1). Dış borç stoku, 1980 yılında 54,4 milyar dolar iken 1982 yılında 87,6 milyar dolara yükselmiştir.²⁵⁸ Bu gelişmelere ek, reel ücretlerde yaşanan düşüşler (asgari ücret %42 azalmış), istihdamda yaşanan azalmalar (işsizlik %8'den %24'e çıkmış) ve devletin sosyal harcamaları kısıması (1982-1988 arasında yaklaşık %35 azaltılmış) ücretli çalışanların yaşam koşullarını olumsuz etkilemiştir.²⁵⁹

Krizinin ardından, uluslararası finans kuruluşlarının önerileri doğrultusunda Meksika, İİS modelini terk edip ve yeni bir birikim rejimine geçiş yapmak zorunda kalmıştır. İhracat odaklı bir ekonomik büyüme modeline geçilen Meksika'da, bütçe açığını kapatmak için uygulanmaya başlanan kemer sıkma planına özelleştirilmeler eşlik etmiştir. Yeni ekonomik model, ülkenin GATT'a 1986 yılında katılmasıyla pekiştirilmiştir. Bununla birlikte, ihracata yönelik sanayiye küresel pazarda rekabetçi hale getirmek adına reel ücretler düşük tutulmuş, sendikaların gücü önemli ölçüde azaltılmış ve istihdam gittikçe daha istikrarsız hale gelmiştir.²⁶⁰²⁶¹ Ayrıca uluslararası ticaret ve sermaye akışları üzerindeki kontrolleri yumuşatan Meksika hükümeti, uluslararası

²⁵⁷ Borçlu ülkelerin yeni krediler alabilmesi, ulusal para biriminin değerinin düşürülmesi, mali açıkların azaltılması, reel ücretlerde düşüş, uluslararası ticaret ve sermaye akışları üzerindeki kontrollerin gevşetilmesi ve sübvansiyonların ve diğer hükümet müdahalelerinin ortadan kaldırılması gibi belirli şartlar ve koşullarla ilişkilendirilmiştir. Susanne Heeg, Maria V. Ibarra García ve Luis A. Salinas Arreortua, 2020, **a.g.e.**, s.515.

²⁵⁸ Edward Buffie, Allen Sangines Krause, 1989, **a.g.e.**, s.154. Dış borç stokundaki artışta, 1982 yılında Meksika pezo'suna %80 oranında yapılan değer düşürme operasyonunun (devalüasyonun) etkisi büyüktür.

²⁵⁹ A. Cristina Laurell, "Democracy in Mexico: Will the First be the Last?" **New Left Review**, S.194, 1992, s.37.

²⁶⁰ Felipe Meza, 2018, **a.g.e.**, s.18-19.

²⁶¹ Bu düzenlemeler, Meksika'daki siyasi değişimleri göstermesi açısından ayrıca önemlidir. PRI, kurulduğu günden 1980'li yıllara kadar daha çok sosyal demokrat bir çizgideyken, krizin ardından artan piyasa merkezli söylemlerle birlikte liberal bir merkez partisine evrilmiştir.

yatırımların ülkeye girişinin önünü açmıştır. Bu gelişme, Meksika'nın finansallaşmasının ilk adımını oluşturmuştur.

Ekonomide yaşanan olumsuz şartlar konut politikalarını da derinden etkilemiştir. Yükselen enflasyon nedeniyle birim başına inşaat maliyetleri hızlı bir şekilde artarken, enflasyon karşısında eriyen kredi faizleri²⁶² verilen finansmanların (hem üreticiye hem de tüketiciye) geri dönüş oranlarını azaltmıştır.²⁶³ 1970'lerin konut politikalarına yön veren büyük konut ajansları bu durumdan önemli oranda etkilenmiştir. Örneğin 1982-1988 yılları arasında, INFONAVIT tarafından verilen kredilerin gerçek geri kazanımı enflasyon nedeniyle %12 düzeylerinde kalmış ve fonun gelirleri reel ücretlerde yaşanan gerilemenin de etkisiyle %40 azalmıştır. Ayrıca konut inşaatında artan maliyetler kurumun gelirlerinin büyük bir kısmının (bu oran 1987 yılında %84'e tekabül etmekteydi) bu alana kaydırılmasını gerekli kılmıştır. Bu gelişmelerin sonucunda, INFONAVIT'in kaynakları hızlı bir şekilde tükenmiş ve konut arzına olan katkısı ise giderek azalmıştır.²⁶⁴ Sonuç olarak ekonomik kriz, konut kuruluşlarının operasyonlarını rasyonelleştirmeye ve finansal kaynaklarını çeşitlendirmeye zorlamıştır. Ayrıca ilerleyen yıllarda bu kurumlara yapılacak yeniden yapılandırmaların da önünü açmıştır.

Krize rağmen ülkedeki çeşitli konut acenteleri tarafından sunulan kredi sayısı (1982 yılı hariç) artış eğilimini sürdürmeye devam etmiştir. 1982'de 89.942 kişiye verilen krediler 1991'de 409.694'e kadar yükselmiştir (bakınız şekil 2.2). Kredilerdeki artışın temel nedeni, daha öncesinde konut finansmanından faydalanamayan kesimlerin ipotek piyasasına dahil edilmesini sağlayan Anayasa değişikliğidir. 1983 yılında Anayasa'nın 4.

²⁶² Örneğin 1972'den 1987'ye kadar INFONAVIT tarafından verilen kredilerin yıllık faiz oranı yüzde 4 olarak belirlenmiştir. Aynı dönemde, yıllık enflasyon oranları yüzde 40'ın üzerindedir. Bu, INFONAVIT'in mortgage kredilerinin büyük bir reel sübvansiyon taşıdığı anlamına gelmektedir. Marco López-Silva, Abreu-Lastra, Raúl, Saracho-Martínez, Alberto, Paulín-Hutmacher, Agustín 2011, **a.g.e.**, s.18.

²⁶³ Ricardo V. Leyer, 2015, **a.g.e.**, s.526.

²⁶⁴ INFONAVIT'in konut arzına katkısı 1983 yılında %40 iken, 1988 yılında %22'ye düşmüştür. María Del Carmen Pardo, 2006, **a.g.e.**, s.65-67.

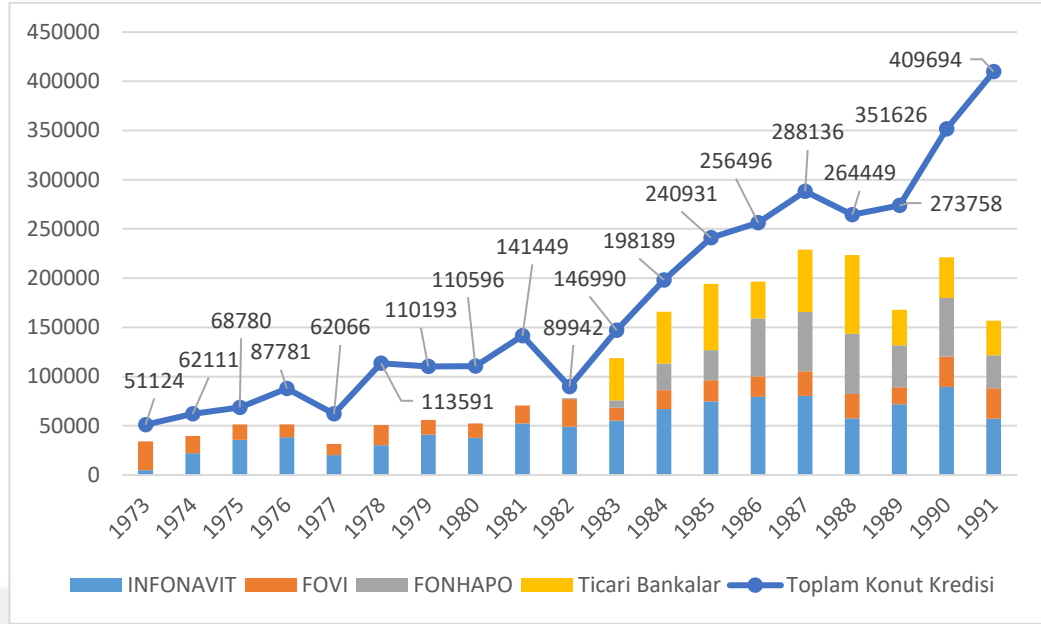
maddesi değiştirilerek, her ailenin insana yakışır bir konut hakkının olduğu kabul edilmiştir. Bu kapsamda yapılan ilk müdahale, kriz öncesi spekülatif faaliyetlerde bulunmaları nedeniyle kamulaştırılan özel bankaların alt gelir gruplarına yönelik konut finansmanı vermeye başlamalarıdır. Aslında Meksika'daki ticari bankalar, orta ve üst gelir gruplarına yönelik krediler vererek her zaman ipotek piyasasında yer almışlardır. Ancak bankalar kamulaştırıldıklarında, ipotek portföylerinin %3'ü ile %6'sı arasında değişen oranlarda dar gelirliye yönelik krediler vermeye başlamışlardır. Doğrudan FOVI tarafından finanse edilen bu krediler, bankaların ipotek piyasasındaki etkinliğini arttırmıştır. 1990'ların başında tekrar özelleştirilen bankalar, FOVI kapsamındaki programdan çıkıp portföylerinin tamamını üst gelir gruplarına yönelik kullanmaya başlamışlardır.²⁶⁵

Bir diğer gelişme ise, doğrudan dar gelirli grupları hedef alan yeni bir kurumun kurulmasıdır. 1981 yılında kurulan “Alt Gelir Grubuna Yönelik Konut Fonu” (FONHAPO), kayıt dışı sektörde çalışan dar gelirli hanehalklarına konut sübvansiyonları vermeye başlamıştır. Bu kurumun kurulmasının temel nedeni, sübvansiyonlu konutlara erişimin toplumsal tabana yayılamaması olarak gösterilmektedir.²⁶⁶ Diğer konut ajansları, kayıtlı sektörlerde çalışan ve düzenli bir geliri olan hanehalklarının sübvansiyonlu konutlara erişimini mümkün kılmaktadır. Oysa toplumun büyük bir kısmı sürekli istihdamdan yoksun bulunmaktadır ve dolayısıyla da sosyal konutlara erişememektedir. Bu sorunun üstesinden gelmek için FONHAPO, dar gelirli hanehalklarına yönelik önemli miktarlarda krediler vermeye başlamıştır (özellikle 1983'ten sonra-bakınız Şekil 2.2).

²⁶⁵ Natalie Pickering, “The SOFOLES: Niche Lending or New Leaders in the Mexican Mortgage Market”, **Joint Center for Housing Studies of Harvard Univ. Working Paper**, No: W002, 2000, s.5-6.

²⁶⁶ Priscilla Connolly, 2004, **a.g.e.**, s.83. İlerleyen yıllarda Sosyal Kalkınma Sekreterliği (SEDESOL) ve Ulusal Konut Komisyonu (CONAVI) gibi diğer kurumlar, bu ulusal politikayı yeniden başlatmıştır.

Şekil 2.2 Başlıca Konut Ajanslarının Konut Kredisi Sayısı, 1973-1991



Kaynak: INEGI, *Estadísticas históricas de México 2014*, Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015, Tablo 2.5.

FONHAPO iç kaynaklar, federal hükümetin bütçe tahsisleri ve diğer finansal kurumlardan aldığı krediler ile finanse edilmiştir. Bunların dışında Dünya Bankası’ndan da önemli miktarda kaynak temin edilmiştir. Dünya Bankası’ndan alınan krediler, federal hükümetin aktardığı transferlerin 1987 yılından itibaren giderek azalmasıyla daha fazla ön plana çıkmıştır. Ayrıca ilerleyen yıllarda Meksika’daki diğer konut kuruluşları için de Banka’dan kredi talebinde bulunulmuştur. Bu gelişmeler Banka’nın, Meksika’daki konut politikalarına giderek müdahil olmasını sağlayan süreçler olarak yorumlanmıştır.²⁶⁷

FONHAPO’nun kurulması, daha öncesinde düzensiz yerleşimlerde yaşamak zorunda bırakılan kesimlerin sosyal konutlara erişimini sağlaması açısından olumlu fakat geç kalınmış bir hamle olarak yorumlanabilir. Ancak kurumun tam da krizin arifesinde kurulması krizin etkisiyle oluşan toplumsal tepkilerin en aza indirilmesini sağlamıştır. Ayrıca kurum, hem yeni konutların üretilmesine hem de onların satın alınmasına aracı

²⁶⁷ Banka, verdiği krediler karşısında FONHAPO’nun yaptığı yatırımlara doğrudan müdahil olmuştur. Bunun yanında Banka’dan alınan kredilerin geri ödemesi, kurum için önemli bir mali yük oluşturmuştur. 1994 yılında yapılan faiz ödemeleri kurumun toplam bütçesinin %20’sini oluşturmuştur. Bu, aynı yıl yapılan konut yatırımlarının %40’ına tekabül etmektedir. Priscilla Connolly, 2004, *a.g.e.*, s.93-94.

olarak krizden etkilenen inşaat sektörüne önemli bir destek vermiştir. Krizin ardından hükümetin sosyal harcamaları azaltma çabası kurumun yeterli ve istikrarlı mali kaynaklara sahip olmamasına yol açmıştır. Bu gelişme hedef kitlesi epey geniş olan kurumun etkinliğini yitirmesine neden olmuştur.

1.2.4. Değerlendirme

1970’ten 1990’lara kadar olan süreci özetleyecek olursak, konut konusunda yeni kurumların kurulması konut politikası açısından önemli bir adım olmuştur. Dayanışma fonları olarak da adlandırılan bu kurumlar, büyük ölçüde, siyasal korporatizmin sosyal politikadaki yoğunlaşmış biçimidir.²⁶⁸ Nitekim bu fonlar, belirli özelliklere sahip işçilere öncelik vererek önceki konut ajanslarının sektörel yapısını miras almıştır. Resmi sendikalar, sosyal konut tahsisinde güçlü bir etkiye sahip olmuş ve sübvansiyonlardan kimlerin faydalanacağını belirleyebilmiştir. Bununla birlikte, siyasi manipülasyonlardan bağımsız olmasa da, zamanın resmi konut üretimi sistematik olarak kayıtlı sektördeki kentsel işçi sınıfını hedef almıştır. 1980’lerde yaşanan ekonomik kriz, enflasyon ve hükümetin bütçe kesintisi konut programlarının finansal sürdürülebilirliğine ciddi bir ket vurmuştur. Ülkenin ekonomik modeli, İİS’den ihracata yönelik sanayileşmeye doğru derin bir dönüşüm geçirirken, önceki sosyal ve politik programlar da bu değişimden önemli ölçüde etkilenecektir.

1.3. 1992-2020: İhracata Dayalı Sanayileşme ve Konut Politikası

Bu bölümde, ülkedeki konut politikasının pazar odaklı bir yapıya kavuşmasına yol açan neo-liberal dönüşüm incelenecektir. Daha sonra ülkenin en büyük konut ajansı olan INFONAVIT’in geçirdiği yapısal dönüşüm ayrıntılı olarak tartışılacak ve neo-liberal

²⁶⁸ Başka bir ifadeyle hükümet, işçiler ve girişimciler arasındaki sosyal meseleleri ele alan müzakere, iş birliği ve ortaklığı vurgulayan üçlü bir yaklaşımı temsil etmiştir.

sosyal konut sunumundaki hızlı artışı tetikleyen ulusal düzeydeki faktörler belirlenmeye çalışılacaktır.

1.3.1. Neo-liberal Ekonomi Politikalarının Yükselişi

1980’ler ve 1990’lar, Meksika’daki İİS’ye dayalı birikim rejiminin ihracata dayalı sanayileşme stratejine doğru dönüşümüne tanık olmuştur. İç pazarın korunmasına yönelik politikaları terk eden ve serbest piyasanın egemen olduğu bir ekonomik model üzerine yoğunlaşan Meksika, uluslararası iş bölümü ve mübadele ilişkileri kapsamında neo-liberal politikaları hayata geçirmeye başlamıştır. 1983 yılında IMF ile yapılan anlaşma ile başlayan ve 1982-1987 yılları arasında başkan olan “Miguel de la Madrid” önderliğinde yürütülen dönüşüm, tartışmalı 1988 seçimlerinden²⁶⁹ sonra yeni başkan olan “Carlos Salinas” (1988-1994) tarafından ilerletilmiştir. Salinas Yönetimi, Washington Konsensüsü kapsamında uyguladığı yapısal dönüşümler²⁷⁰ aracılığıyla Meksika’yı “bir neo-liberal reform vitrini”²⁷¹ haline getirmiştir. Yeni ekonomik model kapsamında atılan adımları daha ileriye taşıyan gelişme ise 1994 yılında Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması’nın (NAFTA) imzalanması olmuştur. Meksika’nın NAFTA’ya girmesi, sermaye akışlarının serbestleşmesini hızlandırarak ülkenin finansallaşmasına katkı sağlamıştır.

Meksika’nın geçirdiği dönüşüm, kolektif aktörler arasında önceden var olan sosyal, ekonomik ve politik anlaymayı da yeniden yazmıştır. 1950’lerden 1990’lara kadar olan döneme hakim olan devletin korporatist doğası artık iyiden iyiye zayıflamış, bu durumdan en çok etkilenen işçi sınıfı olmuştur. Hükümet, bir yandan özel sermayeyi

²⁶⁹ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Andrew Reding, “Mexico at a Crossroads: The 1988 Election and Beyond”, **World Policy Journal**, C.5, S.4, 1988, s. 615-649.

²⁷⁰ Meksika’da uygulanmaya başlanan neo-liberal makroekonomik politikaların kısa bir incelemesi için bakınız: Arturo Guillen, “Mexico, an Example of the Anti-Development Policies of the Washington Consensus”, **Estudios Avanzados**, C.26, S.75, 2012, s.57-76.

²⁷¹ A. Cristina Laurell, “Three Decades of Neoliberalism in Mexico: The Destruction of Society”, **International Journal of Health Services**, C.45, S.2, 2015, s. 246-264.

önceleyen politikalar uygularken diğer yandan da artan toplumsal huzursuzluğu yatıştırabilmek adına sosyal programların hedef kitlesini genişletmiş ve seçim sistemine bazı demokratik unsurlar getirerek meşruiyetini ve siyasi kontrolünü onarmaya çalışmıştır. Salinas Yönetimi, artan hoşnutsuzluk karşısında özelleştirmelerden elde edilen gelirlerle kapsamlı bir sosyal program hayata geçirmiştir. “Ulusal Dayanışma Programı” olarak adlandırılan bu program, sağlık, eğitim, istihdam ve kamu altyapısı gibi çeşitli konuları kapsamaktadır. Hükümet program kapsamında genel sübvansiyonlar vermek yerine, yerel yönetimlerle ortak hareket ederek ihtiyaç sahiplerine ulaşmayı hedeflemiştir.²⁷² Yerelleştirmeyi güçlendirdiği için övülen ve neo-liberal uyum politikalarının toplumsal etkilerini hafifletmede etkili olduğu düşünülen Dayanışma Programı, Dünya Bankası tarafından diğer Latin Amerika ülkelerine ve Afrika ülkelerine örnek bir model olarak sunulmuştur.²⁷³

1994 yılı Meksika tarihinde önemli bir yere sahiptir. Nitekim bir yıl içerisinde hem toplumsal, hem siyasi ve hem de ekonomik kriz baş göstermiştir. Hükümetin uyguladığı Dayanışma Programı’na rağmen toplumsal huzursuzluk azalmamıştır. Özellikle kamuya ait toprakların serbest piyasada alınıp satılmasına olanak veren düzenleme, kamuya ait küçük ölçekli topraklarda tarım yaparak geçinen yoksul köylülerin ayaklanmasına neden olmuştur.²⁷⁴ Aynı yıl yapılacak olan seçimlerde PRI’nın başkan adayına düzenlenen suikast, bir siyasi krize neden olmuş ve başkanlık seçimlerine gölge düşürmüştür. Son gelişme ise, Meksika ekonomisinin uluslararası sermaye hareketlerine açılmasının sonucu olan ekonomik krizdir.²⁷⁵ Kriz, Meksika dışında birçok

²⁷² Escobar Latapí and M. González de la Rocha, 1995, **a.g.e.**, s.66.

²⁷³ A. Cristina Laurel ve M. Isabel Wences, “Do Poverty Programs Alleviate Poverty? The Case of the Mexican National Solidarity Program”, **International Journal of Health Services**, C.24, S.3, 1994, s.382

²⁷⁴ Hayri Kozanoğlu, 1995, **a.g.e.**, s.55-64.

²⁷⁵ 1982 krizinin ardından serbestleştirilen sermaye hareketleri, 1990 ile 1993 yılları arasında Meksika’ya yaklaşık 91 milyar dolar net sermaye girişine neden olmuştur. Bu, o dönemki az gelişmiş ülkelere akan sermayenin 5’te 1’ine tekabül etmektedir. Giren sıcak para ekonomideki dengeleri kısa sürede bozmuştur (reel kur aşırı derecede değerlenmiş, cari açık ve kamu borçları artmıştır). Sema Bahçeci, **Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi**, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: DPT- 2477, Ankara, 1997, s.50-53.

gelişen piyasayı da kısa sürede etkilemiş ve bu zincirleme süreç “tekila etkisi” olarak adlandırılmıştır.²⁷⁶ Meksika tarihindeki bu ikinci kriz yeni bir finansallaşma aşamasına neden olacaktır.

Krizin ardından, uluslararası finans kuruluşları ile ABD’nin hazırladığı yardım programları ve Meksika hükümetinin aldığı önlemler ekonomik göstergelerin iyileşmesini sağlamıştır. Ancak yaşanan gelişmeler 2000 yılında yapılacak seçimleri etkilemiştir. Seçimi kazanan Milli Hareket Partisi’nin (PAN) başkan adayı, PRI’nın 71 yıllık egemenliğine son vermiştir.

1.3.2. Konut Politikasının Pazar Odaklı Dönüşümü

Meksika’nın 1990’larda ve 2000’lerde uyguladığı konut politikası, hayata geçirilen neo-liberal politikalar ile sosyal ve politik uzlaşının yeniden düzenlenmesi üzerine kurgulanmıştır. Bu süreçte devlet, konut üretimine doğrudan müdahale etmek yerine çeşitli politikalar aracılığıyla (örneğin yeni finansal araçlar gibi) konut tedarikini harekete geçirmeyi hedeflemiştir. Ulusal düzeyde yaşanan iki gelişme sosyal konut yatırımlarını kârlı bir sektör haline getirmiş ve konut üretiminde önemli bir artışa yol açmıştır. Bunlardan ilki, 1994 ekonomik krizinin ardından alınan önlemler sayesinde makroekonomik istikrarın sağlanmasıdır. Enflasyon oranları ve faizlerin düşmesi, konut üreticileri ve sektöre yatırım yapanlar açısından elverişli bir ortam oluşturmuştur. Bir diğeri ise, 1990’larda başlayan düzenlemelerin temel kurumsal çerçeveyi değiştirmesidir. Yeni düzenlemeler, sermayenin konut sektörüne aktarılmasının önünü açarken, aynı zamanda konut talebini de arttırmıştır. Bu iki gelişme konutların finansallaşmasını

²⁷⁶ Işıl Özel, “Ekonomik Küreselleşme Sürecinde Türkiye-Meksika İlişkileri”, **SETA: Analiz**, Sayı: 116, 2015, s.14. Kriz, neo-liberal politikaların tüm dünya da sorgulanmasına yol açması nedeniyle ayrıca önemlidir. Nitekim krizin ardından küreselleşmenin erdemleri tartışılır olmuştur.

hızlandıracaktır. 1990’larda ve 2000’lerde yaşanan değişimler üç başlık altında toplanabilir.

1.3.2.1. Konut Arzının Piyasalaşması

Salinas hükümeti, konut politikasını neo-liberal ekseninde yeniden yapılandırarak konut arzının piyasalaşmasına neden olacak dönüşümü başlatmıştır. Bu kapsamda atılan adımlardan ilki, konut ajanslarının konut üretimindeki lider rollerinin sonlandırılmasıdır.²⁷⁷ 1992 yılında başlatılan ve konut ajanslarının kurumsal dönüşümüne neden olan değişiklikler, sosyal konut üretiminde aktif rol oynayan bu ajansları birer konut finansmanı kurumuna dönüştürmüştür. Yeniden yapılandırmadan en çok etkilenen ise ülkenin en büyük konut ajansı olan INFONAVIT’tir. Devletin konut arzından çekilmesiyle sosyal konutların üretimi tamamen özel sektöre bırakılmıştır.²⁷⁸

Konut arzının piyasalaşmasına yönelik atılan ikinci adım, özel sektörün konut sunumuna katılımını arttıran müdahalelerdir. Bu doğrultuda ilk olarak, Anayasanın 27. maddesinde değiştirilerek Ejido arazilerin satılabilmesinin (ve dolayısıyla kentleşmesinin) önü açılmıştır.²⁷⁹ Yasal düzenlemenin ardından özel sektör konut geliştiricileri, arazi piyasasından ucuz araziler elde edebilir hale gelmiştir.²⁸⁰ İkinci olarak hükümet, konut ajanslarından boşalan sosyal konut sunumuna özel sektör yatırımlarını çekmeye çalışmıştır. Bu kapsamda konut üreticilerinin konut finansmanına erişimi

²⁷⁷ Marco López-Silva, Abreu-Lastra, Raúl, Saracho-Martínez, Alberto, Paulín-Hutmacher, Agustín, 2011, **a.g.e.**, s.20.

²⁷⁸ Susanne Heeg, Maria V. Ibarra García ve Luis A. Salinas Arreortua, 2020, **a.g.e.**, s.517.

²⁷⁹ Ejido arazilerinin satılabilir hale getirilmesi, Meksika tarımını modernize etmek iddiasıyla ortaya çıkmıştır. Oysa asıl neden, Ejido arazilerini özelleştirmek ve bu sayede özel sektör yatırımlarının önünü açmaktır. Nitekim yasal değişikliğin ardından özellikle ABD menşeli tarım şirketleri Meksika’ya yaptıkları yatırımları hızla arttırmışlardır. Ronald H. Schmidt, ve William C. Gruben, “Ejido Reform and the NAFTA”, **Federal Reserve Bank of San Francisco Weekly Letter**, S.92-34, 1992, s.1-4.

²⁸⁰ Gareth A. Jones, Peter M. Ward, “Privatizing the commons: Reforming the ejido and urban development in Mexico”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.22, S.1, 1998, s.76-93. Ejido arazilerinin niteliğinin değişmesinden en çok etkilenen yoksul kesim olmuştur. Çünkü bu araziler, enformel yollarla barınma ihtiyacını gidermek isteyen dar gelirli ailelerin ana merkezleridir. Bu arazilerin satışa çıkarılması, dar gelirli aileleri, güçlü ve resmi yollarla desteklenen geliştiricilerle rekabet etmek zorunda bırakmıştır. B. García Peralta ve Andreas Hofer, 2006, **a.g.e.**, s.133.

kolaylaştırılmış, yapı izinleri gibi yasal prosedürleri hızlandırılmış ve arazi teminine yardım edilmiştir.²⁸¹

1.3.2.2. Finansal Piyasaların Geliştirilmesi İçin Yasal ve Kurumsal Çerçevelerin Oluşturulması

2000’li yılların başlarında hükümet, genel olarak finans sektörünün gelişmesi, özelde ise konut finansmanının piyasalaştırılması için adımlar atmıştır. Bu kapsamda ilk olarak, 2000 yılında çıkarılan bir yasayla haciz prosedürlerinin düzenlenmesi ve basitleştirilmesi için Ticaret Kanunu’nda değişiklik yapılmıştır. İkinci olarak, yine aynı yıl varlık menkul kıymetleştirmede bazı finansal araçları vekil tayin etmek üzere Kredi İşlemleri Kanunu’nda değişiklik yapılmıştır. Üçüncü olarak, 2001 yılında Menkul Kıymetler Piyasası Kanunu’nda yapılan bir değişiklikle hisse senedi sertifikalarının ihraç edilebilmesinin önü açılmıştır. Son olarak ise, 2004 yılında kredi piyasasında şeffaflığı ve rekabeti teşvik eden yeni bir yasal düzenleme çıkarılmıştır. Bu yasa, ipotekli konut kredilerindeki kredi koşullarının standartlaştırılmasını sağlamıştır.²⁸²

Yasal düzenlemelerin yanında yeni kurulan kurumlar aracılığıyla da finansal piyasaların gelişimi desteklenmiştir. Bunlardan ilki, 2001 yılında kurulan ve çeşitli konut ajanslarını ve programlarını eşgüdümlemek üzere hareket eden Ulusal Konut Geliştirme Komisyonu’dur (CONAFOVI).²⁸³ İkinci olarak, 2001 yılında FOVI birincil ve ikincil ipotek piyasasını geliştirmek amacıyla Federal Mortgage Topluluğu (SHF)²⁸⁴ adıyla yeniden yapılandırılmıştır. SHF’nin kurulmasındaki amaç ticari bankalar, SOFOL’ler ve diğer finansal kurumların ipotek piyasasına katılımını teşvik etmektir. Kurum doğrudan hanehalklarına borç vermemektedir, bunun yerine yatırımcılara (SOFOL’ler) hanehalkı

²⁸¹ Paavo Monkkonen, 2011, **a.g.e.**, s.676.

²⁸² Jazmin Carballo-Huerta, J. P. Gonzalez-Ibarra “Financial Innovations and Developments in Housing Finance in Mexico”, **IFC Bulletin**, S: 31, 2009, s.16.

²⁸³ CONAFOVI, 2006 yılında Ulusal Konut Komisyonu (CONAVI) adını alacaktır. Marco López-Silva, Abreu-Lastra, Raúl, Saracho-Martínez, Alberto, Paulín-Hutmacher, Agustín 2011, **a.g.e.**, s.24.

²⁸⁴ SHF, ABD’deki Fannie Mae ve Ginnie Mae gibi Federal Konut Ajansları’na benzemektedir.

risklerine karşı koruma sağlayan kısmi mali teminatlar ve ipotek sigortası sunmaktadır. Ayrıca SHF, banka dışı finans kuruluşlarının (SOFOL'ler) ihraç ettiği ipoteye dayalı menkul kıymetlerin garantörüdür.²⁸⁵ Son olarak, 2002 yılında kredi veren kuruluşların aldığı riski minimuma indirmek amacıyla Kredi Bürosu kurulmuştur.²⁸⁶ Kurum, bireylerin tüm finansal geçmişini ve bankalarla olan ilişkilerini toplayarak her bireye özel bir kredibilite raporu hazırlamaktadır. Bu rapor, kredi veren kuruluşların karar almalarını kolaylaştırmaktadır.

1.3.2.3. İpotek Piyasasında Yeni Yatırım ve Finansman Fırsatlarının Oluşturulması

Finansal pazarın geliştirilmesi için yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılırken, ipotek piyasasındaki finansal ürünleri çeşitlendirmeye yönelik de adımlar atılmıştır. Kamulaştırıldıkları dönemde ipotek piyasasına daha aktif bir şekilde katılan ticari bankalar, 1990'ların başında özelleştirildikten sonra da (uluslararası likidite koşullarının sağladığı ucuz krediler sayesinde) bu alandaki faaliyetlerini sürdürmeye devam etmişlerdir. Ancak 1994 Krizi bu eğilimi kesintiye uğratmış, oluşan büyük temerrütler nedeniyle ticari bankalar neredeyse tamamen ipotek piyasasından (2003 yılına kadar) çekilmek zorunda kalmışlardır.²⁸⁷ Gayrimenkul ipoteklerinin oluşturulması ise çoğunlukla kamu kuruluşlarına (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO gibi) kalmıştır. Finansal ürünleri çeşitlendirme gayretinde olan Meksika hükümeti, NAFTA'nın da tavsiyesiyle, alternatif ipotek ajansları olan "Sınırlı Amaçlı Finansal Kuruluşlar"ın (SOFOL'ler) kurulmasına yönelik zemini hazırlamıştır. Banka dışı finans kuruluşları olan SOFOL'ler, FOVI-SHF gibi ajansların kaynaklarını konut geliştiricilerine ve konut satın almak isteyenlere krediler verilmesi amacıyla yönlendiren aracı kuruluşlardır. Ticari

²⁸⁵ Jazmin Carballo-Huerta, J. P. Gonzalez-Ibarra, 2009 **a.g.e.**, s.16-17.

²⁸⁶ Luisa Zanforlin ve Marco Espinosa, "Housing Finance and Mortgage-Backed Securities in Mexico", **IMF Working Paper**, No:WP/08/105, 2008, s.9-11.

²⁸⁷ Luisa Zanforlin ve Marco Espinosa, 2008, **a.g.e.**, s.5.

bankalardan farklı olarak bu kurumlar, daha çok alt-orta gelir gruplarına yönelik krediler vermişlerdir.²⁸⁸ SOFOL'ler, faaliyetlerini finanse edebilmek amacıyla (INFONAVIT, FOVISSSTE, ticari bankalar ve diğer finansal kurumlarla birlikte) ipotek ihraç etmeye başlamışlardır. Menkul kıymetleştirme, bir yandan uluslararası yatırımcıları Meksika ipotek piyasasına çekerek ipotekli konut kredileri havuzunun genişlemesine katkı sağlarken diğer yandan da Meksika'daki konutların finansallaşmasına neden olmuştur.

SOFOL'lerin çalışma mantığı Meksika'daki konutların finansallaşmasını anlamak için ayrıca önemlidir. Bankalar ve SOFOL'ler müşterilerine kredi kullanırken Banco de México tarafından çıkarılan “Meksika Yatırım Birimi”ni (UDI - Unidades de Inversión) kullanmaktadır. UDI, değeri enflasyona bağlı olan ve ipotek kredisi veya herhangi bir ticari işlemin yükümlülüklerini yerine getirme amacını taşıyan bir yatırım aracıdır. Kredi verenlerin riskini minimuma indiren UDI, özellikle SOFOL'lerin dar gelirli ailelere uzun vadeli krediler (çoğunlukla 30 yıllık) verebilmesine imkân vermiştir.²⁸⁹ Ancak bu sistem ipotekli konut kredilerini alanlar açısından oldukça sorunludur. UDI sistemine dayalı alınan ipotekli konut kredilerinin aylık ödemeleri UDI biriminin peso karşısında değer kazanmasıyla düzenli olarak artmaktadır. Nitekim Banco de México verilerine bakıldığında, UDI'nin peso karşısında daha ilk yılında %30 değer kazandığı görülmektedir.²⁹⁰ Bu, enflasyonun arttığı, reel asgari ücretin azaldığı ve yerel para biriminin değerinin düşürüldüğü bir ekonomik kriz anında hanhalklarının borçlarının katlanması anlamına gelmektedir. Nitekim 2008 Küresel Finans Krizi, birçok

²⁸⁸ Richard C. Jordan, “Will the Bubble Burst? Some Subprime Lessons for Mexico, Latin America's Leader in Asset Securitization”, **The International Lawyer**, C.42, S.3, 2008, s.1195.

²⁸⁹ Susanne Heeg, Maria V. Ibarra García ve Luis A. Salinas Arreortua, 2020, **a.g.e.**, s.519.

²⁹⁰ Banco de México, **UDI value (daily information)**, <https://www.banxico.org.mx/>

borçlunun temerrüde düşmesine neden olmuş²⁹¹ ve SOFOL'lerin finansal sorunlarla karşılaşmasına yol açmıştır.

1.3.3. INFONAVIT'in Neo-liberal Bağlamda Yeniden Yapılandırılması

Kurulduğu günden itibaren konut piyasasına arz ve talep yönüyle katkı sağlayan INFONAVIT, neo-liberal yapısal uyum programlarının uygulanmasıyla kurumsal dönüşüme uğramıştır. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların önerileri ve Meksika'nın değişen kalkınma modelinin sonucu olarak kurum, ülkedeki diğer konut ajanslarıyla birlikte konut inşaatına son vermiş ve bir finansman kurumu olarak yeniden yapılandırılmıştır. INFONAVIT'in kurumsal dönüşümü, kurumun operasyonel verimliliğini artırmak, kredilerin geri kazanımını hızlandırmak ve Enstitü'nün işleyişini şeffaflaştırmak gibi üç nedene bağlanmıştır.²⁹² Ancak başta INFONAVIT olmak üzere dayanışma fonlarının yeniden yapılandırılması, konut politikasının neo-liberal bağlamda yeniden oluşturulmasının bir sonucudur. Bu açıdan bakıldığında kurumsal dönüşüm birbiriyle ilişkili üç nedene bağlanabilir.

Kurumun dönüştürülmesindeki ilk neden, konut sunumunun piyasalaştırılmasıdır. Enstitü'nün işleyişini daha şeffaf hale getirmek ve sosyal konutu korporatizmin bir unsuru olmaktan çıkarmak amacıyla atılan adımlar sosyal konut sunumunun özel sektöre devredilmesiyle sonuçlanmıştır. Kurumun faaliyet alanları ise (planlama ve denetim mekanizmaları dışarıda bırakılarak) özel sektör yatırımlarının sosyal konut alanına yönlendirilmesini sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır.²⁹³

²⁹¹ 2016 itibariyle, Credit Suisse ve Su Casita'nın UDI kredi portföyündeki temerrüt oranı % 80'e ulaşmıştır. Alejandra Reyes, "Mexico's Housing Paradox: Tensions Between Financialization and Access", **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s.500.

²⁹² B. García Peralta, 2010, **a.g.e.**, s.42.

²⁹³ Paavo Monkkonen, 2011, **a.g.e.**, s.676.

İkinci olarak, yeniden yapılandırma konut finansmanının piyasalaşması ve daha fazla hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesi amaçlarını taşımaktadır. Operasyonel verimlilik adı altında değiştirilen kredi tahsis yöntemi, sisteme dahil olan tüm işçilerin fondan kredi alabilmesinin önünü açmıştır. Bu değişim, kurumun dayanışma fonu adını almasını sağlayan (fonda biriken paranın daha yüksek ücretli çalışanlardan konut ihtiyacı olan dar gelirli işçilere aktarılması) yapısını bozmuştur.²⁹⁴ Dahası işçilerin biriken tasarruflarını ticari bankalardan veya SOFOL'lerden aldıkları krediler ile birleştirerek kullanmalarını sağlayan düzenleme,²⁹⁵ INFONAVIT tarafından verilen kredilerin miktarını arttırmış (bakınız Şekil 2.3) ve finansal piyasaların büyümesini desteklemiştir. Kurumun kredi hacmini arttırabilmesi için de ipoteğe dayalı menkul kıymetler (İDMK) ihraç edebilmesi sağlanmış, diğer bir ifadeyle konut finansmanı sermaye piyasalarına eklemlenmiştir.

Son olarak, kurumun dönüşümü özel sektör için yeni yatırım alanları oluşturmayı hedeflemiştir. Daha önceleri özel sektöre teknik ve uzman personel desteği sağlayabilecek yeterliliğe sahip olan kurum, mali kaynakların daha verimli kullanması adına kurum dışından hizmet temin eder duruma getirilmiştir.²⁹⁶ Özellikle yapı denetimi biriminin kapatılması, karlarını maksimize etme gayretinde olan konut üreticilerinin giderek daha niteliksiz konutlar üretmesine ve kentsel alanların düzensiz büyümesine yol açmıştır. Özellikle, 1992 yılında Ejido arazilerinin serbest piyasada satılabilmesine olanak sağlayan anayasal değişiklik, kentlerin çeperlerinde bulunan ve kentsel hizmetlerden yoksun bulunan arazileri konut üreticilerinin ana merkezleri haline getirmiştir. Planlamadan ve denetimden yoksun bir şekilde bu arazilerde üretilen

²⁹⁴ María Del Carmen Pardo, 2006, **a.g.e.**, s.71.

²⁹⁵ Paavo Monkkonen, 2011, **a.g.e.**, s.675-676.

²⁹⁶ Marco López-Silva, Abreu-Lastra, Raúl, Saracho-Martínez, Alberto, Paulín-Hutmacher, Agustín 2011, **a.g.e.**, s.19.

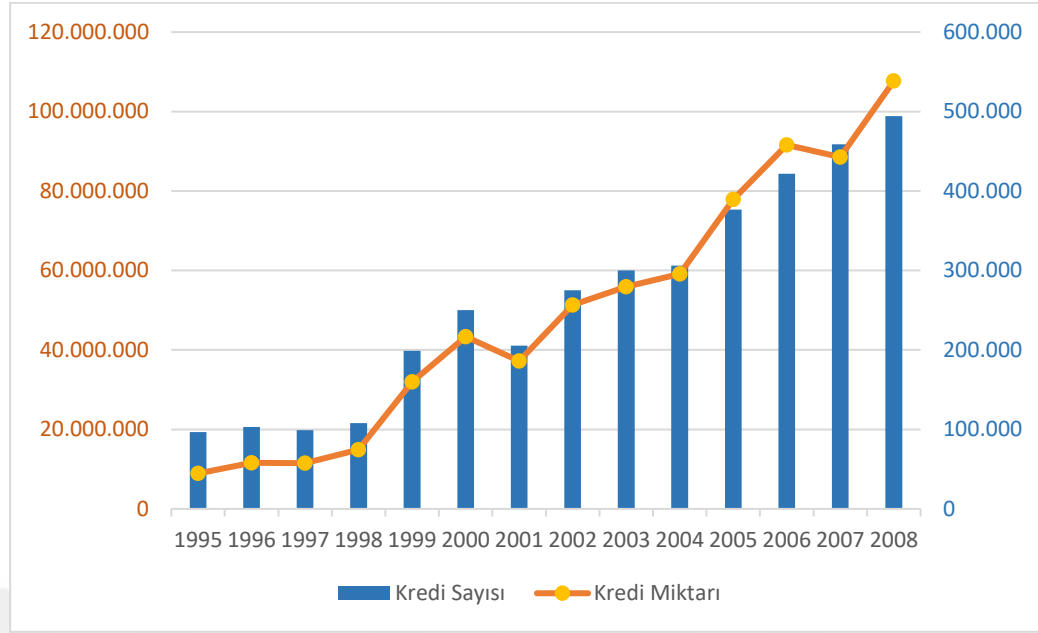
konutlar, yeni sakinlerinin ciddi sorunlarla karşılaşmasına (ulaşım sorunları, su, elektrik, kanalizasyon gibi temel hizmetlerin bulunmaması vb) yol açmıştır.²⁹⁷

Yeniden yapılandırmadan sonra kurum, sosyal konut projelerinin inşası için verdiği kredileri tamamen sonlandırmış, bütün kaynaklarını işçilere verdiği ipotekli konut kredilerine ayırmıştır. Bu süreçte kurumun verdiği kredi miktarı önemli ölçüde artmıştır. INFONAVIT tarafından verilen krediler, 1995 yılında 8.9 milyar pezo iken 2008 yılında 107.675 milyar pezo'ya yükselmiştir. Aynı yıllar içerisinde verilen kredi sayısı yaklaşık 5 kat artarak, 96.745'ten 494,073'e yükselmiştir (bakınız Şekil 2.3). Kredi miktarındaki bu artış, kurumun finansal disiplin aracılığıyla (işverenlerden alınan payların kontrolünün sağlanması ve verilen ipoteklerin geri ödemelerini güçlendiren tahsilat mekanizması) gelirlerini arttırması ve ipotek menkul kıymetleştirme yoluyla kaynaklarını çeşitlendirmesi ile ilişkilidir. Kurum sadece işverenlerden aldığı payları disipline ederek 2000 ve 2005 yılları arasında %35'e varan bir gelir artışı elde etmiştir.²⁹⁸ Kaynak çeşitliliğini arttırmak için 2003 yılından itibaren finansal piyasalara yönelen kurum, 2004 ile 2008 yılları arasında yapılan menkul kıymetleştirme yoluyla toplamda 35.4 milyar pezo kaynak elde etmiş (bakınız Şekil 2.4) ve verdiği kredilerin %12'sini bu yolla finanse etmiştir. Her ne kadar Meksika'daki ipotek varlıklarının yıllık menkul kıymetleştirme seviyeleri ABD veya Avrupa'dakilere kıyasla çok düşük olsa da Enstitü'nün finansman kapasitesinin artmasında önemli rol oynamıştır.

²⁹⁷ Ricardo V. Leyer, 2015, **a.g.e.**, s.528.

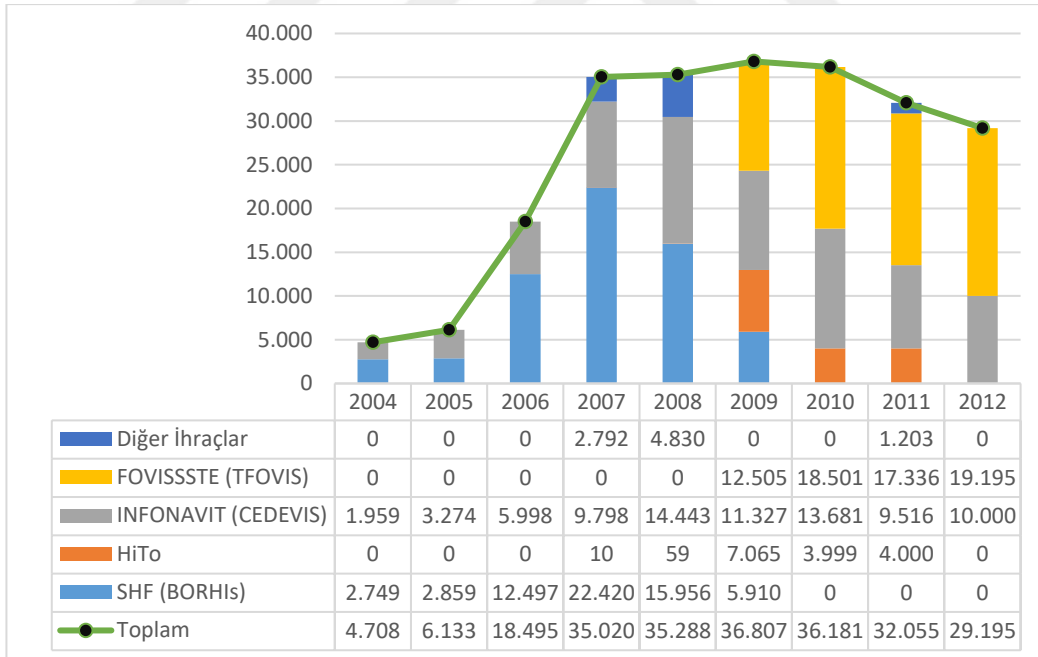
²⁹⁸ İşverenlerin kuruma yatırdıkları tutar 2000 yılında 1.268 milyon pezo iken, 2005 yılında 5.801 milyon pezo'ya yükselmiştir. Alonso Cerdán Verástegui, Manuel Alejandro González Arreola ve Ernesto Velasco Sánchez, "La Reforma En Marcha, 2001-2006", **El Proceso de Modernización del INFONAVIT 2001–2006: Estrategia, Redes y Liderazgo** (Ed. M. Pardo, ve E. V. Sanchez), Mexico City: El Colegio de México, 2006, s.184.

Şekil 2.3 Yıllara Göre INFONAVIT Tarafından Verilen Kredi Sayısı ve Miktarı



Kaynak: INEGI, 2015, **a.g.e.**, Tablo 2.5 ve 2.6.

Şekil 2.4 BORHIs, HiTo, CEDEVIS, TFOVIS ve Diğer İpoteğe Dayalı İhraçlardan Elde Edilen Tutar (milyon pezo)



Kaynak: CIDOC ve SHF, **Current Housing Situation in Mexico 2013**, Mexico City: Fundacion Centro de Investigacion y Documentacion de la Casa, 2013, s.139.

INFONAVIT'in kredi hacmini genişleten diğer faktör ise kurumun diğer finansal kurumlarla ortak finansman programı başlatmasıdır. Bu sayede bir konut satın almak isteyen işçiler, INFONAVIT fonunda biriken tasarruflarını ticari bankalardan veya

SOFOL’lerden aldıkları krediler ile birleştirerek kullanmaya başlamışlardır.²⁹⁹ 2004 yılında INFONAVIT kredilerinin yaklaşık %5’i ortak finansman programı kapsamında kullanılmış, bu oran 2008 yılında beş katına çıkmıştır.³⁰⁰ Ortak finansman programı, (özellikle) ticari bankalar ile SOFOL’lerin ipotek piyasasına girmelerini teşvik etmiş ve hem Enstitü’nün hem de diğer finansal kurumların kredi hacminin genişlemesine katkı sağlamıştır.

Tablo 2.1 1995-2005 Yılları Arasında Kredi Veren Kuruluşa Göre Kredi Sayısı ve Miktarı

	Kredi Sayısı (Bin)	Tüm Krediler İçindeki Payı (%)	Kredilerin Miktarı (Milyon Pezo)	Tüm Kredi Miktarları İçindeki Payı (%)
INFONAVIT	2,265	64.4	375.5	57.9
SHF	537	15.2	91.1	14.1
FOVISSSTE	336	9.5	62.0	9.6
Ticari Bankalar	129	3.7	70.5	10.7
INVI	73	2.1	5.8	0.9
PEMEX	25	0.7	8.3	1.3
CFE	19	0.5	4.3	0.7
SOFOL	18	0.5	10.8	1.7
Diğerleri	118	3.4	19.8	3.1
TOPLAM	3,520	100.0	648.1	100.0

Kaynak: Paavo Monkkonen, 2011, **a.g.e.**, s.681.

Neo-liberal politikaların bir uzantısı olarak, INFONAVIT’in daha fazla işçiye ulaşması, kurumun ipotek piyasasındaki konumunu da doğru orantılı bir şekilde güçlendirmiştir. Tablo 2.1’de, 1995 ile 2005 yılları arasında en büyük sekiz kredi

²⁹⁹ Natalie Pickering, 2000, **a.g.e.**, s.8.

³⁰⁰ INFONAVIT, **Informe Anual de Actividades 2012**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2012, s.10

kurumunun vermiş olduğu kredi sayısı ve miktarı gösterilmektedir. Verilen toplam kredi sayısı ve miktarına bakıldığında, INFONAVIT'in pazarı kontrol eden kurum olduğu açıkça görülmektedir. INFONAVIT'ten sonraki en önemli kurum ise SHF'dir. Ancak SHF kredilerinin büyük çoğunluğu SOFOL'ler aracılığıyla kullanılmıştır. Bu nedenle SOFOL'lerin etkisi tabloya yansımamıştır.

Kurumsal dönüşümün ardından kurum, finansal disiplin adına giderek orta ve üst gelir gruplarını hedeflemeye başlamıştır.³⁰¹ Düzenlemeden önce (özellikle 1980'li yıllarda) INFONAVIT kredilerinden faydalananların büyük çoğunluğu asgari ücretin iki katından daha az kazananlardan oluşuyorken, dönüşümden sonra bu grupta yer alanların aldığı krediler her geçen yıl azalmaya başlamıştır. Nitekim 2002 yılına gelindiğinde, asgari ücretin iki katından daha az kazananların kredi tahsisindeki ağırlığı sadece %5,63'te kalmıştır. Bu gelişme, Enstitü'nün başlangıçtaki temel hedeflerinden birini kaybettiği anlamına gelmektedir.

1.3.4. 2008 Küresel Finans Krizi ve Konut Politikasına Etkisi

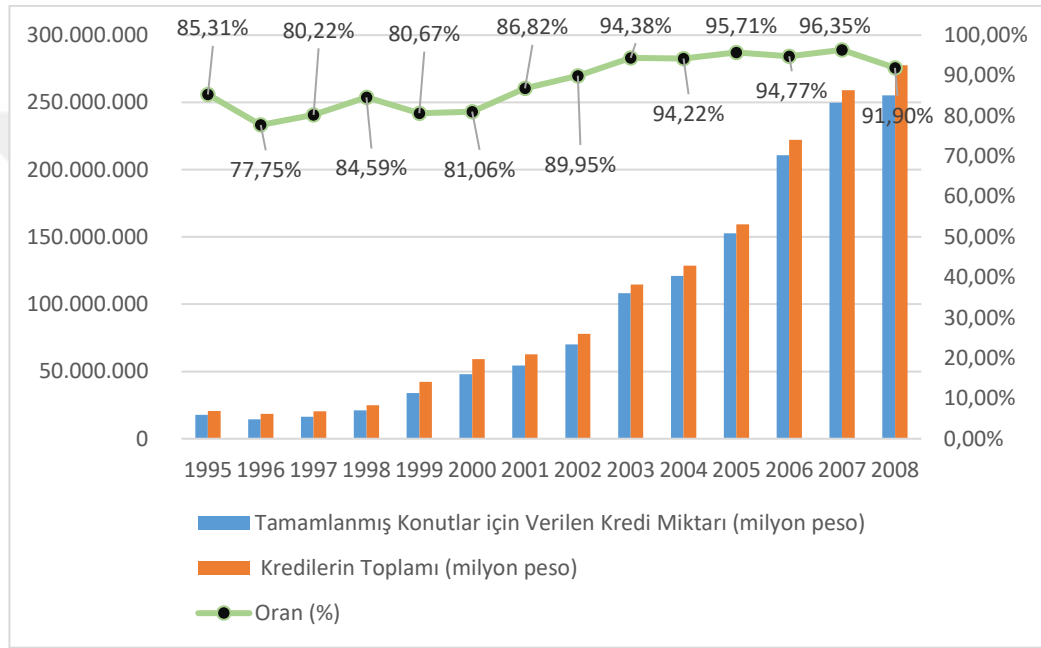
1990'larla birlikte devletin konut politikasında yaşanan değişim, finans ve inşaat sektörünün hızlı bir şekilde büyümesini sağlamıştır. Vicente Fox yönetimi (2000-2006) tarafından başlatılan ve hem dayanışma fonları (büyük ölçüde INFONAVIT) hem de SOFOL'ler aracılığıyla³⁰² tetiklenen kredi genişlemesi (ki verilen krediler büyük oranda yeni konutların satın alınması için verilmiştir bakınız şekil 2.5), potansiyel bir konut alıcıları havuzu oluştururken (INFONAVIT'ten düşük faizli kredi almaya hak kazanan haneler kimi zaman yatırım amaçlı birden fazla konut almışlardır), özel sektör konut

³⁰¹ Beatriz García Peralta, 2010, **a.g.e.**, s.41; Ricardo V. Leyer 2015, **a.g.e.**, s.528; María Del Carmen Pardo, 2006, **a.g.e.**, s.71.

³⁰² SOFOL'ler tarafından verilen ipotekli konut kredileri 2000'de 45.566'dan 2005'te 102.377'ye yükselmiştir. CIDOC ve SHF, **Current Housing Situation in Mexico 2006**, Mexico City: Fundacion Centro de Investigacion y Documentacion de la Casa, 2006, s.50.

üreticileri için de sosyal konut üretimini karlı bir sektöre çevirmiştir.³⁰³³⁰⁴ 2005 ile 2010 yılları arasında 12,4 milyondan fazla yeni konut birimi inşa edilmiş ve ulusal konut stoku 35,6 milyona yükselmiştir.³⁰⁵ Bu gelişmeler kısa sürede ekonomik göstergelere de yansımıştır. Ülkedeki toplam inşaat yatırımları, 2003 yılından itibaren artarken 2006 yılında zirve yapmıştır (bakınız Şekil 2.6). Nitekim aynı yıl inşaat sektörünün GSYİH katkısı %6,8 olmuştur.³⁰⁶ Ancak bu durum, Küresel Finans Krizi ile bir anda değişmiştir.

Şekil 2.5 Tamamlanmış Konutlar İçin Verilen Kredilerin Toplam Kredilere Oranı



Kaynak: INEGI, 2015, **a.g.e.**, Tablo 2.8.

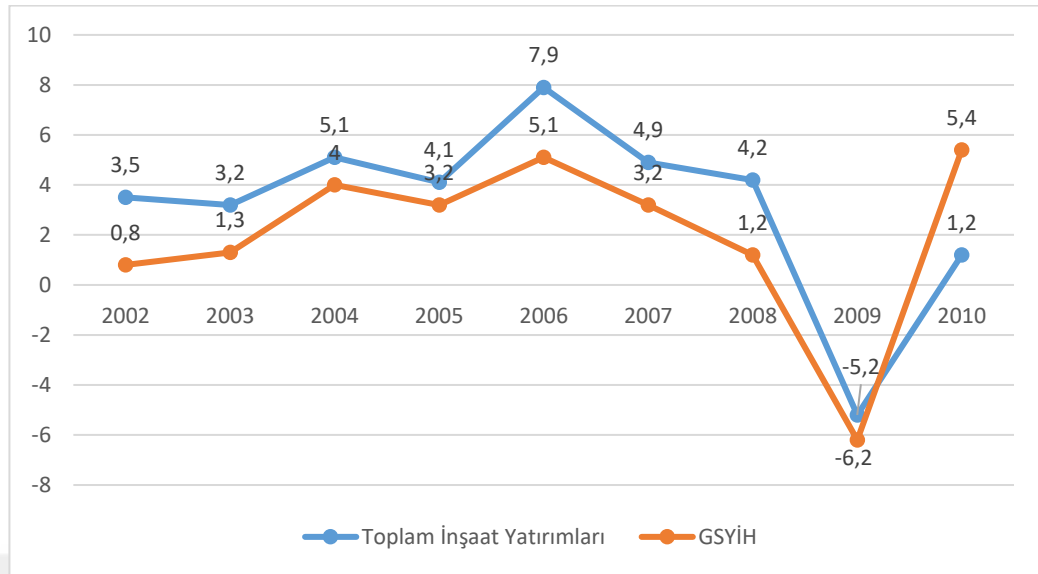
³⁰³ Eyalet hükümetleri, inşaat ruhsatlarından ve yapı kullanma izinlerinden elde ettikleri gelirlerden dolayı, inşaat şirketlerinin neredeyse hiç imar düzenlemesi olmaksızın ucuz kırsal çevredeki arazide konut inşa etmelerine göz yummuştur. Alejandra Reyes, 2020, **a.g.e.**, s.487.

³⁰⁴ Konut pazarının genişlemesi elbette bütün geliştiriciler için aynı anlama gelmemiştir. Nitekim 2005 yılında ülkede yaklaşık 173 bin inşaat şirketi bulunmasına rağmen, konut pazarın 4'te 1'i dokuz büyük inşaat şirketinin (HOMEX, HOGAR, GEO, ARA, URBI, SADASI, SARE, CONDAK, PULTE) elindedir. Sadece HOMEX ve GEO bir yılda yaklaşık 69 bin konut satışı gerçekleştirmiştir. CIDOC ve SHF, 2006, **a.g.e.**, s.25-27.

³⁰⁵ César M. Fuentes, ve Vladamir Hernandez, "Housing Finance Reform in Mexico: The Impact of Housing Vacancy on Property Crime", **International Journal of Housing Policy**, C.14, S.4, 2014, s.368.

³⁰⁶ CIDOC ve SHF, 2008, **a.g.e.**, s.30.

Şekil 2.6 2002-2010 Yılları Arasında GYİH ve Toplam İnşaat Yatırımlarının Büyüme Hızları (%)



Kaynak: BBVA, “Real Estate Outlook – Mexico”, **Economic Analysis**, Mexico City: BBVA Research, 2011, s.40.

Kriz, Meksika ekonomisinde bir resesyona yol açmış ve ülke ekonomisi 2009 yılında %5,3 küçülmüştür.³⁰⁷ Halihazırda azalmakta olan reel asgari ücret 1994 seviyesinin altına düşmüş,³⁰⁸ kayıt dışı istihdam ve işsizlik oranları artmış ve hanehalkının satın alma gücünü azaltmıştır.³⁰⁹ Ekonomik küçülme, konut endüstrisinde yer alan bütün sektörlerde domino etkisi oluşturmuştur. Reel ücretlerde yaşanan gerileme ve inşaat şirketlerinin kar güdüsü³¹⁰ konutlara olan talebi düşürmüş ve üretilen birçok konut boş kalmıştır.³¹¹ Konut piyasasının daralması birçok inşaat şirketinin batmasına

³⁰⁷ DB, **National Accounts Database**, <https://data.worldbank.org>, erişim tarihi: 05.05.2020.

³⁰⁸ 1980 ve 2009 yılları arasındaki, ortalama reel ücretler ile asgari ücretlerin gelişim seyri hakkında detaylı bilgi almak için bakınız: Alicia Puyana, **The Impact of Trade Liberalization and the Global Economic Crisis on the Productive Sectors, Employment, and Incomes in Mexico**, Geneva: International Center for Trade and Sustainable Development, 2010, s.14-15.

³⁰⁹ A. Valenzuela Aguilera, “Failed Markets: The Crisis in the Private Production of Social Housing in Mexico”, **Latin American Perspectives**, C.44, S.2, 2017, s.41.

³¹⁰ Karlarını maksimize etme gayretinde olan üreticiler piyasayı, çoğunlukla kentsel hizmetlerden yoksun olan ve şehrin merkezinden epey uzakta bulunan alanlarda üretilen düşük kaliteli konutlarla doldurmuşlardır. Bu da talebin azalmasına neden olan önemli etkenlerden biridir. Ricardo V. Leyer 2015, **a.g.e.**, s.533, Alejandra Reyes, 2020, **a.g.e.**, s.496-499.

³¹¹ OECD tarafından yapılan bir araştırmada, 2010 yılında ülkedeki boş konut stokunun %14'lere ulaştığı belirtilmektedir. Boş kalan konutların büyük çoğunluğu, 2000'lerde konut patlaması yaşayan şehirlerin çevresinde yer almaktadır. OECD 2015, **a.g.e.**, s.80-81.

neden olmuştur.³¹² İnşaat şirketlerinin içine düştüğü durum ve hanehalkının ipotek ödemelerini karşılayamayacak konuma gelmeleri, SOFOL'lerin finansal sorunlarla karşı karşıya kalmasına yol açmıştır. Dahası SOFOL'ler için önemli bir finansal kaynak olan ipotek ihraçları, uluslararası yatırımcıların bu kurumlara olan güvenini kaybetmesinden dolayı durmuştur (bakınız Şekil 2.4). Tüm bu gelişmeler ülkedeki önemli SOFOL'lerin (örneğin Metrofinanciera, Credito y Casa ve Su Casita gibi) iflasına yol açmıştır.

SOFOL'lere yönelik devlet müdahalesinin olmaması SOFOL'lerin iflasının arkasında yatan temel faktör olarak görülmektedir.³¹³ Meksika hükümeti, serbest piyasanın SOFOL'leri mali açıdan disipline edeceğini düşünmüş dolayısıyla da bu kurumlar üzerinde herhangi bir düzenlemeye gitmemiştir. Finansal krizle birlikte karlarını maksimize etme gayretinde olan SOFOL'ler, hem inşaat şirketlerine verilen kredilerde hem de ipotekli konut kredilerinde eşik altı kredilere yönelmişlerdir. Bu, SOFOL'lerin takipteki kredi oranlarını arttırmış ve finansal açıdan zora düşmelerine neden olmuştur. Ayrıca ipotek ihraçlarında yaşanan duraklama, sermayelerini çeşitlendiremeyen SOFOL'lerin ipotek piyasasına olan katkısını epey düşürmüştür.³¹⁴

Krizle birlikte ipotek piyasasına olan güvenin sarsılması, sadece SOFOL'leri değil tüm finansal piyasayı derinden etkileyerek ipotekli konut kredilerinde bir azalmaya yol açmıştır. 2008 yılında verilen toplam ipotekli konut kredisi sayısı 2009 yılında yaklaşık %20 azalarak, 1.796.169'dan 1.421.711'e düşmüştür.³¹⁵ İpotekli konut kredilerindeki azalma, konut finansmanı konusunda en önemli kurum olan INFONAVIT'i de

³¹² İnşaat şirketlerinin iflas oranı 2006 yılından 2010 yılına %5,4 artmıştır. CIDOC ve SHF, **Current Housing Situation in Mexico 2011**, Mexico City: Fundacion Centro de Investigacion y Documentacion de la Casa, 2011, s.28.

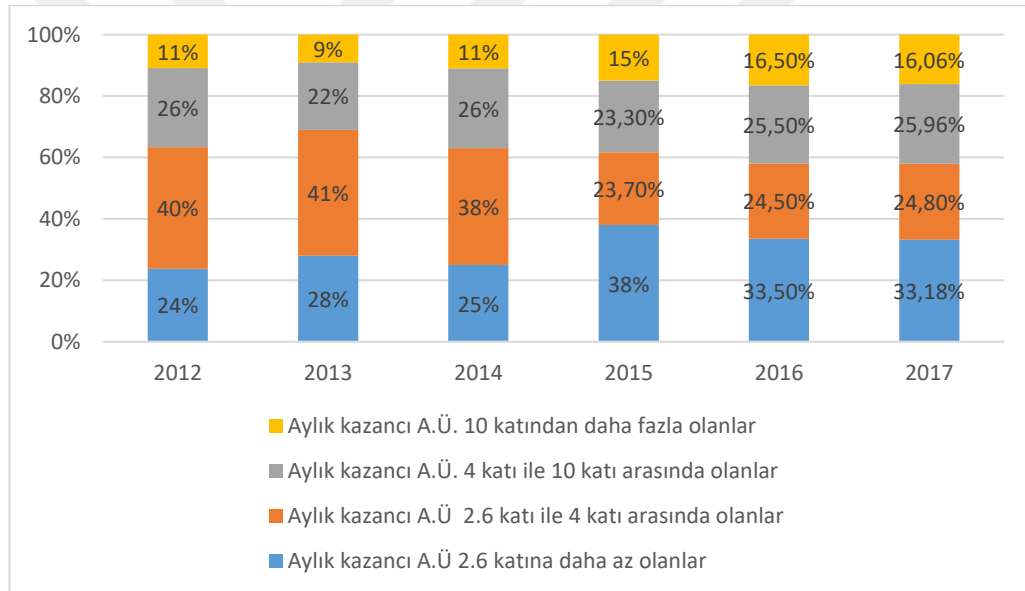
³¹³ Christopher E. Herbert, Eric S. Belksy ve Nicholas Dubroff, "The State of Mexico's Housing – Recent Progress and Continued Challenges **Joint Center for Housing Studies of Harvard Univ. Working Paper**, No:W12-8, 2012, s.9.

³¹⁴ 2007 yılında SOFOL'lerin ipotek finansmanına katılımı %22'iken, 2010 yılında bu oran %7'ye gerilemiştir. CONAVI, **Sustainable Housing in Mexico**, Mexico City: Comision Nacional de Vivienda, 2012, s.4.

³¹⁵ INEGI, 2015, **a.g.e.**, Tablo 2.6.

etkilemişse de kurum kısa sürede toparlanarak 2011 yılında 2008 yılındaki kredi sayısına ulaşmayı başarmıştır. Krizin ardından INFONAVIT işçilerin konutlarını yenilemeleri, genişletmeleri ve yeni konut satın alabilmeleri için verdiği kredi çeşitlerini genişletmiştir.³¹⁶ Ama daha da önemlisi kurum düşük ve orta gelirli hane halklarına yönelik verdiği kredileri arttırmaya başlamıştır. Toplam krediler içinde asgari ücretin 2 katından daha az kazananların aldıkları pay 2005 yılında %8,23'ten 2012'de %24,'e yükselmiştir. Şekil 2.7'de de göreceliği üzere bu oran her geçen yıl artmıştır. Bu değişim, kurumla birlikte devletin değişen stratejisinin bir yansımasıdır.

Şekil 2.7 INFONAVIT'in İpotekli Konut Kredilerinden Faydalananların Aylık Gelirlerine Göre Oranları*



Kaynak: INFONAVIT, **Informe Anual de Sustentabilidad 2014**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2015, s.43; INFONAVIT, **Informe Anual de Sustentabilidad 2015**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2016, s.57; INFONAVIT, **Informe Anual de Sustentabilidad 2016**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2017, s.44; INFONAVIT, **Informe Anual de Sustentabilidad 2017**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2018, s.61.

Krizle birlikte Felipe Calderón yönetimi (2006-2012), hem inşaat sektörünü hem de ipotek piyasasını hareketlendirmek üzere alt gelir gruplarına yönelik konut

³¹⁶ Örneğin, 2011 yılında Evinizi Yenileyin (Renueva Tu Hogar) adı altında yeni bir program başlatmıştır.
* INFONAVIT tarafından 2012 ile 2014 yılları arasındaki yayımlanan veriler, aylık kazancı asgari ücretin 2 katına kadar olanlar, 2 katı ile 4 katı arasında olanlar, 4 katından 11 katına kadar olanlar ve 11 katından daha fazla olanlar şeklinde yayımlanmıştır. Dolayısıyla 2014 yılından 2015 yılına geçişte oranlarda önemli bir değişim yaşanmış gibi görülmektedir.

politikalarına ağırlık vermeye başlamıştır. Ulusal Konut Komisyonu (CONAVI – önceki adı CONAFOVI) tarafından yayımlanan 2008–2012 Ulusal Konut Programı, (Programa Nacional de Vivienda, PNV) bu doğrultudaki hedefleri açıkça belirten önemli bir programdır. Program, başta dar gelirli aileler olmak üzere ipotekli konut kredilerine erişimin toplumsal tabanını genişletmeyi hedeflemiştir.³¹⁷ PNV kapsamında Başkan Calderón, sosyal konutlar için çeşitli finansman kaynaklarını birleştirmek (tasarruflar, sübvansiyonlar ve kredileri içeren ortak finansman modeli) ve konut finansmanı sistemine destek sağlamak amacıyla, 2009 yılında ‘Daha İyi Yaşam İçin Ulusal Konut Paketi’ni imzalamıştır. Pakt kapsamında finansman kuruluşları, 800 bin kişiye verilmek üzere 150 milyar pesoluk bir kredi havuzu oluşturmuştur. İstihdam ve altyapı yatırımlarını da harekete geçiren Pakt kısa sürede hedefine ulaşmış ve toplamda 881.958 hanehalkına 157,5 milyar peso kredi verilmiştir.³¹⁸

Meksika hükümeti, verilen kredilere finansman sağlamak amacıyla İDMK ihracını arttırmaya çalışmıştır. Daha öncesinde İDMK ihracı gerçekleştirmemiş olan FOVISSSTE, krizin ardından INFONAVIT ile birlikte bu alanda önemli faaliyetler gösteren kurumlardan biri olmuştur. 2009 ve 2010 yılında sadece iki kurumun İDMK ihracı 56 milyar peso olurken, toplam ihracın 4’te 3’ü bu kurumlar tarafından gerçekleştirilmiştir (bakınız Şekil 2.4). Diğer yandan finansal piyasaların toparlanmasını teşvik etmek amacıyla SHF, Dünya Bankası ve Amerikalılar Arası Kalkınma Bankası’ndan toplamda 3,5 milyar dolar kredi almıştır.³¹⁹ Dünya Bankası, verilen kredinin dar gelirli ailelerin ipotek piyasasına eklenmesini sağlamak üzere kullanılması gerektiğini açıkça vurgulamıştır.³²⁰

³¹⁷ CONAVI, 2012, **a.g.e.**, s.4-5.

³¹⁸ Hanehalklarına verilen kredilerin %72’si konut edinimi amacıyla verilmiştir. CIDOC ve SHF, **Estado Actual de la Vivienda en México 2010**, Mexico City: Fundacion Centro de Investigacion y Documentacion de la Casa, 2010, s.VIII.

³¹⁹ **A.k.**

³²⁰ Susanne Soederberg, 2015, **a.g.e.**, s.494.

Krizin ardından Meksika hükümeti tarafından atılan adımlar, konut piyasasının durgunluktan çıkıp yeniden canlanmasına katkı sağlamıştır. 2010 yılından itibaren ülkedeki inşaat yatırımları artmış ve 2012 yılında 2008 yılındaki seviyelere gelmiştir.³²¹ Ancak artan konut yatırımlarına rağmen ülkede 9 milyona yakın konut açığı bulunduğu³²² ve hanehalkının yaklaşık %31'inin konut açığından etkilendiği tahmin edilmiştir.³²³ Dolayısıyla nüfusun büyük çoğunluğu konutlara erişim konusunda sıkıntılar çekmeye devam etmiştir. Dahası ipotekli konut kredilerinden faydalanan hanehalklarının büyük bir kısmı kayıtlı sektör çalışanlarından oluşmaktadır ve enformel sektörde çalışan hanehalkları (yaklaşık 4 milyon hane³²⁴) düzensiz yerleşimlerde, temel hizmetlerden yoksun ve kalitesiz konutlarda yaşamaya devam etmiştir.

2012 yılında başkan olan Enrique Peña Nieto (2012-2018), konut sorunuyla mücadele etmek ve konut sektörünün büyümesini desteklemek amacıyla yeni bir konut politikası belirlemiştir. Enrique Peña Nieto yönetimi, yatay mimariye öncelik veren daha önceki konut politikalarının aksine dikey mimariyi benimseyerek kentlerin hızlı bir şekilde yayılmasını önlemeyi amaçlamıştır. Ayrıca hükümet, kentsel alanların yanında kırsal alanlara da önem vererek her iki bölgede bulunan konut stokunu iyileştirmeyi³²⁵ ve arttırmayı hedeflemiştir. Bu hedefleri hayata geçirmek ve Meksika'daki konut politikasını eşgüdümlemek üzere 2013 yılında Tarımsal, Bölgesel ve Kentsel Kalkınma Bakanlığı (SEDATU) adı altında yeni bir bakanlık kurulmuştur. Bakanlık, CONAVI ve FONHAPO

³²¹ BBVA, "Mexico Real Estate Outlook First half 2019", **Economic Analysis** Mexico City: BBVA Research, 2019, s.35.

³²² UN-HABITAT, 2011, **a.g.e.**, s.3.

³²³ OECD, 2015, **a.g.e.**, s.17.

³²⁴ **A.k.**, s.109.

³²⁵ Konut iyileştirmeleri için verilen krediler, Meksika konut politikasının ayrılmaz bir parçası olmuştur. Özellikle kredi patlamasının yaşandığı yıllarda birçok hanehalkına iyileştirmeler için kredi verilmiştir. Ancak Enrique Peña Nieto yönetimi, konut sorunuyla mücadele etmek için bu konuya ayrı bir önem vermiştir.

gibi kurumlarla eş güdümlü çalışarak federal hükümetin konut politikasını belirleyecektir.³²⁶

Enrique Peña Nieto yönetimi, konut politikasını hayata geçirebilmek için öncekilerle benzer şekilde konut finansmanı sistemine güvenmiştir. Hükümet, finansman kuruluşlarının verdiği kredilerin dışında konut iyileştirmeleri için yeni programlar başlatmasını sağlamaya çalışmıştır. Özellikle INFONAVIT, FONHAPO, SEDATU ve Sosyal Kalınma Bakanlığı (SEDESOL) gibi kurumların konut iyileştirmeleri için verdiği krediler daha fazla hanehalkının kredilere ulaşabilmesinin önünü açmıştır. Örneğin 2013 yılında INFONAVIT, Evinizi İyileştirin (Mejora Tu Casa) programı kapsamında 284 binden fazla kredi vermiştir.³²⁷ Benzer şekilde 2014 yılında SEDATU, mevcut konutların iyileştirilmesi ve dar gelirli ailelerin ipotekli konut kredilerine ulaşabilmesi için 14 milyar peso tutarında bir finansman sağlayacağını duyurmuştur.³²⁸

İpotekli konut kredilerinin yanında inşaat ve gayrimenkul sektörünün ihtiyaç duyduğu finansmanı sağlamak üzere Altyapı ve Gayrimenkul Ortaklığı (FIBRAS) sistemi yeniden düzenlenmiştir. GYO sisteminin Meksika versiyonu olan FIBRAS'ların alt yapısı 2004 yılında atılmıştır. Ancak sistem yatırımcıların ilgisini yeteri kadar çekmemiştir. İlk FIBRAS'ın kuruluşu ise 2011 yılını bulmuştur. Enrique Peña Nieto yönetimi, küçük ve kurumsal yatırımcıların FIBRAS'lara olan ilgisini arttırmak için 2014 yılında yeni bir düzenleme getirmiştir. Buna göre FIBRAS'lar, toplam varlıklarının %50'sine kadar borçlanabilecektir. Ayrıca gelirlerinin en az %95'ini temettü olarak dağıttıkları sürece kurumlar vergisinden muaf tutulacaklardır. Bu iki değişiklik kısa sürede etkili olmuş, yerli/yabancı yatırımcıların FIBRAS'lara olan güveni ve ilgisi hızla

³²⁶ Drew Morrison, **Life on the Edge: Reforming Mexico City's Housing Market**, Yale Uni; http://politicalscience.yale.edu/sites/default/files/files/Morrison_Drew.pdf, s.51-53.

³²⁷ INFONAVIT, **Informe Anual de Actividades 2013**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2013, s.25.

³²⁸ Drew Morrison, 2014, **a.g.e.**, s.57.

artmıştır.³²⁹ Günümüzde Meksika’da yaşam kompleksleri, oteller, AVM’ler, ticari tesisler ve ofisler geliştiren on beş FIBRAS bulunmaktadır. Meksika GYO pazarı, gelişmekte olan ülkeler arasında en büyük ikinci pazardır.

1.3.5. Değerlendirme

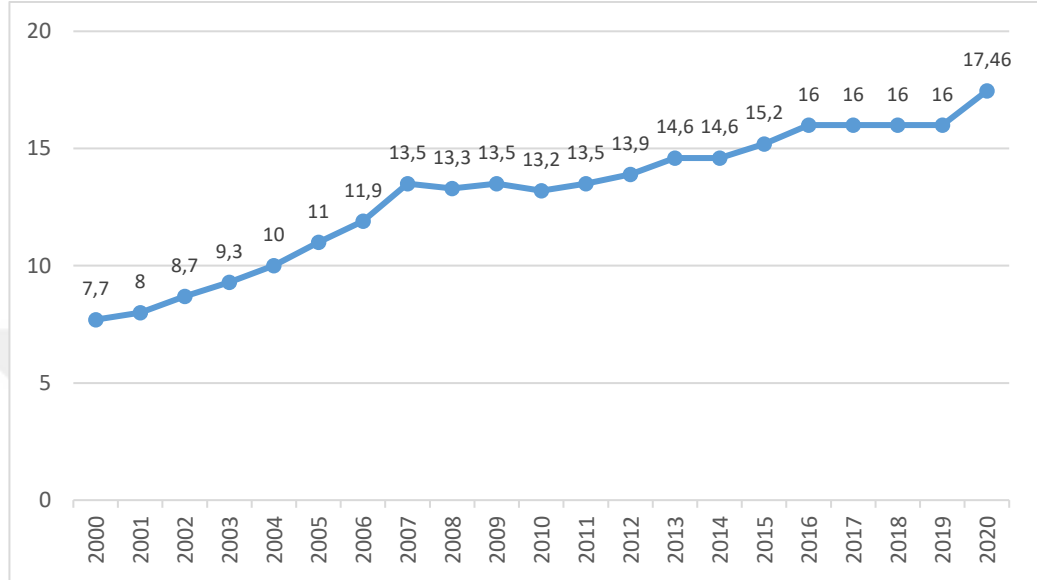
1990’larla birlikte devletin konut politikası, neo-liberal ekonomi politikaları ekseninde şekillenmiş ve özel sektörün konut piyasasındaki rolünü arttırmayı hedeflemiştir. Bir yandan özel sektörün düşük maliyetli sosyal konutlar üretebilmesinin önünü açmak diğer yandan ise üretilen konutlar için istikrarlı bir talep yapısı oluşturmak amacıyla yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Dahası finans sektörünün gelişmesi ve buna bağlı olarak konut endüstrisinin büyümesi amacıyla yabancı sermaye ve ulus ötesi yatırımların önü açılmıştır. Konut sektörünü doğrudan etkileyen bu gelişmeler, Meksika’nın ekonomik büyüme stratejisindeki ve devletin rolündeki değişikliklerle tutarlıdır. Yapılan düzenlemeler, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, devletin ekonomi üzerindeki müdahalelerinin azaltılması, serbest piyasanın hakim olması, uluslararası sermaye akışlarının önündeki engellerin kaldırılması, devletin faaliyet alanlarının daraltılması, ademi merkeziyetçilik gibi geniş yapılandırmaların bir parçası olarak anlaşılmaktadır.

Yeni konut finansmanı ve kalkınma modeli, konut kıtlığıyla mücadele etmeyi ve başta dar gelirli aileler olmak üzere ülkedeki konut sorunu çözmeyi vaat etse de özellikle kayıt dışı sektörlerde çalışan ve istikrarlı bir kazancı olmayan nüfus ile kırsal nüfus çoğunlukla bu finansman mekanizmalarına erişememiştir. Erişebilen kesim için ise kredi borçları hanehalkı borçluluğunun baskın biçimine dönüşmüştür. Her ne kadar hanehalkı

³²⁹ EPRA, **Global REIT Survey 2016: Mexico – FIBRAS**, https://prodapp.epra.com/media/Mexico_REIT_Survey_1473930725166.pdf, erişim tarihi: 30.11.2020, s.2.

borçluluğu gelişmiş kapitalist ülkelerle kıyaslandığında düşük olsa da 2000’lerden sonra istikrarlı bir şekilde artmaya başlamıştır (bakınız Şekil 2.8). Bu borçların 3’te 2’sini ise ipotekli konut kredileri oluşturmaktadır.³³⁰

Şekil 2.8 2000-2018 Yılları Arasında Hanehalkı Borçluluğunun GSYİH Oranı



Kaynak: IMF, **Global Debt Database**, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>, erişim tarihi: 30.11.2020.

Dayanışma fonlarının konut üretiminden çekilmesi ve birer finansman kurumlarına dönüşmeleri hanehalklarından daha çok konut geliştiricilerine yaramıştır. İnşaat şirketleri, dayanışma fonlarının sahip olduğu büyük yatırım sermayesi nedeniyle (konut sakinleri yerine) bu kurumları ana müşterileri olarak görmeye başlamışlardır. Dolayısıyla geliştiriciler, üretecekleri konut birimlerinin sayısını herhangi bir yılda ipotek almaya hak kazanan işçi sayısına göre ayarlamışlardır. Bunun sonucunda ortaya çıkan manzara boş veya terk edilmiş konutların yoğunlaşması olmuştur. Meksika, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) mevcut üye ülkeleri arasında Arjantin’den sonraki en yüksek boş konut oranına sahip ülke konumuna gelmiştir. Boş konut oranlarının yüksekliği ve dar gelirli haneler için yeterli konut stokunun bulunmaması bir

³³⁰ BBVA, “Mexico Banking Outlook –First half 2019”, **Economic Analysis**, Mexico City: BBVA Research, 2019, s.45.

arada değerlendirildiğinde Meksika'daki konut politikalarının hedeflerine ulaşamadığı açıkça görülmektedir.

1.4. Meksika’da Konutun Finansallaşması Üzerine Bir Değerlendirme

Genel olarak Meksika’nın finansallaşması ve özelde konut politikasının finansal piyasalar lehine evrilmesi, iki büyük krizin ardından yapılan kurumsal ve yasal dönüşümlerin bir sonucudur. 1982 yılından yaşanan peso krizinin ardından uluslararası kuruluşlar önderliğinde atılan adımlar bir yandan korporatif devlet anlayışını zayıflatırken diğer yandan sermayenin deregülasyonunun önünü açmıştır. Sermaye hareketlerinin serbestleşmesi Meksika’nın finansallaşmasını sağlayan önemli bir gelişmedir. Ancak bu dönemde konutların finansallaşmasından tam anlamıyla söz etmek mümkün değildir.

Devletin konut politikasını derinden değiştiren ve konut üretimini finansal piyasaların mantığına uygun bir şekle sokan 1994 yılında yaşanan ikinci krizdir. Krizin ardından yapılan düzenlemeler önemli yansımaları olan iki fikri ifade etmektedir: birincisi, devletin rolünün azaltılması ve sınırlandırılması; ikincisi, serbest piyasa kuralının genişletilmesi. Devletin konut politikasını doğrudan etkileyen bu anlayış, konut piyasasının, piyasa mantığı doğrultusunda ve yalnızca sınırlı devlet müdahalesi ile gelişmesini önermektedir. Bu kapsamda devlet, sosyal çıkar odaklı konut üretiminden tamamen çekilirken konut piyasasının gelişmesi için hem kamu kurumları hem de özel kurumlar aracılığıyla ipotekli konut kredilerini arttırmaya çalışmıştır. Bu kapsamda INFONAVIT ve FOVISSSTE gibi kurumlar işçilerin maaşlarını finansal piyasalar ve finansal araçlar için kullanılabilir hale getirmiştir. Dahası kredi hacmini genişletebilmek amacıyla İDMK ihraçlarını mümkün kılan yasal düzenlemeler uluslararası sermaye için cazip koşulların oluşturulmasını sağlamıştır. Bu sayede gerçekleşen kredi genişlemesi,

geliştiricilerin hızlı ve toplu konut üretimini finanse etmesi için gerekli olan kredi akışını garanti etmeye başlamıştır.

Kredilerin sosyal tabanı genişledikçe, ipotek borçları hanehalkı borcunun baskın şekli haline gelmiş ve ipotekli konut sahipliği finansal piyasaların güçlenmesine yardımcı olmuştur. Artan konut yatırımları ve ipotek borçları, diğer finansal araçların yanı sıra ipotekli konut kredilerinin menkul kıymetleştirilmesi gibi mekanizmalar yoluyla hane halkı gelirini elde etmek için yeni bir işlev görmeye başlamıştır. Sosyal konutu metalaştıran bu gelişme, 2008 krizinde birçok evin terk edilmesine yol açarken dar gelirli ve sınırlı seçeneklere sahip olan nüfus için konut sorununu daha da derinleştirmekten öteye gidememiştir.

2008 krizi ile piyasa mekanizmasının düzgün işlemediği fark edilmesine rağmen devlet konut finansmanı politikasından vazgeçmemiştir. İpotekli konut kredileri hacmini arttıran ve sözde dar gelirli ailelerin bu kredilere ulaşmasını sağlayan yeni politikalar hayata geçirilmiştir. Devlet, özellikle konut rehabilitasyonu için daha küçük ve daha erişilebilir krediler vererek hanehalkının borçlanmasını arttırmaya devam etmiştir. Bu politikaların hayata geçirilmesi için gereken kaynak menkul kıymetleştirme ve uluslararası kuruluşlardan alınan kredilerle karşılanmaya çalışılmıştır. Ancak bu politikalar da dar gelirli nüfusun sosyal konutlara ulaşımını arttırmak yerine sosyal konut endeksli ve uzun vadeli büyüme potansiyeline sahip olan Meksika konut piyasasını uluslararası yatırımlar açısından cazip hale getirmeye yaramıştır.

Meksika'nın konut politikasının geçirdiği dönüşümler bir arada değerlendirildiğinde, atılan adımlar konut politikasının daha etkin bir şekilde hayata geçirilmesini hedeflese de bu konuda istenilen başarı elde edilememiştir. Bu değişimler, sadece kayıtlı sektör çalışanlarının konut sorununu gidermekten öteye geçememiş, ülkedeki inşaat endüstrisinin güçlenmesine ve finansal aktörlerin öneminin artmasına yol

açmıştır. Meksika'nın çeşitli bölgelerinde önemli oranda boş konut varken paradoksal bir şekilde ülkede yüksek konut açığı bulunmaktadır. Dar gelirli aileler ise hala düzensiz yerleşimlerde yaşamaya devam etmektedir. Resmi istatistiklere göre 2010 yılına kadar Meksika'daki evlerin %68,5'i sakinleri tarafından inşa edilmiştir. Kendi inşa ettiği konutlarda oturanların toplam konut stoku içindeki oranı, kırsal bölgelerde yaklaşık %90, şehirler de ise %50'den fazladır.³³¹ Kısacası Meksika'daki konut politikalarının başarısızlığı, konutun metalaştırılması ile konut hakkı arasındaki gerilimde yatmaktadır.

2. Çin Halk Cumhuriyeti: Sosyal Refahı Arttıran Konut Politikasından Varlıklaştırmaya Dayanan Konut Politikasına Geçiş

1949'dan günümüze kadar gelen süreçte Çin Halk Cumhuriyeti ekonomisini iki ayrı döneme ayırarak ele almak mümkündür. İlk dönem sosyalist devrim sonrası komuta ekonomisi olarak da bilinen planlı dönemdir. Bu dönemde ağır sanayiye dayalı içe dönük kalkınma politikaları hayata geçirilmiş ve çalışma birimleri aracılığıyla kentler birer üretim merkezlerine dönüştürülmüştür. Bu kapsamda devlet, konut tahsisini ve tedarikini üstlenerek kentli işgücünün yeniden üretimini sağlamaya çalışmıştır. Dolayısıyla mülkiyeti kamuya ait olan kiralık konutlar komuta ekonomisi döneminde uygulanan konut rejiminin egemen unsurudur. Ancak yöneticilerin benimsediği “önce üretim sonra yaşam koşulları” felsefesi, konut yatırımlarının sınırlı kalmasına neden olmuştur. Nitekim 1970'lere gelindiğinde kamu kiralık konutların yeterli olmadığı ve kentlerde ciddi bir konut açığının olduğu ortaya çıkmıştır. Bu tabloya rağmen konut politikası, sosyalist piyasa ekonomisine geçilinceye kadar köklü bir değişim geçirmemiştir.

³³¹ L. Elizabeth Rivera Calderón, “Acceso a la Vivienda y Sus Fuentes de Financiamiento”, **Presentation at Foro Nacional de Consulta para la Definición de la Política Social Nacional**, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/ForoPronades/05_Vivienda_01.pdf, erişim tarihi:07.07.2020.

1978 yılından günümüze kadar olan süreç Çin Halk Cumhuriyeti ekonomisinin ikinci dönemidir. Bu dönemde komuta ekonomisine son verilerek serbest piyasa ekonomisine yakınsayan bir geçiş yaşanmıştır. Çinli yöneticiler tarafından sosyalist piyasa ekonomisi olarak adlandırılan bu süreçte ekonomi politikası yeniden yapılandırılmış ve dışa açılma gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda uluslararası mali kuruluşlar ile tesis edilen ilişkiler Çin Halk Cumhuriyeti'nin küresel mübadele ve iş bölümüne eklenmesini sağlamıştır. Ekonomi politikalarının seyrini değiştiren bu atılım kısa sürede konut politikalarına yansımış ve Çinli yöneticiler konut sektörünü piyasa odaklı bir yapıya dönüştürmüştür. Bu dönüşüm, konut üretimini önemli ölçüde artırmakla kalmamış aynı zamanda konutun anlamını da yeniden şekillendirmiştir. Artık konut, işgücünün yeniden üretimini ucuzlatan bir sosyal refah ürünü olarak görülmemekte bir meta olarak görülmektedir. Dahası konut üretimi ve tüketimi, ekonomik büyüme ve kalkınma açısından önemli bir bileşen olarak kabul edilmekte ve ulusal ekonominin önemli bir parçası haline gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında, 1997 Asya Finans Krizi sonrası ticari konutlara yüklenen anlam ve 2008 Küresel Finans Krizi sonrası hayata geçirilen sosyal konut programına verilen önem, merkezi hükümetin makroekonomik performans konusundaki endişesinin bir uzantısı olarak görülmelidir.

2.1. 1949-1979: Planlı Ekonomi (Komuta Ekonomisi) ve Konut Politikası

Bu bölümde, sosyalist devrim sonrası Çin Halk Cumhuriyeti'nin planlı ekonomiye geçişinin konut politikası üzerindeki etkisi tartışılacaktır. Bu dönemin konut politikasını belirleyen ana düşünce, bütün vatandaşların temel barınma ihtiyacının devlet tarafından karşılanması gerektiği üzerine kurulmuştur. Başka bir ifadeyle konut, bir sosyal refah ürünü olarak görülmüş ve özel mülkiyet yerine bir kamu malı olarak değerlendirilmiştir. Bu kapsamda atılan adımlar mevcut konut stokunun kamulaştırılması ve mülkiyeti kamuya ait olan kiralık konutların inşasına ağırlık verilmesi olmak üzere iki

kategoriye ayrılabilir. 1970'lerin sonlarına gelindiğinde planlı dönemin konut politikası önemli bir konut açığı sorunuyla karşı karşıya kalmıştır.

2.1.1. Planlı Ekonomi (Komuta Ekonomisi)

1949 yılında Mao Zedung başkanlığında Çin Komünist Partisi (ÇKP) iktidara geldiğinde yeni rejimin öncelikleri ülkenin alt yapısının yeniden inşa edilmesi, siyasi ve sosyal istikrarın tesis edilmesi ve ekonomik kalkınmanın sağlanması için gereken adımların atılması olmuştur.³³² Bu kapsamda alınan önlemler Sovyet tipi planlama aracılığıyla gerçekleştirilmeye çalışılmış ve 1953 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1953-1957) hayata geçirilmiştir.

ÇKP Merkez Komitesi'nin resmi gazetesi olan People's Daily'e göre ilk planın hedefi, geri kalmış bir tarım ülkesi olan Çin Halk Cumhuriyeti'ni adım adım güçlü bir sanayi ülkesine dönüştürmektir. Bu hedefe ulaşmak için özellikle ağır sanayi yatırımlarına öncelik verilecektir.³³³ Plan kapsamında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) yardımıyla önemli sayıda sanayi ve alt yapı projesi hayata geçirilirken,³³⁴ özel sektöre ait işletmeler devletleştirilmiş veya kolektif mülkiyete dönüştürülmüştür.³³⁵

ÇKP yönetimi, devlet kontrolünde büyük bir sanayi kompleksi geliştirmeyi hedeflediği için sanayi yatırımları diğer beş yıllık kalkınma planlarında da (2. BYKP

³³² ÇKP iktidara geldiğinde bankacılık sistemini, Çin Halk Bankası altında devletleştirilmiş ve merkezileştirilmiştir. Hükümet, 1951 yılına kadar enflasyonu kontrol altına almak için kredileri sıkılaştırmış, her düzeyde hükümet bütçelerini kısıtlamış ve bunları merkezi kontrol altına almıştır. Ticaret, üreticilerden mal satın alma ve bunları tüketicilere veya işletmelere satma konusunda özel tüccarlarla rekabet eden devlet şirketlerinin (ticari departmanlar) kurulması ile yeniden düzenlenmiştir. Ulaştırma sektöründe faaliyet gösteren özel sektöre ait firmalar devletleştirmiştir. Xianzhi Zhang, **Enterprise Management Control Systems in China**, Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2014, s.3-4.

³³³ Robert M. Rosse, "The Working of Communist China's Five Year Plan", **Pacific Affairs**, C.27, S.1, 1954, s.18.

³³⁴ 1953 yılında yapılan harcamalar yaklaşık 4,3 milyar dolardır. Bu tutarın 857 milyon doları sanayi sektörüne, 267 milyon doları haberleşme ve ulaşım sektörüne, 212 milyon doları ise tarım ve ormancılık sektörüne yapılmıştır. Robert M. Rosse, **a.g.e.**, s.19.

³³⁵ 1956 yılına gelindiğinde özel işletmelerin tamamı devletleştirilmiştir. Xianzhi Zhang, 2014, **a.g.e.**, s.4.

1958-1962, 3. BYKP 1966-1970, 4. BYKP 1971-1975, 5. BYKP 1976-1980) aralıksız devam etmiştir. Bu yatırımların %80'den fazlası ise ağır sanayi yatırımlarına ayrılmıştır. Devlet kontrolündeki kaynaklar yeni fabrikaların inşası için kullanılırken tüketim harcamaları olabildiğince kısılmıştır. Komuta ekonomisi döneminde (1952-1978 yılları arasında) sanayi üretimi yıllık ortalama %11,5 oranında büyürken sanayi sektörünün GSYİH içindeki payı %18'den %44'e yükselmiştir.³³⁶

Devrim sonrası hızlı bir sanayileşme sürecinin başlaması nüfusun kentlere doğru göç etmesine yol açmış,³³⁷³³⁸ hükümet ilk etapta bu konuda bir müdahalede bulunmamıştır.³³⁹ 1950-1955 yılları arasında ülkenin toplam nüfusu %2 oranında artarken kentsel nüfus %5,21 oranında büyümüştür. Ancak mevcut kentsel konut stoku, şehirlere akın eden nüfusun barınma ihtiyacını karşılamak konusunda yeterli seviyede değildir.³⁴⁰ Dahası bu gelişme, gerçekleştirilen sosyalist devrimin temel dayanaklarından biri olan, devletin temel düzeyde de olsa herkesin barınma ihtiyacını karşılamakla yükümlü olduğu anlayışa ters düşmektedir. Dolayısıyla ÇKP'nin konut sorununa yönelik hızlı bir çözüm üretmesi gerekmiştir. Bu kapsamda atılan adımlar gecekondulara yerleşimlerinin ıslah edilmesi ve hatta ortadan kaldırılması,³⁴¹ kira kontrolü, özel mülkiyete ait kiralık

³³⁶ Barry Naughton, **The Chinese Economy: Transitions and Growth**, Cambridge: MIT Press, 2007, s.56.

³³⁷ Tarım ürünlerinin fiyatları, sanayi ürünlerine göre oldukça düşük tutulmuştur. Dahası ÇKP yönetimi, çiftçilerin uyması gereken üretim kotaları oluşturmuştur. Kotalar ve düşük fiyatlar çiftçilerin üretimi bırakıp kentlere doğru göç etmesine neden olmuştur. Barry Naughton, 2007, **a.g.e.**, s.60.

³³⁸ Örneğin devrim sonrası bir endüstri kenti olarak seçilen Xian'da, 1949 ile 1956 yılları arasında kentsel nüfus 397 binden 961 bine yükselmiştir. Böylesi bir nüfus artışı kentsel konutlar üzerinde büyük bir baskı oluşturmuştur. Ya Ping Wang, "Private sector housing in urban China since 1949: The case of Xian", **Housing Studies**, C.7, S.2, 1992, s.125.

³³⁹ 1950'lerde Çinli plancılar, 1920'lerde ve 1930'larda Sovyetler Birliği'nde meydana gelen şehirsizleşmeyi desteklemek yerine büyük şehirlerin inşasını savunmuşlardır. Çin Halk Cumhuriyeti'nde 1953-1957 arası dönemde şehir planlama kavramları büyük yıkım ve yeniden yapılanma üzerine kurgulanmıştır. Zamanın sloganı ise, "şehri yeniden inşa et, eskiyi ortadan kaldır ve yenisiyle değiştir" olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla yöneticiler ilk etapta nüfusun kentlere doğru göç etmesine karşı kayıtsız kalmışlardır. Mohammad Chaichian, "Urban Public Housing in China: The Case of Tianjin", **Habitat International**, C.15, S.1-2, 1991, s.128.

³⁴⁰ Çin kentlerindeki konut stoku, 19. yüzyıl Batı emperyalizminden ve özellikle de Japon işgalinden (1937-1945) epeyce etkilenmiş, birçok yapı fiziksel hasar almıştır. Ya Ping Wang, 1992, **a.g.e.**, s.123.

³⁴¹ Çin Halk Cumhuriyeti'nde otoriter bir yönetim biçiminin var olması ve ülkede bulunan kırsal ve kentsel arazilerin devletleştirilmesi düzensiz yerleşimlerin gelişmesini engellemiştir. Var olan gecekondular, planlı ekonomi dönemi boyunca ya yıkılmış ya da şehre entegre olmuştur. Dolayısıyla gecekondulaşma, hiçbir zaman Çinli yöneticilerin çözmeleri gereken önemli bir sorun olmamıştır.

konutların kamulaştırılması, mülkiyeti kamuya ait yeni kiralık konutların inşa edilmesi ve nüfusun kentlere doğru göç etmesini önleyen “hukou”³⁴² sisteminin uygulanması şeklinde olmuştur. Tezin ilerleyen kısmında özel mülkiyete ait kiralık konutların kamulaştırılması ve mülkiyeti kamuya ait yeni kiralık konutların inşa edilmesi üzerinde durulacaktır.

2.1.1.1. Özel Mülkiyete Ait Kiralık Konutların Sosyalist Dönüşümü

Devrimin ilk yıllarında kentsel konut stokunun büyük çoğunluğu özel mülkiyete aittir ve özel kiralık konutlar kamu kiralık konutlarının yetersiz olmasından dolayı alternatif konut erişim biçimi olmuştur. Ancak bu durum, bir yandan artan konut sorunu diğer yandan ideolojik nedenlerle (konutun bir meta olarak değil, devlet tarafından sağlanan bir sosyal refah türü olarak görülmesi) ÇKP yönetimi için bir sorun teşkil etmeye başlamıştır. Yöneticiler, özel mülke ait kiralık konutların bir an önce kamulaştırılarak kentli işçi sınıfına kiralık konut olarak dağıtılması gerektiğini düşünmektedir. Fakat çeşitli siyasi ve ekonomik nedenlerden dolayı,³⁴³ 1950'lerin ortalarına kadar mevcut özel konutların mülkiyetini değiştirmeye yönelik herhangi bir girişimde bulunulmamıştır.³⁴⁴ İlk yıllarda devlet, bir yandan konut üretimini üstlenerek diğer yandan da kira ve fiyat kontrolü uygulayarak (örneğin kiralar belirli kriterler göz önünde bulundurularak belirlenmiş ve artışlar konut idaresinin iznine tabi kılınmıştır) konut sorununu hafifletmeye ve işçilerin desteği kazanmaya çalışmıştır.

³⁴² Hukou sisteminin temelleri 1951 yılında atılmış ve kentlerde nüfus ve göç hareketlerini izlemek amacıyla uygulanmış bir hane halkı kayıt sistemidir. 1958 yılından itibaren kilit bir toplumsal kontrol aracı haline gelen bu sistem, sanayileşme programının üzerindeki göç baskısını ortadan kaldıracak bir çözüm olarak kullanılmıştır. Kerem Göktekin, “Piyasa Reformu ve Yeni Kent Yoksulluğu: Çin Kentlerinin Yeniden Yapılan(dırıl)masının Ekonomi Politikası”, *İdealkent*, S.16, 2015, s.73-74. Hukou sistemi hakkında ayrıntılı bilgi için ayrıca bakınız: Kam Wing Chan ve Li Zhang, “The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes”, *The China Quarterly*, S.160, 1999, s.818-855.

³⁴³ Ayrıca bu dönemde öncelik, kırsal toprağı elinde bulunduran toprak sahiplerine yönelik olmuştur. Toprak devrimi ile kırsal topraklar devletleştirilip köylülere dağıtılmıştır.

³⁴⁴ Jie Chen, Juan Jing, Yanyun Man ve Zan Yang, “Public Housing in Mainland China: History, Ongoing Trends, and Future Perspectives”, *The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West* (Ed. J. Chen vd), Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2013, s.15.

1950'lerin ortasından itibaren kırsal toprak devrimi tamamlanmış, tarım, sanayi ve ticaretin sosyalist dönüşümüyle devlet, kentsel bölgelerdeki ekonomik ve sosyal güçler üzerinde kapsamlı bir kontrol elde etmiştir. 1955'e gelindiğinde bu değişen durumla birlikte şehirlerdeki sanayi işçileri ile kamu çalışanlarının artmasından kaynaklanan ciddi konut sıkıntısı, özel mülkiyete ait kiralık konutlar mevzusunu hassas bir siyasi mesele haline getirmiştir. Ekonomik ve siyasi açıdan güçlenen ÇKP, krize dönüşen konut sorununu çözmek adına önemli bir adım atmış, konut sahiplerinin kiralari yasa dışı bir şekilde yükseltmelerini ve evlerin giderek bakımsızlaşmasını bahane ederek kırsal alanlardaki toprak devrimine benzer büyük bir kamulaştırma programı başlatmıştır.³⁴⁵ Bu programla, özel kiralık konut piyasasında devlet kontrolünün güçlendirilmesi ve özel konut mülkiyetinin kamu sektörüne devredilmesi amaçlanmıştır. Önerilen dönüşüm ilkeleri, kiralık konutların kontrolünün merkezi devlet yönetimine geçmesi ve devlet-özel ortak mülkiyet biçiminin oluşturulması şeklinde olmuştur. Politika tercihi ise yerel yönetimlerin inisiyatifine bırakılmıştır.³⁴⁶ İlk yıllarda az sayıda kentte başlayan kamulaştırmalar ilerleyen yıllarda hemen hemen bütün Çin kentlerine yayılmış, 1959 yılına kadar özel konut stokunun üçte birinden fazlası kamulaştırılmıştır.³⁴⁷

Kamulaştırma programı Kültür Devrimi sırasında (1966-1976) hız kazanmıştır. 1966 yılında ÇKP Merkez Komitesi'nin "Mali, Ticari ve Endüstriyel Politikalarla İlgili Çeşitli Sorunlar" adlı raporunu baz alan bazı şehir yönetimleri, konut sahiplerine ödenen kira paylarını ortadan kaldırmıştır. Ardından 1967 yılında "Devlet Konut ve Mülk

³⁴⁵ Kamulaştırma politikası iki açıdan kırsal arazi devriminden farklıdır. İlk olarak, tüm konut sahiplerinin mülklerine el konulmamış, sadece bürokratik kapitalist sınıfların ve devrime karşı suç işleyen kesimlerin özel mülklerine el konulmuştur. Ayrıca belirli bir taban alanından daha büyük kiralık mülkü olan konut sahiplerinden kendi kullanımları için yalnızca belirli bir taban alanını tutmaları ve geriye kalan kısmını devlete teslim etmeleri istenmiştir. Ancak bu durumdaki konutlarda kiralaan konutun geliri devlet ve konut sahibi arasında paylaştırılmıştır. İkinci olarak, istimlak edilen konutlar nüfusun daha fakir kesimlerine yeniden dağıtılmamış sırada bekleyen işçilere kiralaanmıştır. Ya Ping Wang, 1992, **a.g.e.**, s.125-130.

³⁴⁶ Ya Ping Wang ve Alan Murie, **Housing Policy and Practice in China**, London: Macmillian, 1999, s.77.

³⁴⁷ Fang He, **Upgrading - An Alternative Approach Towards Housing Reform in China**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1989, s.6.

Yönetimi Dairesi” tarafından alınan kararlar kiralık konutlardaki konut sahibi mülkiyeti resmen kaldırılmış ve kiralık konut stoku tamamen kamu mülkiyetine geçmiştir.³⁴⁸ Kamulaştırılan konutlar ivedilikle uzun bekleme listesinde yer alan ailelere kiralanmıştır.³⁴⁹ Bu gelişmeler sonucunda kentsel konut stoku üzerinde doğrudan devlet kontrolünü sağlanabilmiştir.³⁵⁰ Bu, kaynakların özellikle sanayileşmeye aktarılmasından dolayı yavaş ilerleyen yeni konut üretimi sürecinde oluşabilecek sosyal çatışmayı engellemiş ve konut krizini hafifletmiştir. Daha da önemlisi, özel kiralık piyasasının ücretler üzerinde oluşturduğu baskı ortadan kaldırılmıştır.

Kamulaştırma süreci her ne kadar önemli bir direnişle karşılaşmasa da sorunsuz da ilerlememiştir. Bazı konut sahipleri devirden kaçınmak amacıyla konutlarını ucuza satmışlar ya da konutlarını daha küçük birimlere bölüp akrabalarına vermişlerdir. Hatta kimi konut sahipleri şiddetli yağmurlar ve fırtınalar esnasında kendi konutlarına zarar vererek, konutlarının doğal afetler nedeniyle hasar aldığını iddia etmişler ve ardından konutun tuğla ve kereste gibi temel inşaat malzemelerini satmışlardır. Diğer yandan kamulaştırılan konutlarda oturmaya başlayan kimi işçiler kira ödemeyi reddetmişler ve konutların kırsal toprak devriminde olduğu gibi kendilerine devredilmesini talep etmişlerdir. İşçilerin baskısı kısmen olumlu sonuçlanmış ve kiraların düşük tutulmasına neden olmuştur.³⁵¹

³⁴⁸ Ya Ping Wang, ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.86-87.

³⁴⁹ Dinyar Lalkaka, “Urban Housing in China”, **Habitat International**, C.8, S.1, 1984, s.65.

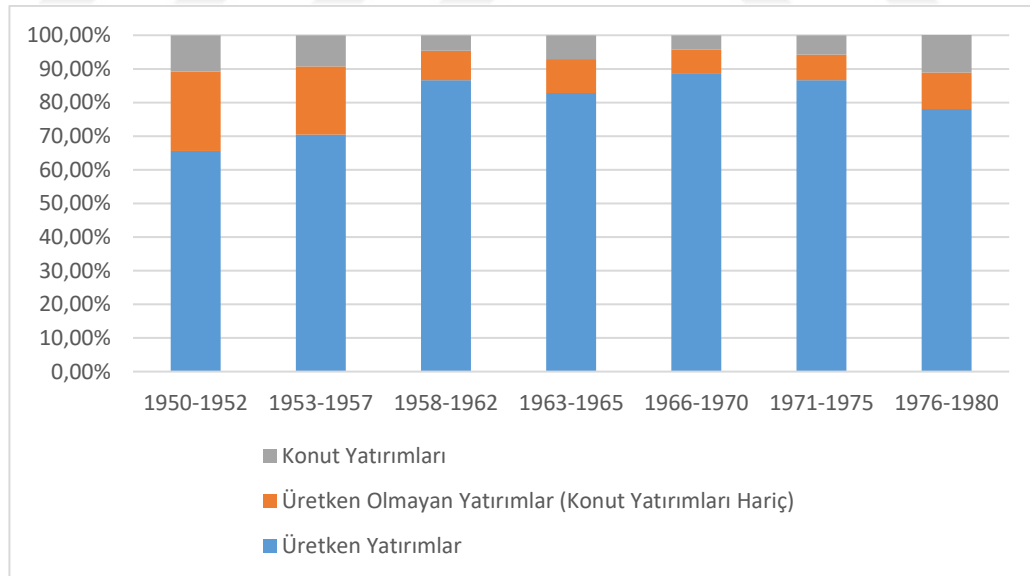
³⁵⁰ Yeterli veriler bulunmadığı için kamulaştırmalar sonucunda özel mülkiyete ait konutların ülke genelindeki oranını söylemek son derece güçtür. Bir iddiaya göre 1970’lerin ortalarında ülkenin en büyük şehirlerindeki konutların en fazla yüzde 10’unun özel mülkiyette kaldığını tahmin edilmektedir. Martin K. Whyte ve William L. Parish, **Urban Life in Contemporary China**, Chicago: University of Chicago Press, 1985, s.82.

³⁵¹ Ya Ping Wang, 1992, **a.g.e.**, s.126.

2.1.1.2. Devlet Eliyle Kiralık Konut Üretimi

Dönemin diğer sosyalist ülkelerinde olduğu gibi sosyal konut sistemi, ÇKP yönetimi için refah sisteminin önemli bir ayağını oluşturmuştur. Devlet, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yanında barınmayı da en temel sosyal ihtiyaçlardan biri olarak görmüş ve asgari düzeyde de olsa herkesin barınma sorununa çözüm üretmeye çalışmıştır. Dahası emeğin yeniden üretiminin serbest piyasa koşullarında gerçekleşmesi, işgücü ücretlerinde büyük bir baskı oluşturma ihtimalini barındırmaktadır. Bu nedenle devlet, ürettiği konutlarla konut arzı üzerinde kontrol sağlamaya çalışmıştır. Ayrıca kira kontrolü sonrası giderek azalan özel konut üretimi, kamulaştırma politikasından sonra neredeyse bitmiş durumdadır ve konut arzı tamamen kamuya kalmıştır. Bu kapsamda devlet eliyle üretilen ve mülkiyeti kamuya ait olan kiralık konutlar, 1950-1990 yılları arasında Çin Halk Cumhuriyeti'nin en temel konut politikası olmuştur.

Şekil 2.9 1950-1980 Yılları Arasında Üretken ve Üretken Olmayan Yatırımların Oranları*

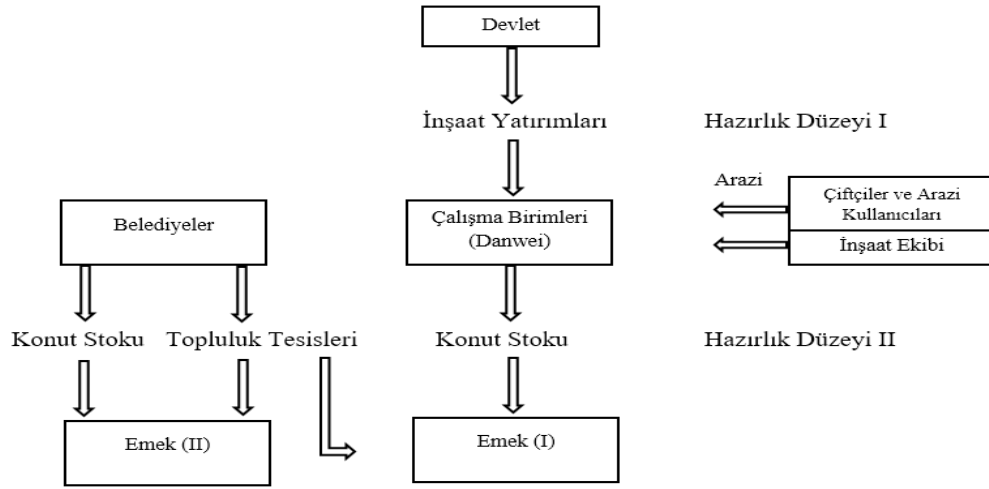


Kaynak: State Statistical Bureau, **Statistical Yearbook of China 1981: English Edition**, Beijing: Economic Information and Agency, 1982, s.313.

* Üretken yatırımlar, doğrudan malzeme üretimine yönelik harcamalardır. Üretken olmayan yatırımlar ise inşaat, konut, araştırma ve eğitim tesisleri, halk sağlığı hizmetleri ve kamu hizmetleri ve idarenin sağlanması için yapılan harcamalardan oluşmaktadır. Şekilde konut yatırımları ayrıca gösterilmiştir.

Uzun bir müddet ÇKP yönetimi için konut, emeğin yeniden üretimi için gerekli olan ve devlet tarafından sübvansye edilmesi gereken bir “tüketim malı” olarak görülmüştür.³⁵² Diğer tüketim harcamaları gibi konuta yapılacak yatırımlar da üretken olmayan verimsiz yatırımlar olarak kabul edilmiş³⁵³ ve toplam yatırımlar içerisinde konut yatırımlarının payı epeyce düşük kalmıştır (bakınız Şekil 2.9). Hükümet için öncelik, yatırımların kilit devlet projelerine (özellikle ağır sanayiye) yoğunlaştırılması olmuştur. Dolayısıyla konut arzı talep güçleri tarafından değil, devletin konut projeleri için sermaye tahsis etme kapasitesi tarafından belirlenmiştir.³⁵⁴ Düşük konut yatırımları milyonlarca insana konut tedarik etme ideolojisiyle birleştiğinde, kişi başına düşen yaşam alanları epeyce düşmüştür.³⁵⁵

Şekil 2.10 Çin Halk Cumhuriyeti’nde Komuta Ekonomisi Döneminde Kamu Konut Sunumu*



Kaynak: Fulong Wu, “Changes in the Structure of Public Housing Provision in Urban China”, *Urban Studies*, C.33, S.9, 1996, s.1607.

³⁵² Mohammad Chaichian, 1991, *a.g.e.*, s.127.

³⁵³ Ağır sübvansiyonlu konutlara yapılan yatırım temelde “kara deliğe atılan” para olarak görülmüştür. Dinyar Lalkaka, 1984, *a.g.e.*, s.68.

³⁵⁴ Mohammad Chaichian, 1991, *a.g.e.*, s.133.

³⁵⁵ 1952 yılında kişi başına düşen yaşam alanının (mutfaklar, tuvaletler ve koridorlar hariç) ulusal düzeyde ortalaması 4,5 metrekaredir. Bu oran 1978 yılına gelindiğinde 3,6 metrekareye düşmüştür. Hatta Guangzhou’da yaşam alanı sadece 2 metrekaredir. Yok-shiu F. Lee, “The Urban Housing Problem in China”, *The China Quarterly*, S.115, 1988, s.391.

* Emek (I), çalışma birimlerinin işçilerini ve personelini ifade eder; Emek (II) ise, devletten inşaat yatırımları alamayan küçük işletmelerin ve yerel kurumların çalışanları ile personelini ifade eder. Topluluk tesisleri, eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, kütüphaneler, Polis, İtfaiye ve Ambulans hizmetleri gibi hizmetlerin tümünü ifade etmektedir.

Planlı dönemde kamu eliyle üretilen kiralık konutlar toplu konut biçiminde üretilen konut birimlerinden oluşmaktadır. Şekil 2.10'da görüldüğü üzere bu konutlar ya çalışma birimleri (Danwei)³⁵⁶ ya da belediyeler aracılığıyla inşa edilmiş, yönetilmiş ve işçilere kiralık konut olarak tahsis edilmiştir.

1970'lerin sonunda yapılan konut ve arazi düzenlemelerine kadar çalışma birimleri, yalnızca toplu konut tahsis etmekten sorumlu değillerdi, aynı zamanda üst düzey yönetimle yatırım pazarlığı yapmak, konut geliştirmek ve onları yönetmekle de sorumlu olmuştur. Çalışma birimleri, kırsal arazinin edinimi için çiftçilerle müzakerelerde bulunmuş ve konut geliştirme süreçlerini inşaat ekiplerine vermiştir. Konut yatırımlarının finansmanı büyük ölçüde merkezden gelmiştir. Belediyeler ise devletten inşaat yatırımları alamayan küçük işletmelerin ve çalışma birimlerinin (örneğin okullar) işgücüne yönelik konut üretmiştir.³⁵⁷ Belediyeye ait konut projeleri, planlama dairesi ve konut büroları tarafından planlanıp inşa edilmiş ve bölge yönetim büroları eliyle idare edilmiştir.³⁵⁸ Üretilen konutların finansmanı belediyelerin konut bürolarına tahsis ettiği bütçeler aracılığıyla karşılanmıştır. Ancak belediyelerin mali kaynakları kısıtlı olduğu için konut sunumu yerel yönetimler açısından büyük bir sorun oluşturmıştır.³⁵⁹

Belediyeler ve çalışma birimleri tarafından üretilen ve yönetilen toplu konutlar, idari tahsis ve nominal kira gibi bazı özellikleri paylaşmakla birlikte önemli farklılıklara sahiptir. İlk olarak, belediye yönetimi tarafından yönetilen toplu konutlar tüm kentsel

³⁵⁶ Çalışma birimleri, Çin toplumuna iyi entegre edilmiş bir idari sisteme sahip fabrikalar, kolejler, atölyeler vb. gibi üretim birimlerine verilen genel addır. Bu birimler, çoğu zaman çalışanlarının yaşama biçimlerini düzenlemiştir.

³⁵⁷ A.k., s.1606.

³⁵⁸ Mohammad Chaichian, 1991, a.g.e., s.127.

³⁵⁹ Belediyeler, yerel gelirler yoluyla kentsel altyapıya yatırım yapma konusunda epey isteksiz davranmışlardır. Çünkü yerel gelirler büyük ölçüde belediye işletmelerinden toplanmış ve oldukça da sınırlı kalmıştır. Bunun yanında merkezi hükümet tarafından, kentsel altyapının inşası için belediyelere devredilen kentsel bakım ücretleri bulunmaktaydı. Ancak bu bakım ücreti, ağır sübvansiyonları karşılamaya dahi yetmemiştir. Fulong Wu, 1996, a.g.e., s.1606.

alana dağılmıştır (dağınık üretilmiştir) ve yasal şehir sakinlerine tahsis edilmiştir. Çalışma birimi tarafından yönetilen toplu konutlar ise tipik olarak her çalışma birimine yakındır ve yalnızca o birimde çalışanlara verilmiştir. Ayrıca belediyeler tarafından yönetilen bir kamu konutunun kiracısı işini değiştirse dahi kendisine tahsis edilen konutu kullanmaya devam edebilmiş, çalışma birimi tarafından yönetilen bir kamu konutunun kiracısının bu koşullar altında taşınması gerekmiştir. İkinci olarak, belediyeler tarafından yönetilen kiralık konutlar, inşaat (yer seçimi, ev tasarımı, yapısı ve maliyet ile ilgili olarak), bakım ve yönetim için birleşik kriterlere sahipken, çalışma birimleri konutlarını resmi standartlara uymaksızın inşa etmişler ve yönetmişlerdir. Üçüncü olarak, her ikisi de nominal bir kira tahsil etse de belediyeler tarafından yönetilen toplu konutlar için tek tip bir kira kılavuzu uygulamış, her bir çalışma birimi ise kendi kira belirleme kriterlerine sahip olmuştur. Ayrıca çalışma birimlerine ait konutlarda kiralar daha düşük tutulmuştur. Son olarak, her iki konut türü de idari olarak tahsis edilmesine rağmen, dağıtım ilkeleri bakımından epey farklıdır. Devlet tarafından yönetilen toplu konutlar, konut ihtiyacına göre tahsis edilmiş ve öncelik en kalabalık konutlarda yaşayanlara verilmiştir. Çalışma birimlerinde konut, çalışanların çabalarını ödüllendirmek ve çalışanın verimliliğini artırmak için bir teşvik olarak kullanılmıştır. Bu amaçla rütbe sistemi (her rütbe belirli miktarda konut hakkına sahiptir) ve puan sistemi (aynı rütbe içinde tahsis önceliği için) olmak üzere iki düzeyli bir tahsis sistemi kullanılmıştır.³⁶⁰

Sınırlı yatırımlara rağmen hem belediyeler hem de çalışma birimleri önemli sayıda konut birimi inşa etmiştir. 1978 yılına gelindiğinde, ülkenin kentsel konut stokunun %33,4'ü belediye konut büroları tarafından inşa edilen ve yönetilen kiralık konutlardan oluşuyorken, %46,1'i çalışma birimleri tarafından üretilmiştir.³⁶¹ Kamuya ait

³⁶⁰ Yingshun Zhao ve Steven C. Bourassas, "China's Urban Housing Reform: Recent Achievements and New Inequities", **Housing Studies**, C.18, S.5, 2003, s.727-728.

³⁶¹ Melinda Barlow, "Urban Housing Reforms in China: A First Overview", **Infrastructure and Urban Development Department Working Paper Series**, No. INURD 88-4, Washington DC: World Bank, 1988, s.9.

kiralık konutlar, işçilerin konut sorununu çözmekle kalmamış, aynı zamanda (özellikle çalışma birimleri için) sosyal kontrole vurgu yapan bir sosyal teşkilatlanma biçimi de üretmiştir. Çalışma birimleri tarafından hayata geçirilen toplu konut projeleri genellikle iş yeri ile konut arasındaki ayrımı azaltmayı amaçlamıştır. Bu sayede emeğin yeniden üretimi kolaylaşırken, hem işçilerin çalıştıkları birime olan sadakati arttırılmaya, hem de üretimde verimlilik ve sosyal istikrar sağlanmaya çalışılmıştır.³⁶² Üretilen konutlardan oturan işçilerin kiralari ise büyük ölçüde sübvansede edilmiştir. Hanelerin ödediğı kira ücretleri o kadar düşüktür ki (aylık ortalama kiralar m² başına 0.10-0.12 yuan civarındadır),³⁶³ konutların bakım maliyetini karşılamaya bile yetmemiştir.

Çin Halk Cumhuriyeti'ndeki toplu konut sistemi, hedeflenenin aksine büyük bir eşitsizliğe yol açmıştır. Bu eşitsizlikler kısmen ülkenin kentsel konut yatırımlarının dağıtım sisteminden kısmen de kentsel sektördeki kira sübvansiyonlarının dağıtım yapısından kaynaklanmıştır.³⁶⁴ Her şeyden önce kiralık konutlar, yalnızca kentsel alanlarda inşa edilmiş ve bu konutlara yalnızca kayıtlı kent sakinleri erişebilmiştir (1950'lerden 1970'lere kadar ulusal nüfusun yaklaşık %12-18'i).³⁶⁵ Bununla birlikte kayıtlı kentsel haneler arasında bile eşitsizlikler olmuştur. İlk olarak, konut yatırımlarının büyük kısmı çalışma birimlerine ait olan konutların inşasına aktarılmıştır.³⁶⁶ İkinci olarak, bu yatırımların da önemli kısmı kilit çalışma birimleri (devlet kurumları ve öncelik verilen endüstrilerdeki işletmeler) tarafından alınmıştır. İşletme yöneticileri ve hükümet yetkilileri ile birlikte bu birimlerde çalışan işçiler, küçük veya kârlı olmayan çalışma birimleri tarafından istihdam edilenlere göre daha iyi konutlara sahip olmuşlardır.³⁶⁷

³⁶² Yingshun Zhao ve Steven C. Bourassas, 2003, **a.g.e.**, s.722.

³⁶³ Dinyar Lalkaka, 1984, **a.g.e.**, s.70, Fang He, 1989, **a.g.e.**, s.6.

³⁶⁴ Yok-shiu F. Lee, 1988, **a.g.e.**, s.387.

³⁶⁵ 1958 yılında Hukou sistemi uygulanmaya başladığından beri kırsal nüfusun şehirlerde yaşaması ve çalışması kısıtlanmıştır. Üstelik bu politikayla konut sunumundan da mahrum bırakılmışlardır. Jie Chen, Juan Jing, Yanyun Man ve Zan Yang, 2013, **a.g.e.**, s.16-17.

³⁶⁶ Yok-shiu F. Lee, 1988, **a.g.e.**, s.397.

³⁶⁷ Peter K. W. Fong, "Housing Reforms in China", **Habitat International**, C.13, S.4, 1989, s.30-31, Jie Chen, Juan Jing, Yanyun Man ve Zan Yang, 2013, **a.g.e.**, s.17.

Bir diğer mevzu ise eşitsiz kira sübvansiyonlarıdır. Çin Halk Cumhuriyeti'nde kamunun tahsis ettiği kiralık konutlarda yaşayan işçiler her ay düzenli olarak sübvansiyon almıştır. Ancak bu sübvansiyonlar hanelerin mali ihtiyaçlarına göre dağıtılmamıştır. Kira sübvansiyonunda belirlenen temel kriter ailenin yaşadığı konutun metrekaresi olmuş, yaşam alanına bakılmamıştır. Örneğin Pekin'de 20 metrekaresel bir apartman dairesinde yaşayan 4 kişilik aile yıllık 91,2 yuan sübvansiyon alıyorken, aynı hane büyüklüğüne sahip ve 40 metrekaresel bir dairede yaşayan başka bir aile yıllık 182,4 yuan almıştır. İkinci aile hem daha geniş yaşam alanına sahipken hem de daha fazla yardım almaya hak kazanmıştır.³⁶⁸ Hem konut yatırımlarının hem de kira sübvansiyonlarının dağıtım yapısından kaynaklanan eşitsizlikler, tüm vatandaşlara eşit konut tahsis etme hedefiyle yola çıkan ÇKP yönetiminin hedefine tam manasıyla ulaşamadığını göstermektedir.

2.1.2. Kentsel Konut Krizi ve Nedenleri

1949 Devrimi'nden 1980'lere kadar geçen sürede ÇKP yönetimi, kitleler için yeterli konut stokunun bulunmadığı konusunda son derece bilinçliydi. Fakat bu konunun üstesinden gelmek için atılan adımlar etkili olamamış, yetersiz barınma koşulları ve konut açığı her geçen yıl giderek artmıştır. Sorunun temel kaynağı, kentsel konuta yüklenen misyon ile konutların üretimi için ayrılan kaynaklar arasındaki uyumsuzluktur. Bununla birlikte bu olguya etkisi olan çeşitli sebepler de bulunmaktadır.³⁶⁹ Konut krizini derinleştiren ve 1980'lerde konut politikasının köklü bir dönüşüm geçirmesine etki eden faktörler dört başlık altında sıralanabilir. Bunlar: kentsel nüfusun giderek büyümesi; düşük konut yatırımları; aşırı düşük kiralar; ve bürokrasidir.

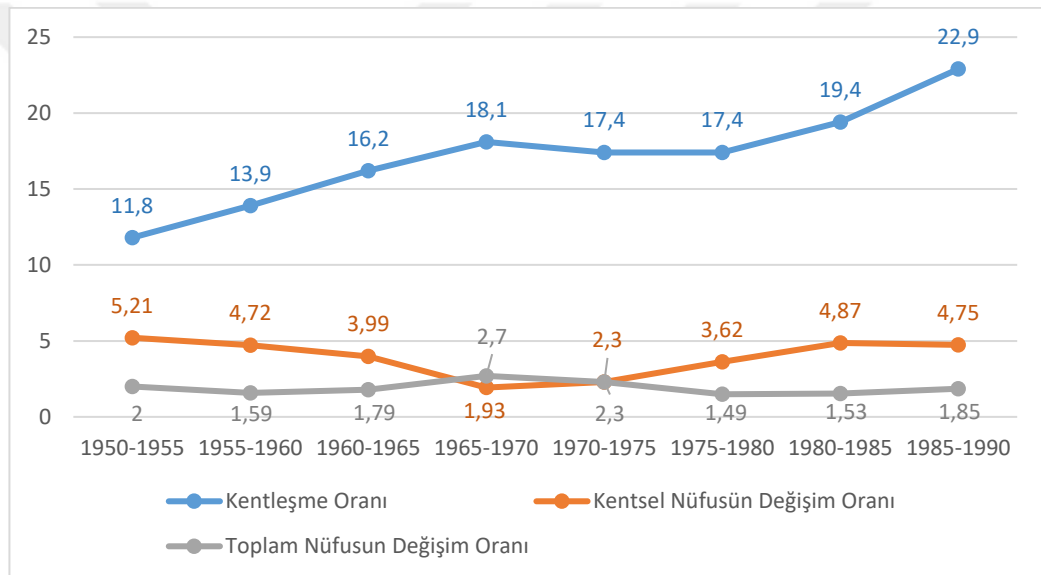
³⁶⁸ Yok-shiu F. Lee, 1988, **a.g.e.**, s.399.

³⁶⁹ Dinyar Lalkaka, 1984, **a.g.e.**, s.65.

2.1.2.1. Kentsel Nüfus Artışı

Krizin nedenlerinden biri olan kentsel nüfus büyüklüğü, temelde Çin Halk Cumhuriyeti nüfusunun aşırı kalabalık olmasıyla ilgilidir.³⁷⁰ Aslında planlı dönem boyunca ülkenin kentleşme oranı (bakınız şekil 2.11), diğer gelişmekte olan ülkelerle kıyaslandığında nispeten düşük kalmıştır. Bunun temel nedeni, sanayileşme programının üzerindeki göç baskısını ortadan kaldırmak amacıyla etkin bir toplumsal kontrol aracı olarak kullanılan “hukou” sistemidir.

Şekil 2.11 1950-1990 Yılları Arasında Kentleşme Oranları ve Kentsel Nüfus ile Toplam Nüfusun Değişim Oranları (Beş Yıllık Ortalama) (%)



Kaynak: UNDP, **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision**, New York: United Nations, 2014, s.30.

Hızlı bir sanayileşme politikasının hayata geçirilmesiyle artan kırsal-kentsel eşitsizlik, 1950’li yılların başında önemli sayıda insanın kentlere göç etmesine neden olmuştur. Ülkenin kentsel nüfusu, 1949’dan 1957 yılına kadar geçen sekiz yılda 42 milyon artarak 57.650 milyondan 99.490 milyona yükselmiştir.³⁷¹ Böylesi bir artış, zaten yaygın olan konut kıtlığını daha da kötüleştirmiştir. ÇKP yönetimi, kırsal alanlardan kentlere göç eden nüfus akımını durdurup hatta (yeri geldiğinde zor kullanarak) tersine

³⁷⁰ Mohammad Chaichian, 1991, **a.g.e.**, s.128.

³⁷¹ Kam Wing Chan ve Xeuqiang Xu, “Urban Population Growth and Urbanization in China since 1949: Reconstructing a Baseline”, **The China Quarterly**, S.104, 1985, s.597.

çevirebilmek amacıyla “hukou” sistemini kullanmaya başlamıştır. Bu sistem, sanayileşmenin oluşturduğu baskıyı şehir ve kırsal arasında eşit olarak dağıtmaya ve kentsel alanların büyümesini mümkün olduğunca durdurmaya çalışmıştır. Hukou sayesinde kentleşme oranları ilerleyen yıllarda düşük tutulabilmiştir. Fakat bu gelişmeye rağmen büyük bir kentsel nüfusun varlığı, konut krizini derinleştirmeye yetmiştir.

1978 yılında yapılan konut araştırması, kentsel nüfus artışının konut kıtlığına yaptığı katkıyı göstermesi açısından önemli bilgiler sunmaktadır. Araştırmaya dahil edilen 192 şehrin 1949’dan 1978’e kadar geçen sürede nüfusu %83 oranında büyümüş iken bu şehirlerdeki toplam konut alanı (m² bazında) sadece %46,7’lik bir artış gerçekleştirmiştir.³⁷²

2.1.2.2. Düşük Konut Yatırımları

Konut krizine yol açan en önemli nedenlerden biri düşük yatırım oranlarıdır. ÇKP yönetimi için konut yatırımları üretken olmayan verimsiz yatırımlar olarak görülmüştür. Yöneticiler, ağır sanayi yatırımlarının engelsiz büyümesini sağlamak için mali kaynakları büyük oranda bu alana yönlendirmiştir. Dolayısıyla kentsel konut inşaatı “üretken” yatırımlar olarak görülen fabrikalar, ofis binaları, depolar vb. inşaatlar ile büyük endüstriyel programlara göre ikinci planda kalmıştır. O dönem için öncelik, “önce üretim, sonra yaşam koşulları” şeklinde olmuştur.³⁷³ En az sermaye yatırımı ile daha fazla insanı barındırabilmek için ise kişi başına düşen brüt konut taban alanı minimum düzeyde tutulmuştur.³⁷⁴

³⁷² Dinyar Lalkaka, 1984, **a.g.e.**, s.67.

³⁷³ Yok-shiu F. Lee, 1988, **a.g.e.**, s.388.

³⁷⁴ Richard J R Kirkby, **Urbanization in China: Town and Country in a Developing Economy 1949-2000 AD**, New York: Columbia University Press, 1985, s. 47; aktaran Mohammad Chaichian, (1991), **a.g.e.**, s.128.

Konut yatırımları, ulusal bütçe için bir yük olarak kabul edildiğinden toplam yatırımlar içindeki payı 1953 yılından 1979 yılına kadar %10'u hiçbir zaman geçmemiştir. Hatta 1970 yılında %2,6 ile Çin Halk Cumhuriyeti tarihinin en düşük yatırım seviyesi görülmüştür. Dolayısıyla düşük yatırımlar, konut stokunun yavaş büyümesine ve konut kıtlığına neden olmuştur.

2.1.2.3. Düşük Kiralar

Çin Halk Cumhuriyeti'nde kentsel konut krizine neden olan bir diğer önemli aktör ise düşük kira sistemidir.³⁷⁵ Kiralar, ekonomik (işçilerin daha fazla ücret talep etmesini önlemek amacıyla), politik (devrimin meşruiyetini sağlamak ve işçilerin devlete olan sadakatini kazanmak amacıyla) ve ideolojik (sosyalist bir devlette barınmanın nominal düzeyde harcama gerektiren bir sosyal refah politikası olarak görülmesi) nedenlerle düşük tutulmuştur. 1957 yılında bir işçinin gelirinin yaklaşık %2,32'si kira harcamasına giderken, her geçen yıl kiralara düşürülmesiyle bu oran 1978 yılında %1,93'e kadar gerilemiştir.³⁷⁶

Düşük kiralara, birbiriyle ilişkili iki farklı sonuca yol açarak konut sorununu derinleştirmiştir. Bunlardan ilki, konut stokunun hızla yıpranmasıdır. 1970'lerin sonlarında kentsel konutların ortalama aylık kirası metrekare başına 0,12 yuan'a kadar inmiştir. Oysa bu tutar bakım, yönetim ve onarım maliyetlerinin yalnızca beşte birine tekabül etmektedir. Dolayısıyla mevcut konut stokunun işletme maliyeti sürekli olarak devlet tarafından sübvansede edilmek zorunda kalmıştır. Sınırlı ve istikrarsız devlet finansmanı göz önüne alındığında kentsel konut stoku hızla yıpranmıştır.³⁷⁷³⁷⁸ Örneğin

³⁷⁵ Dinyar Lalkaka, (1984), **a.g.e.**, s.70.

³⁷⁶ Peter K. W. Fong, 1989, **a.g.e.**, s.34.

³⁷⁷ Fang He, 1989, **a.g.e.**, s.6.

³⁷⁸ Doğru bakım ile tuğla ve beton yapıların ortalama ömrünün 70 ila 80 yıl arasında olması gerektiği tahmin edilmektedir. Yeterli bakım yapılmadığında binaların ömrü yarı yarıya düşmektedir. Nitekim Devrim'den sonra inşa edilen konutların birçoğu oturulamaz durumdadır ve terk edilmiştir. Dinyar Lalkaka, 1984, **a.g.e.**, s.71.

1979 yılında Wuhan şehrindeki konut stokunun üçte biri (%30,21) harap olarak nitelendirilmiş ve yaklaşık onda biri ise oturulması tehlikeli olarak sınıflandırılmıştır. Aynı tablo, bazı küçük bölgesel farklılıklar olsa da ülkenin diğer kentlerinde de görülmektedir.³⁷⁹

Kiraların aşırı düşük olmasının yol açtığı ikinci sorun ise yeni konut üretimini baltalamasıdır. Düşük kiralar, konut stokunun amortismanını karşılamada bile yeterli değilken kira gelirleriyle yeni konut birimleri üretmek söz konusu bile değildir.³⁸⁰ Ayrıca her üretilen konut, devletin karşılamak zorunda olduğu sübvansiyonların yükünü arttırdığı için paradoksal bir döngü oluşturmuş ve üretilmesi gereken konut birimlerinin sayısını sınırlandırmıştır. Bunun yanında 1970'li yıllardan itibaren yükselen konut standartları da (birim başına inşaat zemin alanının artırılması, her bir konut biriminin kendine ait mutfak ve tuvalet gibi temel bileşenlere sahip olmasının zorunluluğu) üretilen konutların maliyetini sürekli arttırmıştır.³⁸¹ Ancak maliyetler artarken kiralar ters oranda düşürülmüştür. Bütün bu gelişmeler konut krizinin giderek derinleşmesine neden olmuştur.

2.1.2.4. Bürokrasi

Konut krizinin son nedeni olarak gösterilebilecek diğer gelişme ise bürokrasidir. Konut tahsisinde kullanılan bürokratik prosedürler, işçilerin sorununu daha da derinleştirmiştir. Kural olarak yeni evli çiftlere, aşırı kalabalık semtlerde yaşayan ailelere göre öncelik verilmiştir. Bu aileleri standart altı konutlarda yaşayan aileler izlemiştir. Bekar ve yalnız yaşayan bireyler için herhangi bir hüküm belirlenmemiştir. Bunun yanında bürokratlar, çeşitli kanallar aracılığıyla daha büyük ve daha iyi konumlandırılmış

³⁷⁹ Yok-shiu F. Lee, 1988, **a.g.e.**, s.393.

³⁸⁰ Dinyar Lalkaka, 1984, **a.g.e.**, s.71.

³⁸¹ Yok-shiu F. Lee, 1988, **a.g.e.**, s.394-395.

apartman dairelerinde oturmaya hak kazanmışlar ve sıradan personel ve işçiler gibi sıraya girip beklemek zorunda kalmamışlardır. Dahası işçiler, emekli olduklarında yalnızca bir ek odaya sahip olabiliyorken ve bazı aileler yaklaşık 20 metrekarelik bir odada iki hatta üç kuşak tek çatı altında yaşıyorken, bazı yetkililerin evlenmemiş çocukları için (hatta torunları için bile) hazırlanmış boş dairelere sahip olması hem eşitsizliğe hem de konut açığına katkıda bulunmuştur.³⁸²

2.1.3. Değerlendirme

1949 ile 1979 yılları arasında Çin Halk Cumhuriyeti'nde uygulanan konut politikasını değerlendirecek olursak, ekonomik, politik ve ideolojik nedenlerle bu dönemde baskın olan rejimin devlet eliyle konut üretimi olduğu açıkça görülmektedir. Devlet konut arzını kontrol altına alabilmek amacıyla konut üretimine önem vermiş, aynı zamanda da özel mülkiyete ait kiralık konut ve arazi piyasasını ortadan kaldırmıştır. Ayrıca sanayileşme politikalarının etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak ve kentlerde ortaya çıkan konut açığıyla mücadele edebilmek amacıyla kırdan kente doğru yaşanan göç sınırlandırılmış ve konut kullanımı yoğunlaştırılarak en az yatırımla en fazla insana barınma olanağı sağlanmaya çalışılmıştır.

Sonuç olarak ortaya çıkan manzarada konutlara erişimde eşitsizliklerin ortaya çıktığı ve alınan önlemlere rağmen konut açığının bir türlü önlenemediği görülmektedir. Kentlerde bulunan konutlar giderek kalabalıklaşırken ulusal düzeyde kişi başına düşen ortalama yaşam alanı 1978 yılında 3,6 metrekareye kadar düşmüştür. Dahası aynı yıl açıklanan rakama göre kentsel hanelerin yaklaşık üçte biri (6,89 milyon kentsel hane) yetersiz yaşam alanına sahiptir.³⁸³ Örneğin Şangay'da yapılan bir araştırma, 1,6 milyon hanenin %28'inin aşırı kalabalık konutlarda yaşadığını ve %37'sinin de yaşamaya

³⁸² Mohammad Chaichian, 1991, **a.g.e.**, s.129.

³⁸³ Yok-shiu F. Lee, 1988, **a.g.e.**, s.388.

elverişsiz konutlarda barınmaya devam ettiğini ortaya koymuştur.³⁸⁴ Konut açığı, bir sonraki dönemde neo-liberal konut politikalarının hayata geçirilmesi için gereken zemini hazırlamıştır.

2.2. 1980-2020: Dışa Açılma ve Konutun Ticarileşmesi

Bu bölümde, 1980’lerde başlayan ve 1990’larla birlikte hız kazanan konut politikasının piyasa odaklı dönüşümü üzerinde durulacaktır. ÇKP yönetimi, aynı dönemde başlayan ekonomik açılım ve dönüşümle birlikte konut politikalarını da derinden değiştirmiştir. Bu politikalar, ekonomi politikalarının bir uzantısı olmakla birlikte aynı onlar gibi biranda değil zamana yayılarak gerçekleştirilmiştir. Bu dönemin konut politikasını belirleyen temel düşünce konut yatırımlarının ekonomik büyüme için önemli bir araç olarak kullanılabileceği üzerine inşa edilmiştir. Bu kapsamda atılan adımlar konutların ticarileşmesine ve giderek finansallaşmasına neden olmuştur. Uluslararası alanda gerçekleşen iki önemli gelişme (1997 Asya Finans Krizi ve 2008 Küresel Finans Krizi) konut politikalarının seyrini köklü bir şekilde değiştirmiştir.

2.2.1. Komuta Ekonomisinden Sosyalist Piyasa Ekonomisine Geçiş

1976 yılında Mao Zedong’un ölümünün ardından 1978 yılında ÇKP’nin başına geçen Deng Xiaoping’la birlikte, ilerleyen yıllarda “sosyalist piyasa ekonomisi”³⁸⁵ olarak adlandırılacak olan, devlet kapitalizmine geçiş süreci başlamıştır. Bu süreçte içe kapalı ekonomik yapı yerine dışa açık, piyasa ekonomisinin hakim olduğu bir yapı kurulmak istenmiştir. Başkan Deng’in başlattığı ekonomik dönüşüm birçok açıdan diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan neo-liberal politikalarla (özelleştirmeler, finansal

³⁸⁴ Peter K. W. Fong, 1989, **a.g.e.**, s.30.

³⁸⁵ Sosyalist piyasa ekonomisi hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: Ministry of Commerce PRC, **Socialist Market Economic System**, <http://english.mofcom.gov.cn/article/topic/bizchina/economicsystem/200406/20040600239133.shtml>, erişim tarihi: 03.11.2020.

serbestleşme, desantralizasyon, yeni kamu yönetimi işletmeciliği vb.) aynıdır. Ancak, dönüşümün süreci, işleyişi ve devletin bu süreçteki rolü açısından kendine özgü nitelikleri bulunmaktadır.³⁸⁶

Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde, serbest piyasanın oluşturulması, yabancı yatırımların ülkeye çekilmesi, para ve sermaye piyasalarının geliştirilmesi vb. amaçlarla hem 1954 anayasası köklü bir değişim geçirmiştir³⁸⁷ hem de yeni birçok yasal düzenleme yapılmıştır.³⁸⁸ Dış dünyaya açılmak amacıyla Dünya Bankası ve IMF'ye yeniden üye olunmuştur. Özellikle Dünya Bankası, araştırma ve danışma faaliyetlerinin yanında proje yatırımı ve teknik yardımlar yoluyla ülkenin yaşadığı dönüşümde önemli bir etki oluşturmıştır.³⁸⁹ Küresel kapitalizme eklenmek amacıyla uluslararası mali kuruluşlar ile kurulan ilişkilerin bir diğeri DTÖ ile olmuştur. 15 yıl süren müzakerelerin ardından 2001 yılında DTÖ'ye üye olan Çin Halk Cumhuriyeti, ülkenin özel şartlarından dolayı,

³⁸⁶ Öncelikle, piyasa ekonomisine geçiş aniden değil zamana yayılarak gerçekleştirilmiştir. İkinci olarak, yeniden yapılanma siyasi alana nüfuz etmemiştir. Son olarak, sermaye yatırımlarının serbestleşmesi ulusal serbest piyasanın oluşmasından önce gerçekleşmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Seriya Sezen, "Çin Halk Cumhuriyeti'nde Sosyalist Piyasa Ekonomisine Dönüşüm", **Amme İdaresi Dergisi**, C.40, S.1, 2007, s.28-29; Barry Naughton, 2007, **a.g.e.**, s.86-88; Mary E. Gallagher, "Reform and Openness: Why China's Economic Reforms Have Delayed Democracy", **World Politics**, C.54, S.3, 2002, s. 339.

³⁸⁷ 1954 Anayasası, yeni siyasi ve ekonomik ihtiyaçları karşılamak üzere 1982 yılında büyük ölçüde değiştirilmiştir. Ancak değişiklikler, 1988 (özel sektörün varlığı kabul edilmiş ve gelişmesi teşvik edilmiş ayrıca toprağın kullanım hakkının devredilebilmesinin önü açılmış), 1993 (sosyalist piyasa ekonomisi modeli resmen kabul edilmiş ayrıca devlet ve kolektif işletmelerin çalışma esasları esnekleştirilmiş), 1999 (özel işletmeler sosyalist piyasa ekonomisinin ana bileşeni olarak kabul edilmiş), 2004 (özel mülkiyetin dokunulmazlığı kabul edilmiş ve özel sektörün devlet tarafından desteklenmesi devletin görevlerinden biri olarak tanımlanmış) yıllarında devam etmiştir. Qianfan Zhang, **The Constitution of China: A Contextual Analysis**, Oxford: Hart Publishing, 2012, s.55-59

³⁸⁸ 1979 yılında Çin ve Yabancı Sermaye Ortak Girişimler Yasası; 1983 yılında Ticari Markalar Yasası; 1985 yılında Patent Yasası ve Yabancılarla Ekonomik Sözleşmeler Yasası; 1986 yılında Tamamen Yabancıların Mülkiyetindeki İşletmeler Yasası; 1991 yılında Telif Hakları Yasası; 1993 yılında Şirketler Yasası; 1994 yılında Devlet Tazminat Yasası, Haksız Rekabetin Engellenmesi Yasası, Tüketici Hakları Yasası, Dış Ticaret Yasası, Ticarî Bankalar Yasası; 1998 yılında Hisse Senetleri Yasası; 2002 yılında Kırsal Arazi Kiralama Yasası, 2003 yılında Bankacılık Düzenleme Yasası; 2007 yılında Mülkiyet Yasası; 2008 yılında Tekelleşmeyi Önleme Yasası çıkarılmıştır. Görüldüğü üzere çıkarılan yasal düzenlemeler tedricendir. Ümit Çalık, "Çin Ekonomisi: Mao ve Mao Sonrası Dönem", **Liberal Düşünce**, C.16, S.64, 2011, s.193-194.

³⁸⁹ World Bank, **China An Evaluation of World Bank Assistance**, Wahington D.C.: The World Bank, 2004, s.57.

kuruluşa üye olan diğer ülkelerden daha fazla yükümlük kabul etmek durumunda kalmıştır.³⁹⁰

Çin Halk Cumhuriyeti'nin ekonomik alanda yaptığı dönüşüm konut politikalarını da derinden etkilemiştir. Ekonomik dönüşümün ilk ayağının kırsal alanları kapsaması ve hukou sisteminin kaldırılması, kırsal alanlardan kentlere doğru göç akınlarını hızlandırmıştır. Bu, planlı dönemden kalan konut açığını daha da şiddetlendirmiştir. ÇKP, devletin değişen stratejisini konut politikalarına uygulayarak konutu refah politikalarının kapsamından çıkaracak ve konut sorununu piyasa mekanizması içerisinde çözmeye çalışacaktır.

2.2.2. Konut Politikasının Kademeli Olarak Dönüşümü ve Konutun Ticarileşmesi

1978 yılında Pekin'de düzenlenen “Üçüncü Ulusal Şehir Çalışmaları Konferansı”, devletin konut politikasına yaklaşımını değiştireceğinin sinyallerini veren ilk gelişmedir. Konferansta, 1949 yılından itibaren gerçekleşen kentsel gelişim deneyimi gözden geçirilmiş ve “önce üretim, sonra yaşam koşulları” temelli kentleşme politikasının oluşturduğu konut sorunu tartışılmıştır. Sorunun çözümü için politika değişikliğine ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır. Konferansın ardından ÇKP merkez komitesi, “Kentsel Yapım Çalışmalarının Güçlendirilmesi” üzerine bir belge hazırlamış ve uygulaması için yerel yönetimlere vermiştir. Belgede, kentsel gelişmenin seyrini değiştirecek (bölgesel kalkınma stratejileri, kentsel planlama, altyapı yatırımları, kentsel yenileme, kentsel hizmetler gibi) yaklaşımlar benimsenmiştir. Ayrıca belge ile kentsel konut sorunlarının

³⁹⁰ Normal şartlarda DTÖ üye olan devletler, pazara erişim yükümlülükleri ile kural yükümlülüklerini kabul etmektedirler. Fakat Çin Halk Cumhuriyeti'nin özel durumundan dolayı ülkenin örgüte katılımı bazı özel yükümlülüklerle bağlanmıştır. Bu yükümlülükler: piyasa ekonomisini uygulama yükümlülüklerini; iç yönetime ilişkin yükümlülükleri; yabancı yatırımlara yönelik yükümlülükleri; ihracat tarifelerini kaldırma zorunluluğunu; anti-damping; sübvansiyon önleme ve koruma önlemlerini içermektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Julia Ya Qin, “China, India, and the Law of the World Trade Organization”, *Asian Journal of Comparative Law*, C.3, S.1 (8. Makale), 2008, s.4-15.

sosyal istikrarsızlığa yol açabileceği kabul edilmiştir.³⁹¹ ÇKP yöneticilerinin hazırladığı bu belge, devletin konut yatırımlarını verimsiz yatırımlardan çıkaracağını ilk resmi ifadesidir.

Konut politikalarının köklü bir dönüşüm geçireceğinin sinyallerini veren ikinci gelişme ise, Başkan Deng'in açıklamalarında görülebilir. 1980 yılında merkez komite üyelerine yapmış olduğu bir konuşmada Deng, geçmişte inşaat sektörüne hiç önem vermediklerini ve bu sektörü bir tüketim meselesi olarak gördüklerini kabul etmiş, ancak bundan böyle bu sektörün ulusal ekonominin önemli dayanaklarından biri haline getirileceğini ilan etmiştir. Ayrıca Deng, şehirlerde ve kasabalarda yaşayan bireylerin konut satın almalarına veya inşa etmelerine izin verilmesi gerektiğini söyleyerek özel mülkiyetin önünün açılacağını vurgulamıştır.³⁹² Başkan Deng'in bu konuşması, ileriki yıllarda yeniden yapılandırılacak olan konut politikasının zeminini hazırlamıştır.

ÇKP yönetiminin konut politikalarına bakışının değiştiği gösteren en somut delil ise konut yatırımlarındaki keskin artıştır. 1978 yılında devlet yaklaşık 4 milyar yuan konut yatırımı gerçekleştirirken, yatırımlar 1979'da 7,7'ye, 1980 yılında ise 11,2 milyar yuan'a yükselmiştir. Konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı ise sırasıyla %7,8, %14,8 ve %20 olarak gerçekleşmiştir.³⁹³ Devletin konut yatırımları ilerleyen yıllarda da giderek artmıştır. Öyle ki Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1981-1985) devletin yaptığı toplam konut yatırımları (yaklaşık 73 milyar yuan), 1950-1980 yılları arasında yapılan konut yatırımlarının (yaklaşık 55 milyar yuan) tamamından fazladır.³⁹⁴ Konut yatırımlarındaki artış kısmen hukou sisteminin 1980'lerin başında esnetilmesi sonucunda nüfusun kentlere doğru göç etmesiyle ilgilidir. Nitekim 1980-1985

³⁹¹ Ya Ping Wang, ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.100-101.

³⁹² Konuşmanın tamamı için bakınız: "Comrade Deng Xiaoping's Talk on the Construction Industry and Housing Problems", **Chinese Law and Government**, C.26, S.1, 1993, s.24-25.

³⁹³ 1979 yılındaki %14,8'lik oran, Çin Halk Cumhuriyeti tarihinde bir ilktir.

³⁹⁴ State Statistical Bureau, **Statistical Yearbook of China 1986: English Edition**, Beijing: Economic Information and Agency, 1986, s.373.

yılları arasında toplam nüfus artışı %1,53 iken kentsel nüfus artışı %4,87 oranında gerçekleşmiştir. Daha fazla insanın kentlerde yaşamaya başlaması konut ihtiyacını daha da arttırmıştır. Ancak yatırımlardaki artışın temel nedeni, Çinli yöneticilerin ekonomik büyüme ve kentsel konut sorunuyla mücadele etmek için konut yatırımlarını bir araç olarak kullanmayı arzulamasından kaynaklanmaktadır.

Artan kamu yatırımlarının yanında siyasi baskının gevşetilmesi ve özel mülkiyetin önünün açılmasıyla kentsel aile temelli özel konut inşaatı yatırımları da giderek artmaya başlamıştır. 1981-1985 yılları arasında özel ve kamu yatırımlarının toplamı 100 milyar yuan'a ulaşırken, bu yatırımların %28'si özel sektör tarafından gerçekleşmiştir. Yatırımlardaki büyüme konut stokunu pozitif yönde etkilemiş, 1981-1985 yılları arasında üretilen konutlar toplam konut stokunun %48'ini oluşturmuştur.³⁹⁵ Konut stokundaki artışa rağmen kentsel konut sorunu çözüme kavuşturulamamıştır. Sorunun daha detaylı araştırılması için Kentsel ve Kırsal İnşaat ve Çevre Koruma Bakanlığı ile Devlet İstatistik Bürosu tarafından Temmuz 1985 - Temmuz 1986 arasında yürütülen geniş kapsamlı (323 şehir, 1971 ilçe ve 5270 kasabadan oluşan ve 150 milyon insanı içeren) bir ulusal konut araştırması yapılmıştır. Araştırma, birçok açıdan belirgin iyileşmeler olmasına rağmen (örneğin kişi başına düşen ortalama yaşam alanı 6,4 m² yükselmiştir), konut sıkıntısının hala şiddetli olduğunu ve genel yaşam ortamının yetersiz kaldığını ortaya koymuştur.³⁹⁶ Bu çalışma, ÇKP yöneticilerinin konut sektörünü yeniden yapılandırmasının gerekçesi olacaktır.

2.2.2.1. 1988 Ulusal Konut Politikası

ÇKP yönetiminin ekonomik dönüşümde uyguladığı kademeli strateji konut politikasına da yansımıştır. Konut sahipliğini arttırmayı ve konut tedarik sistemini

³⁹⁵ Ya Ping Wang, ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.103-108.

³⁹⁶ Peter K. W. Fong, 1989, **a.g.e.**, s.30.

ticarileştirmeyi hedefleyen yeni neo-liberal konut politikası, ilk olarak 1979-1985 yılları arasında belli başlı şehirlerde³⁹⁷ hayata geçirilmiştir. Bu süreçte devlet, fiyatı büyük oranda sübvansiyon edilmiş ticari konutlar üreterek satmaya başlamıştır.³⁹⁸ Ancak nüfusun büyük çoğunluğu bu konutları satın alacak gelirden yoksundur. Dahası işçi konutlarının kiralari aşırı düşüktür. Bu iki nedenden ötürü konut satışları epeyce düşük kalmıştır.

ÇKP yönetimi, kısmi denemelerden elde ettiği tecrübelerle ulusal düzeyde bir dönüşüm hazırlığına başlamıştır. 1986 yılında Devlet Konseyi kararıyla, Ulusal ve yerel düzeylerde dönüşümü eşgüdümleyecek ve yönlendirecek kurumlar olan “Merkezi Konut Reformu Yönlendirme Grubu” ve “Konut Reform Ofisleri” kurulmuştur. Kısa bir süre içerisinde Merkezi Konut Reformu Yönlendirme Grubu Devlet Konseyi’ne, kamuya ait kiralık konutların kiralariinin arttırılması ve eski/yeni hepsinin satılmasını önceleyen kapsamlı bir dönüşüm önerisinde bulunmuştur. Bu iki temel strateji ilk olarak Shandong eyaletindeki Yantai şehrinde uygulanmak üzere 1987 yılında Devlet Konseyi tarafından kabul edilmiştir.³⁹⁹

Yantai Konut Reform Ofisi tarafından hazırlanan planının temel amacı konut üretimi, dağıtımı ve tüketimi sürecini aşamalı olarak ticarileştirmektir. Bu kapsamda atılan ilk adım kamuya ait kiralık konutların kira düzeyini standart maliyetleri karşılayacak düzeye çekmek olmuştur (m² başına aylık 1,17 yuan).⁴⁰⁰ Kira artışlarından dar gelirli ailelerinin etkilenmesini önlemek amacıyla, yuan ile aynı değere sahip olan ve yalnızca konut tüketimi için kullanılabilen özel konut sübvansiyonu biletleri (kuponlar) çıkarılmıştır. Konut sübvansiyonu, işçilerin maaşları konut maliyetlerini karşılamaya

³⁹⁷ 1979 yılındaki ilk deneme, Xian, Nanning, Liouzhou ve Wuzhou şehirlerini, 1983 yılındaki ikinci deneme ise, Zhengzhou, Changzhou, Siping ve Shashi şehirlerini kapsamıştır.

³⁹⁸ Victor N. Shaw, “Urban Housing Reform in China”, **Habitat International**, C.21, S.2, 1997, s.203; Ya Ping Wang, 1992, **a.g.e.**, s.131-133.

³⁹⁹ Ya Ping Wang, ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.145-146.

⁴⁰⁰ Ülke ortalamasının m² başına 0,12 civarında olduğu düşünüldüğünde, yapılan artışın büyüklüğü açıkça görülmektedir.

yetecek bir düzeye yükseldiğinde kademeli olarak kaldırılacaktır. İkinci olarak, kamu sektörü çalışanları işgal ettikleri konutları satın almaları yönünde teşvik edilmişlerdir. Standart bir konut fiyatı belirlenmiş ve vadeli satış için düzenlemeler yapılmıştır. Son olarak, kira ve satışlardan elde edilen gelirin yeni konutların yapımında kullanılmasını sağlamak için yeni bir konut fonu oluşturulmuştur.⁴⁰¹

Yantai şehrinde elde edilen tecrübe, 1988 yılında Pekin’de düzenlenen Birinci Konut Reformu Konferansı’nda değerlendirilmiş ve Yantai planına benzer politikalar ulusal konut politikası ilkeleri ve hedefleri olarak benimsenmiştir.⁴⁰² Bu politikanın hayata geçirilmesi ve bütün şehirlerde uygulanması için üç yıllık bir takvim oluşturulmuştur.⁴⁰³ ÇKP yöneticileri üç yılın sonunda bir konut piyasasının oluşacağını öngörmüştür. Ancak dönüşüm farklı dirençlerle karşılaşmıştır. İlk olarak, sübvansiyonlu kiralık konutlarda yaşayan işçiler, hanehalkı harcamalarında konut giderinin artmasını istememiştir. İkinci olarak, uzun bir süre kiralık konutlara yerleşmek için sırada bekleyen işçiler sıra kendilerine geldiğinde tahsis mekanizmasının değişimini kabullenmemiş, eski sisteminin devam etmesi için baskı yapmıştır. Son olarak ise, 1988’in sonlarında yükselmeye başlayan enflasyon, ekonomik daralma ve siyasi huzursuzluğa yol açmıştır. Bu süreçte işçiler düzenlemenin tersine dönme ihtimalini düşünerek beklemeyi tercih etmiştir.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Sun Sheng Han ve Peng Du, “The Impact of Housing Reform on Consumption, Investment and Industrial Growth: A Tale of Three Chinese Cities”, **Pacific Rim Property Research Journal**, C.10, S.1, 2004, s.108-109.

⁴⁰² Söz konusu ilkeler, kiralara m² başına 1 yuan’a çekilmesi, kira artışını dengelemek üzere konut kuponlarının dağıtılması, kuponların ve yeni konut inşaatının maliyetlerini karşılamak üzere konut fonlarının oluşturulması ve konutların satışına yönelik standartların belirlenmesi olarak kararlaştırılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Ya Ping Wang, ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.149.

⁴⁰³ Melinda Barlow, 1988, **a.g.e.**, s.12.

⁴⁰⁴ Bingqin Li, “How Successful Are China’s Public Housing Schemes?”, **China’s Social Development and Policy: Into the Next Stage** (Ed. L. Zhao), Abingdon: Routledge, 2013, s.126-127.

2.2.2.2. 1991 Ulusal Konut Politikası

1980'lerin sonundaki ilk kapsamlı dönüşüm denemesi, ÇKP yönetiminin beklediği gibi gerçekleşmemiştir. 1990 verilerine göre nüfusun %90'ı hala kiralık konutlarda yaşamaya devam etmektedir.⁴⁰⁵ ÇKP yönetimi, 1990'ların başında ekonomik ve siyasal istikrarın yeniden tesis edilmesiyle yeni bir düzenleme girişiminde bulunmuştur. 1991 yılında Pekin'de yapılan İkinci Konut Reformu Konferansı sonrası Devlet Konseyi kararıyla başlatılan 1991 ulusal konut politikası, genel hatlarıyla 1988 yılındaki düzenlemenin ilke ve hedeflerini korumuştur. Ancak konut sistemindeki değişim, kısa (1991-1995 arası), orta (2000'e kadar) ve uzun (2000 sonrası) vadeli bir dönüşüm programına göre belirlenmiştir. Düzenlemenin ardından kamu sektörüne ait konutların büyük çoğunluğu mevcut sakinlerine uygun fiyattan satılmıştır. Örneğin Jin Xian'da, konutların ortalama fiyatı metrekare başına 100 yuan olarak belirlenmiş ve üç ay içerisinde konutların %96'sı özelleştirilmiştir. 1990-1993 yılları arasında Pekin'de, 140 bin adet konut özel mülkiyete geçmiş, satışlardan 1,7 milyar yuan gelir elde edilmiştir.⁴⁰⁶

Ekonomik ve siyasi istikrarın sağlanması, konutların ticarileşmesi konusunda gösterilen siyasi irade, düşük fiyatlar, yükselen kiralara nedeniyle kiracı olmanın cazibesini yitirmesi ve işçilerin elde edeceği bireysel kazançlar kamuya ait konutların satışında elde edilen başarının arkasında yatan temel faktörler olarak gösterilebilir. Fakat bu gelişme ÇKP yöneticileri için ciddi endişelere yol açmıştır. Çünkü kamuya ait konutların düşük fiyattan sübvansiyonlu olarak satılması devlet varlıklarında ciddi kayıplara yol açmıştır. Bu durum, konut satışlarından elde edilen gelirle yeni konutların

⁴⁰⁵ Jie Chen, Juan Jing, Yanyun Man ve Zan Yang, 2013, **a.g.e.**, s.18.

⁴⁰⁶ Ya Ping Wang, ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.152-153.

üretimini finanse etme düşüncesini büyük oranda zedelemiştir. ÇKP yönetimi, sübvansiyonlu konut satışını yasaklayarak dönüşümü geçici olarak askıya almıştır.⁴⁰⁷

2.2.2.3. 1994 Ulusal Konut Politikası

1991 yılındaki düzenlemenin askıya alınmasının ardından Merkezi Konut Reformu Yönlendirme Grubu yeni bir düzenleme hazırlığına başlamıştır. 1993 yılının sonunda Pekin’de gerçekleştirilen Üçüncü Konut Reformu Konferansının ardından bu hazırlıklar nihai bir politikaya dönüşmüş ve 1994 yılında Devlet Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Yeni düzenlemeyle birlikte belirlenen strateji, konut yatırım, yönetim ve dağıtım sistemini kapsamlı bir dönüşüme tabi tutmaktır. Bu strateji ekseninde belirlenen politikalar; konut tedarik sistemini sosyal ve ticari konut olmak üzere ikili bir yapıya dönüştürmeyi; bir kamu ve özel tasarruf sistemi oluşturmayı; devletten bağımsız bir kredi/finans ve sigorta sistemi kurmayı; ve tam kapsamlı bir emlak piyasası oluşturmayı hedeflemiştir.⁴⁰⁸

1994 yılındaki düzenleme, devletin konut sunumundan çekilmesi, yerini kademeli olarak özel sektöre bırakması ve konut finansmanının piyasalaşması amacını taşımaktadır. Bu kapsamda atılan adımlar aşağıda ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

2.2.2.3.1. Ticari Konut ve Sosyal Konut

Çinli yöneticilerin yeniden yapılandırma stratejisi, eski sistemi bir gecede yıkıp yerine piyasa ekonomisini yerleştirmek üzerine kurulmamıştır. Onlar, önce bir piyasa katmanının oluşması ve bu katmanın eski sistemle birlikte var olmasına izin vermişlerdir. Piyasa katmanı yeteri kadar olgunlaştıktan sonra eski sistem kademeli olarak

⁴⁰⁷ Bingqin Li, 2013, **a.g.e.**, s.128; Ya Ping Wang, “Progress and Problems of Urban Housing Reform”, **Social Policy Reform in China: Views from Home and Abroad** (Ed. C. J. Finer), London: Routledge, 2003, s.179.

⁴⁰⁸ Ya Ping Wang, ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.155-156.

dönüştürülmüştür. Bu strateji, 1980'lerden sonra ticari konut piyasasının oluşturulması sürecinde de rahat bir şekilde gözlemlenebilmektedir.

1980'lerin sonlarına kadar ticari kaygıyla konut üretmek için kurulan şirketlerin büyük çoğunluğu belediyelere ait konut bürolarının “kentsel gelişim şirketlerine” dönüşmesiyle oluşmuştur.⁴⁰⁹ İlk olarak, 1979 yılındaki kısmi dönüşümler kapsamında seçilen şehirlerde kurulan ve ardından diğer şehirlerde kurulmaya başlayan kentsel gelişim şirketleri, hem kentli vatandaşlara hem de çalışma birimlerine ticari konut üretmiştir. Özel geliştiricilerin ticari konut alanına girmesi, arazi mülkiyetinin yapısı ve özel sektörün henüz olgunlaşmamış olmasından dolayı mümkün olmamıştır. Belediye şirketleri tarafından üretilen konutların neredeyse tamamı çalışma birimleri tarafından satın alınmış ve işçilere kiralanmıştır.⁴¹⁰ Bunun iki önemli nedeni bulunmaktadır. İlk olarak, ticari konutların fiyatı epey yüksektir ve işçiler bu konutların ücretini karşılayabilecek gelirlere sahip değildir. İkinci olarak, çalışma birimleri ekonomik dönüşümün kentsel alanlara yayılmasıyla refah sorumluluklarından vazgeçmeye ve üretim faaliyetlerine yoğunlaşmaya başlamışlardır. Bu gelişmenin bir sonucu olarak konut üretimlerini giderek azaltmışlar ve satın alma yolunu tercih etmişlerdir. Dolayısıyla çalışma birimlerinin rolünün değişmeye başlamıştır. Artık onlar, üreticiler ile son kullanıcılar arasında birer aracı kurum rolü görmektedirler.

1980'lerin sonuna doğru ticari konut piyasasının oluşumunu destekleyecek bir gelişme yaşanmıştır. ÇKP'li yöneticiler, bir yandan gelişen ve giderek büyüyen kentlerin

⁴⁰⁹ Örneğin 1982-1985 yılları arasında Shenzhen Konut Bürosu, Shenzhen Gelişim Şirketi ve Shenzhen Emlak Şirketi olarak ikiye bölünmüştür. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Manuel Castells, Lee Goh, Reginald Y. W. Kwok ve Toh L. Kee, **Economic Development and Housing Policy In the Asian Pacific Rim: A Comparative Study of Hong Kong, Singapore, and Shenzhen Special Economic Zone**, Berkeley: University of California Press, 1988, s.477-494. Kentsel gelişim şirketleri, “Kentsel Yapım Çalışmalarının Güçlendirilmesi” adlı belgenin bir uzantısı olarak görülmelidir. Nitekim bu belge, konut planlamasını, tasarımını, yatırımını (daha önce merkezden geliyordu), inşaatını, tahsisini ve yönetimini şehir yönetimlerinin kontrolü altında bir araya getirmeyi amaçlamış ve kentsel gelişimin seyrini değiştirecek yeni yaklaşımlar getirmiştir.

⁴¹⁰ Örneğin 1990 yılında Şangay'da üretilen ticari konutların %85,4'ü çalışma birimleri tarafından satın alınmıştır. Fulong Wu, 1996, **a.g.e.**, s.1613.

daha fazla araziye ihtiyaç duyması diğer yandan da yerli ve yabancı yatırımların artmasıyla özel geliştiricilerin emlak piyasasına dahil olmasını sağlamak üzere yeni bir düzenleme hazırlığına girmiştir. 1988 yılında, 1982 Anayasası'nın arazi mülkiyetini düzenleyen 10. maddesinde⁴¹¹ bir değişiklik yapılmıştır.⁴¹² Yapılan düzenleme, mülkiyet rejimine herhangi bir değişiklik getirmemekle birlikte toprağın kullanım hakkının devredilebilmesinin önünü açmıştır.⁴¹³ Toprağın kullanım hakkını geliştiricilere kiralama yetkisi ise yalnızca kentsel yönetimlere verilmiştir.⁴¹⁴ Anayasa'da yapılan bu değişiklik, kentsel arazilerin sermayeleştirilmesinin ve metalaştırılmasının önünü açmıştır. İlerleyen yıllarda yerel yönetimler, sadece kendisine verilen bu yetkiyi kullanarak toprağı likit bir varlığa dönüştürecek ve önemli gelirler elde edecektir.

Kentsel arazilerin kullanım hakkının devri, arazi kullanıcısı ile belediyeler arasındaki sözleşmeye göre kararlaştırılan bir süre için (konut için yetmiş yıl, endüstriyel kullanım için elli yıl ve ticari kullanım için kırk yıl gibi) arazinin kiralanması anlamına gelmektedir. Bireyler ya da şirketler (yabancılar dahil), kiraladıkları arazi üzerinde inşa ettikleri yapıların (daire, depo ve diğer yapılar) mülkiyetine sahip olmaktadır. Kiracıların, kira süresi bittiğinde yeniden sözleşme yapma hakkı bulunmaktadır. Bu

⁴¹¹ “Şehirlerdeki arazi devlete aittir. Kırsal ve banliyö alanlarındaki arazi, yasaya göre devlete ait olan kısımlar dışında kolektiflere aittir... Devlet, kamu yararına, yasaya uygun olarak kullanılması için araziye devralabilir. Hiçbir kuruluş veya şahıs araziye el koyamaz, arazi satın alamaz, satamaz veya kiralayamaz veya araziye başka şekillerde yasadışı olarak devredemez...”. **Constitution Of The People's Republic Of China**, 1982, md.10.

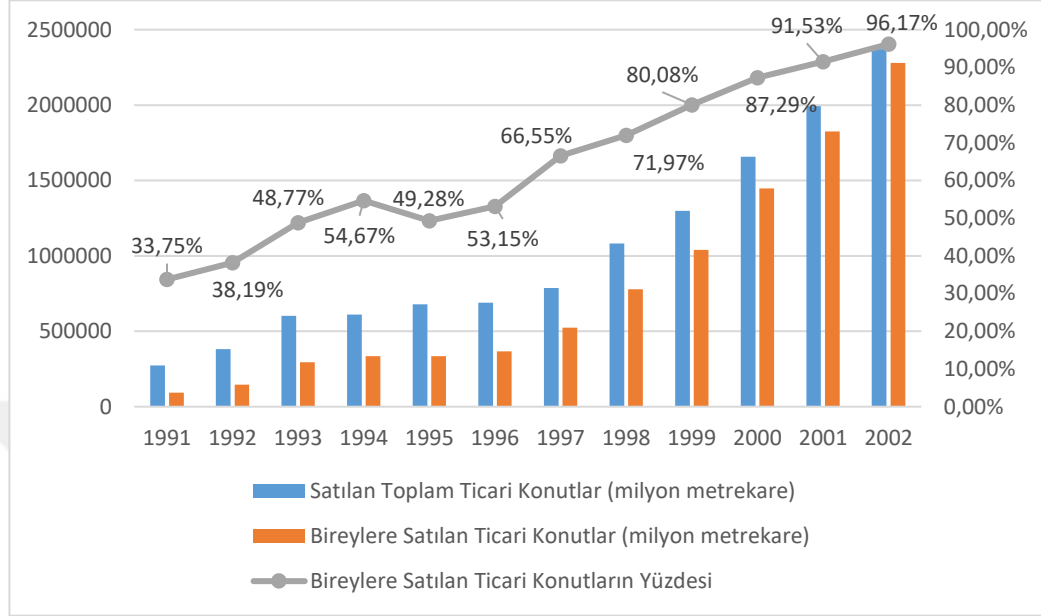
⁴¹² Chengri Ding, “Land policy reform in China: assessment and prospects”, **Land Use Policy**, C.20, 2003, s.112.

⁴¹³ Düzenlemelerden önce, özellikle Shenzhen (ilk özel ekonomik bölge) gibi yabancı yatırımları kendine çeken belirli bölgelerde, 1979 tarihli Çin ve Yabancı Sermayeli Ortak Girişimler Yasası'nın ortak girişimlerden toprak kullanım ücretinin alınmasını düzenleyen maddesine dayanılarak Anayasa'nın 10. maddesi açıkça ihlal ediliyordu. Anayasal değişiklik, zaten belirli bölgelerde talimat ile yapılan bu özelleştirme uygulamalarını yasal bir zemine oturtmakla kalmamış ülke geneline de yaymıştır. Serije Sezen, “Çin Halk Cumhuriyeti'nde Toprak Yönetimi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.66, S.1, 2011, s.104-105.

⁴¹⁴ Chengri Ding, 2003, **a.g.e.**, s.112.

sistem, günümüzde Çin Halk Cumhuriyeti'nin sahip olduğu emlak piyasasının temelini oluşturmaktadır.⁴¹⁵

Şekil 2.12 1998-2002 Yılları Arasında Satılan Ticari Konutların Taban Alanı



Kaynak: National Bureau of Statistics of China, **China Statistical Yearbook 2003**, <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>, erişim tarihi: 23.11.2020.

Anayasal değişikliğin ardından özel sektörün konut yatırımlarında önemli bir artış yaşanmıştır. 1986-1990 yılları arasında toplam konut yatırımlarında özel kesimin payı %43'lere çıkmıştır. 1991 yılına gelindiğinde toplam kentsel konut yatırımlarının %27'si ticari konutlara aktarılmıştır. Başkan Deng'in güney Çin'e yaptığı seyahat sonrası özel ekonomik bölgelerin sayısının artması ve yeni ekonomik kalkınma bölgelerinin ilan edilmesiyle gayrimenkul sektörüne yerli ve yabancı sermayelerin girişi artmış, toplam kentsel konut yatırımları içinde ticari konutların oranı 1994 yılında %56'ya yükselmiştir. 1994 yılında üretilen ticari konutların %37'si ise özel sektör tarafından geliştirilmiştir.⁴¹⁶ Ticari konutların müşterileri genellikle ekonomik durumu iyi olan bireyler, yabancı şirketlerin çalışanları ve çalışma birimleridir. Konutların önemli bir kısmı çalışma

⁴¹⁵ Hung-Gay Fung, Alan G. Huang, Qingfeng W. Liu ve M. Xiaoqin Shen, "The Development of the Real Estate Industry in China", **The Chinese Economy**, C.39, S.1, 2006, s.86. (84-102)

⁴¹⁶ Ya Ping Wang, ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.174, Hung-Gay Fung, Alan G. Huang, Qingfeng W. Liu ve M. Xiaoqin Shen, 2006, **a.g.e.**, s.87.

birimleri tarafından satın alınmıştır ve işçilere kiralık konut olarak tahsis edilmiştir. Fakat Şekil 2.12’de de görüleceği üzere bireylerin satın aldığı ticari konutların oranı her geçen yıl artmıştır.

2.2.2.3.2. Zorunlu Tasarruf Fonu

Konut politikasının neo-liberal çizgide dönüşümü, konut finansman sisteminin yeniden yapılandırmasını da gündeme getirmiştir. Bu kapsamda atılan adımlardan ilki kentsel konut fonlarıdır. Bu fonlar, kamuya ait kiralık konutlardan gelen kiralar ve bu konutların satışlarından elde edilen gelirlere dayanmakta ve yeni konut yatırımları için bir finansman kaynağı olarak görülmekteydi. Ancak bu fonlar çeşitli nedenlerden dolayı ÇKP yönetiminin istediği verimliliğe ulaşamamıştır.⁴¹⁷ Konut yatırımları için artan finansman ihtiyacı (özellikle belediye şirketlerinin) yerel yönetimlerin farklı stratejiler geliştirmesine neden olmuştur. Bunun en belirgin örneği, ilk olarak Şangay’da uygulanan ve 1994 yılından yapılan düzenlemeyle ülke geneline yayılan “Konut Tasarruf Fonu”dur.

Konut Tasarruf Fonu, özel ve kamu sektöründe bulunan işverenler ile çalışanların fona belirlenen oranda (1994 yılında %5 olarak belirlenmişti) katkı yapması usulüne göre düzenlenmiştir. Her bir çalışanın kendine ait bir hesabı bulunmaktadır ve işverenleri o hesaba katkı yapmaktadır. Fon’da biriken tutar, anlaşmalı bankalar aracılığıyla yalnızca konut üretimi, tüketimi ve bakımı için kullanılmaktadır. Fon’un yönetimi, belediyelerin “Barınma Komiteleri”ne bağlı “Yönetim Merkezleri” tarafından gerçekleştirilmektedir. Çin Halk Bankası, Fonlar için geçerli olan faiz oranlarının belirlenmesinden sorumluyken, Fonların ulusal düzeyde denetiminden İnşaat Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı sorumludur.⁴¹⁸ Konut Tasarruf Fonu 1994 yılında yapılan

⁴¹⁷ İşçilerin konutları satın alacak yeterli gelire sahip olmaması, kira artışlarına rağmen kiracı olmanın daha cazip olması, siyasal ve ekonomik istikrarsızlık, devlete ait konutların satışlarından elde edilen gelirin sübvansiyonlar nedeniyle oldukça az olması vb.

⁴¹⁸ Ülke genelinde Fonun işleyişi iki farklı yaklaşıma göre şekillenmiştir. Şangay modeli olarak adlandırabileceğimiz ilk yaklaşıma göre, Yönetim Merkezlerinin gözetiminde anlaşmalı banka veya

düzenlemeyle birlikte hızla ülke geneline yayılmıştır. Günümüzde fon hemen hemen bütün şehirlerde uygulanmaktadır.⁴¹⁹

Konut Tasarruf Fonu ile gerçekleştirilmek istenen şey konutları bir tür sosyal refah ürünü olmaktan çıkarıp özel bir metaya dönüştürmektir. Devlet, konut yatırımları için gereken finansman ihtiyacını işletmeler ve vatandaşların omuzlarına yükleyerek konut üretimi ve tüketimi için kendi kendini finanse eden bir sistem oluşturmaya çalışmıştır. Nitekim fon kendisinden beklenen etkiyi göstermiş ve konut yatırımlarının artmasına katkı sağlamıştır.⁴²⁰ Örneğin 1996 yılının sonunda, Şangay'daki Konut Tasarruf Fonu'nda toplanan para 11,4 milyar yuan olmuştur. Bu paranın 8,4 milyarı çalışma birimlerine konut inşaatı için kredi olarak verilirken, 2 milyarı konut satın almak isteyen 46 bin haneye ipotek kredisi olarak verilmiştir.⁴²¹ 1997 Asya Finans Krizi'ne kadar ülke genelinde fonlarda biriken kaynakların daha çok arz yönlü kullanıldığını, toplam talebi arttıracak bir etki oluşturmadığı söylenebilir. Bunun temel nedeni ise çalışma birimlerinin kiralık konut tahsis etmeye devam etmesidir.

2.2.3. 1997 Asya Finans Krizi ve Konut Politikasına Etkisi

Asya mali krizi, ilk olarak sermaye kontrollerini serbestleştiren ülkelerde ortaya çıkmıştır. Ancak etkileri kısa sürede Halk Cumhuriyeti dahil olmak üzere Güney

bankalarda her bir çalışan için fon hesabı oluşturulur. Ayrıca Banka veya bankalar, fonu toplama, fon akışını takip etme, kredi verme ve denetleme gibi yetkilere sahiptir. Fonun genel yapısı ile ilgili kararları verme yetkisi ise en üst merci olan Barınma Komitelerine aittir. Bu yaklaşım, mali yönetim ve her bir çalışan ile işveren için ayrı ayrı kayıt tutma yükünü bankalara vererek iş yükünü azaltmaktadır. İkinci yaklaşımda ise Yönetim Merkezleri bütün iş yükünü üstlenmektedir. Yönetim Merkezleri tüm kayıtları tuttuğu için fonu doğrudan yönetme ve kontrol etme yeteneğine sahiptir. Anlaşılmalı banka veya bankalar sadece kredi vermekle ilgilenmektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız S. Chi-Wai Yeung ve Rodney Howes, "The role of the housing provident fund in financing affordable housing development in China", **Habitat International**, C.30, S.2, 2006, s.345-348.

⁴¹⁹ Hung-Gay Fung, Alan G. Huang, Qingfeng W. Liu ve M. Xiaoqin Shen, 2006, **a.g.e.**, s.86.

⁴²⁰ Konut Tasarruf Fonları, 1995 yılında Devlet Konseyi tarafından başlatılan "Düşük Gelirli Haneler İçin Konut Projesi"nin (Anju Projesi veya Konforlu Konut Projesi olarak da bilinen) hayata geçirilmesinde önemli bir rol üstlenmiştir. 1997'nin sonunda barınma sıkıntısı çeken yaklaşık 6,5 milyon kişi bu projeden yararlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Ya Ping Wang, ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.195-198; S. Chi-Wai Yeung ve Rodney Howes, 2006, **a.g.e.**, s.351-352; Bingqin Li, 2013, **a.g.e.**, s.129.

⁴²¹ Xing Q. Zhang, "The Restructuring of the Housing Finance System in Urban China", **Cities**, C.17, S.5, 2000, s.343.

Asya'nın büyük çoğunluğuna yayılmıştır. Krizle birlikte Asya pazarlarında Çin mallarına olan talebin azalması ve krizden etkilenen ülkelerin (ulusal para birimlerinin değer kaybetmesiyle ihraç ettikleri ürünlerin fiyatını düşürerek) bölgesel rekabete yol açmaları, Çin Halk Cumhuriyeti'nin ekonomik krizden etkilenmesinin en büyük nedenidir. Bu iki gelişme Çinli ihracatçıları derinden etkilemiş ve emtia fiyatları 1998 yılının ilk dokuz ayında %3 oranında düşmüştür. Aynı yıl ekonomik büyüme için tahminler %6 olarak öngörölmeye başlanmıştır. Ayrıca kentsel işsizlik de keskin bir şekilde artmıştır.⁴²² Bölgesel ve ulusal ekonomik gelişmeler kısa sürede inşaat sektörünü derinden etkilemiştir.

Konutun ticarileştirilmesine yönelik girişimlerin başlamasından bu yana inşaat endüstrisi, özellikle 1992-1997 yılları arasında, hızlı bir büyüme gerçekleştirmiş ve ülke ekonomisi için önemli bir sektör haline gelmiştir. Çok fazla geliştiricinin sektöre girmesi inşaat sayısında önemli bir artışa yol açmış ve ticari amaçlı birçok konut üretilmiştir.⁴²³ Bu süreçte kentsel alt yapı projelerini finanse etmek zorunda olan yerel yönetimler, 1994 yılında merkezi devletin vergi gelirlerinin büyük bir kısmını kendisine bağlamasından dolayı giderek daha fazla girişimci bir rol üstlenmek zorunda kalmışlar⁴²⁴ ve ihtiyaç duydukları finansmanı ellerinde bulundurdıkları arazi kiralama yetkisiyle karşılamaya çalışmışlardır. Kentsel araziye olan talep arttıkça, arazi fiyatları artmış ve yerel yönetimler için kentsel arazi önemli gelirler elde edilecek finansal bir varlık olarak

⁴²² Bill Adams, "Macroeconomic Implications of China Urban Housing Privatization, 1998–1999", **Journal of Contemporary China**, C.18, S.62, 2009, s.882-883.

⁴²³ Belirtmek gerekir ki, yatırımlar bölgeler arasında eşitsiz dağılmıştır. Yatırımların yaklaşık yarısı, Şangay, Pekin ve Guangdong'da yoğunlaşmıştır. Orta ve batı bölgelerdeki şehirlerde gayrimenkul gelişimi aynı şekilde hızlı olmamıştır. 1995 yılında Çin Halk Cumhuriyeti'nde bulunan gayrimenkul geliştirme şirketlerinin sayısı 30 binin üzerine çıkmıştır. Bu şirketlerin %65'i doğu / kıyı bölgesinde, %22'si orta bölgede ve %13'ü batı bölgesinde bulunmaktaydı. Devlet şirketlerin %41,9'una sahipti, kolektif sektör %25,4'ünü kontrol ediyordu, geriye kalan %32,7'si ise ulusal ve yabancı ortak girişimlere aitti. Ya Ping Wang ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.177.

⁴²⁴ Kentsel Gelişim ve Yatırım Şirketlerinin kentsel girişimcilikteki rolü için bakınız: Yanpeng Jiang ve Paul Waley, "Who Builds Cities in China? How Urban Investment and Development Companies Have Transformed Shanghai", **International Journal of Urban and Regional Research**, C.44, S.4, 2020, s.636-651.

görölmeye başlamıştır.⁴²⁵ Arazi talebinin ve fiyatlarının artması doğru orantılı olarak ticari konutların fiyatlarını hızla yükseltmiştir. Fakat konut arzını karşılayacak talep, fiyatların aşırı yüksek olmasından dolayı epey düşük kalmıştır. Nitekim 1990'ların sonunda konut boşluk oranı, Pekin'de %30, Şangay'da ise %38'lere ulaşmıştır.⁴²⁶ Talep eksikliği finansal krizle birleşince, birçok gayrimenkul yatırımcısı için mali sıkıntılar ve iflaslar baş göstermiştir.

Krizinden etkilenen bir başka sektör ise devlete ait çalışma birimleridir. İhracattaki daralmaya eşlik eden fiyat düşüşleri, çalışma birimlerinin karlılığını düşürmüştür. Bununla birlikte artan konut fiyatları, ticari konutların en büyük müşterisi olan çalışma birimlerinin mali yükünü arttırmıştır. 1978-1996 yılları arasında üretim büyüme oranı ortalama yıllık %7,6'larda kalırken, çalışma birimlerinin ücret fonu aynı dönemde %16 büyümüştür. Ücret giderlerinin büyük bir kısmını ise barınma maliyetleri oluşturmuştur.⁴²⁷

İnşaat endüstrisinin istikrarsızlığına çözüm bulma ve çalışma birimlerinin konut tahsis sistemini değiştirme arayışına giren yöneticiler, 1998 yılında Devlet Konseyi kararıyla, bankaların konut yapımı için iş birimlerine kredi vermesini yasaklamış ve iş birimlerinin çalışanları için konut tahsisini sona erdirmiştir. Ayrıca yeni düzenleme kentsel konutların tedarikinin üç farklı yoldan sağlanmasını salık vermektedir. Buna göre emlak sektöründeki geliştiriciler; üst gelir gruplarına yönelik ticari konutlar, (toplumun %70'ini kapsayan) alt-orta gelir gruplarına yönelik uygun fiyatlı konutlar ve konut alması mümkün olmayan ve barınmak için devlet desteğine ihtiyaç duyan ailelere yönelik devlet

⁴²⁵ Örneğin 1992 yılında Guangdong Eyaletinde arazi kiralardan elde edilen gelir, eyaletin o yılki toplam gelirinin %45,5'ine tekabül etmiştir. Yine Pekin'de Ocak 1992 ile Temmuz 1993 arasında 827,7 milyon yuan karşılığında on dört arazi parçası kiralanmıştır. 1994 yılında ise 1,3 milyar yuan karşılığında 15 arsa kiraya verilmiştir. Kentteki arazi fiyatları (1994 yılı için) ortalama metrekaşe başına 2 bin yuan'dır. Şehir merkezlerinde bu tutar 33 bin yuana çıkmaktadır. Ya Ping Wang ve Alan Murie, 1999, **a.g.e.**, s.129.

⁴²⁶ Hung-Gay Fung, Alan G. Huang, Qingfeng W. Liu ve M. Xiaoqin Shen, 2006, **a.g.e.**, s.87.

⁴²⁷ Bill Adams, 2009, **a.g.e.**, s.883.

destekli kiralık konutlar üretecektir.⁴²⁸ Kısacası 1998 yılında yapılan düzenleme kamu refahına yönelik konut tedarik sistemini tamamen sonlandırmıştır.

Devlet Konseyi'nin almış olduğu kararın ardından bir buçuk yıl gibi kısa sürede çalışma birimlerine ait kentsel kiralık konutların %60'ından fazlası özelleştirilmiştir.⁴²⁹ Satılan konutlardan yaklaşık 2,5 trilyon yuan gelir elde edildiği tahmin edilmektedir ki bu gelir, 1998 yılı GSYİH'nın %32'sine eşdeğerdir.⁴³⁰ Konutların bireyler tarafından satın alınmasını mümkün kılan mekanizma ise zorunlu tasarruf fonu sistemi ve ticari bankaların verdiği konut kredileridir. Bu kapsamda devlet, kredi hacmini arttırmak için adımlar atmıştır. Öncelikle işçiler ve işverenler tarafından tasarruf fonuna yapılan katkı oranı %7'ye yükseltilmiştir. Ardından Merkez Bankası faiz oranlarını %10,5'ten %5,7'ye düşürmüştür. Ayrıca Devlet bankalarından alınacak kredilerin vadesi 20 yıldan 30 yıla çıkarılmış ve kredi miktarı satın alma tutarının %70'inden %80'ine yükseltilmiştir.⁴³¹

Kredi hacmini genişletme çabası etkisini göstermiş, 1999 yılında zorunlu tasarruf fonuna katılan işgücü sayısı 69 milyona ulaşırken fonda biriken tutar bir önceki seneye göre yaklaşık %40 artarak 140,9 milyar yuan olmuştur. Bu tutarın önemli bir kısmı bireylere ipotekli konut kredisi olarak verilmiştir. Diğer yandan Sanayi ve Ticaret Bankası, Ziraat Bankası, Çin Bankası ve İnşaat Bankası, bireylere 74,6 milyar yuan tutarında konut kredisi vermiştir.⁴³² İpotek kredilerinin yanında, ekonomik dönüşümün belirli kesimlerin gelirlerini yükseltmesi, yüksek hanehalkı tasarrufları⁴³³ ve Çin Halk

⁴²⁸ Ya Ping Wang ve Lei Shao, "Urban Housing Policy Changes and Challenges in China", **Housing East Asia: Socioeconomic and Demographic Challenges** (Ed. J. Doling ve R. Ronald), New York: Palgrave Macmillan, 2014, s.49.

⁴²⁹ Jie Chen, Juan Jing, Yanyun Man ve Zan Yang, 2013, **a.g.e.**, s.18.

⁴³⁰ Bu gelişme çalışma birimlerinin yatırımlarını arttırabilmesi için çok büyük bir fırsat doğurmuştur. Bill Adams, 2009, **a.g.e.**, s.885-886.

⁴³¹ Ya Ping Wang ve Lei Shao, 2014, **a.g.e.**, s.55.

⁴³² People's Daily Online, **China Makes Headway in Housing Reform** available, http://english.peopledaily.com.cn/english/200007/11/eng20000711_45187.html, erişim tarihi: 23.11.2020.

⁴³³ Çin Halk Cumhuriyeti'nde hanehalkı tasarrufları 1990'lardan bu yana önemli oranda artmıştır. 2010 yılında tasarrufların GSYİH oranı %25'e kadar ulaşmıştır. Bu oran ve küresel ortalamanın epey üzerindedir. Longmei Zhang, Ray Brooks, Ding Ding, Haiyan Ding, Hui He, Jing Lu, ve Rui Mano, "China's High Savings: Drivers, Prospects, and Policies", **IMF Working Paper**, No:WP/18/277, 2018, s.6.

Cumhuriyeti aile yapısının (konut satın almak için ebeveynlerden ve akrabalarından borç alma kültürü) getirdiği olanaklar konutların kısa sürede satılmasını sağlamıştır.

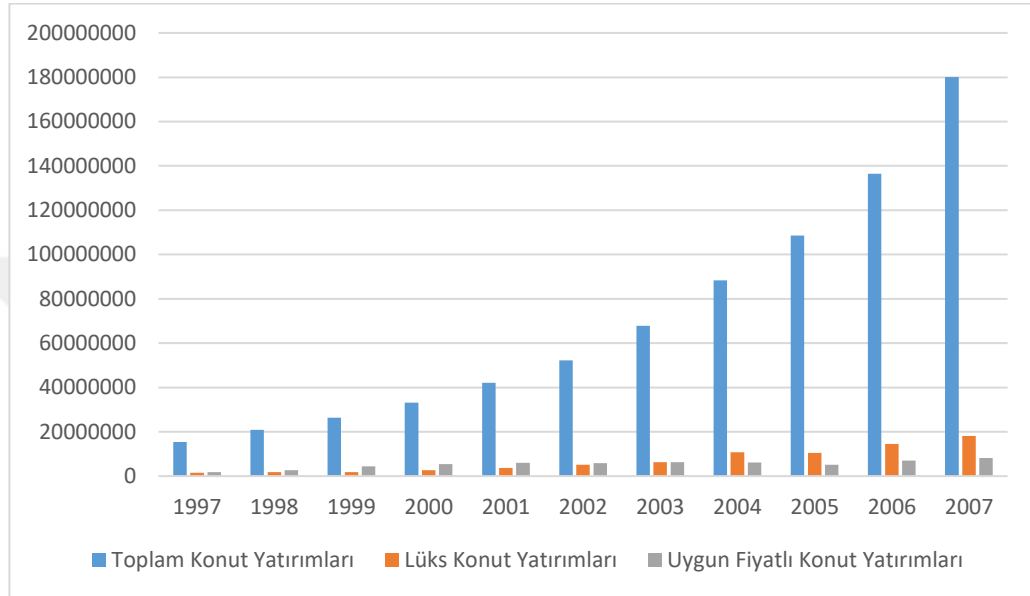
1998 yılından yapılan düzenleme, krediler açısından (hem fon hem de banka) arz yönlü değil daha çok talep yönlü bir eğilim başlatmıştır. Diğer bir ifadeyle 1997 krizine tepki olarak devlet, konut piyasasının talep yönünü hareketlendirmek üzere bir müdahalede bulunmuştur. Bu açılım, inşaat endüstrisinin diğer sektörleri de canlandıracağı ve yeni istihdam olanakları oluşturacağı beklentisiyle yapılmıştır. Sürecin sonunda (özelleştirilen konutların ikinci el piyasada yeniden alınıp satılmasına neredeyse hiçbir kısıtlama getirilmediği, hızla artan kentsel nüfus ve konut talebi göz önüne alındığında) kamudan bireylere önemli bir servet transferi gerçekleştirilmiştir. Ayrıca konut satın alımlarında kullanılan konut kredileri, borçluların gelecekteki gelir akışlarını bugünün tüketim ve yatırımlarına dönüştürmesine yardımcı olmuştur. Bu, gelecekteki değer takdirinin finansallaşmasını sağlamakla birlikte konutun sadece bir meta olarak değil aynı zamanda haneler için en önemli varlık haline gelmesine neden olmuştur.

Düzenlemenin ardından emlak piyasası canlanmış ve konut yatırımları artmaya başlamıştır (bakınız Şekil 2.13). Özelleştirilen konutların yanında üretilen ticari konutların büyük bir kısmı (özellikle 2000'lerden sonra neredeyse tamamı) artık bireyler tarafından satın alınmaktadır ve önemli bir iç talep oluşmuştur. Kısacası kentsel konut geliştirme, 1997 Asya mali krizinin ülke ekonomisi üzerindeki etkisinin kırılmasına yardımcı olmuştur. 2002 yılına gelindiğinde gayrimenkul endüstrisi önemli bir ekonomik sektör haline gelmiş ve bazı şehirlerde toplam yerel GSYİH'nın yarısından fazlasına katkıda bulunmuştur.⁴³⁴ Bunun temel nedenlerinden biri Çin Halk Cumhuriyeti'nin 2001 yılında DTÖ'ne üye olmasıdır. Bu gelişme, ülkeye yabancı sermaye yatırımlarının girişini hızlandırırken aynı zaman önemli bir konut talebi oluşturmuştur. Bir diğeri ise, özellikle

⁴³⁴ Ya Ping Wang ve Lei Shao, 2014, **a.g.e.**, s.55.

Çin borsalarından istediği karı elde edemeyen yatırımcıların emlak sektörüne yönelmeleridir.⁴³⁵ 1998 yılında konut politikasında yapılan düzenleme sonrası konutun tam anlamıyla metalaşması, birçok yatırımcının konutlardan önemli karlar elde etmesine imkan vermiştir.

Şekil 2.13 1997-2007 Yılları Arasında Yapılan Konut Yatırımları (10.000 yuan)



Kaynak: National Bureau of Statistics of China, **China Statistical Yearbook 2011**, <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>, erişim tarihi: 23.11.2020.

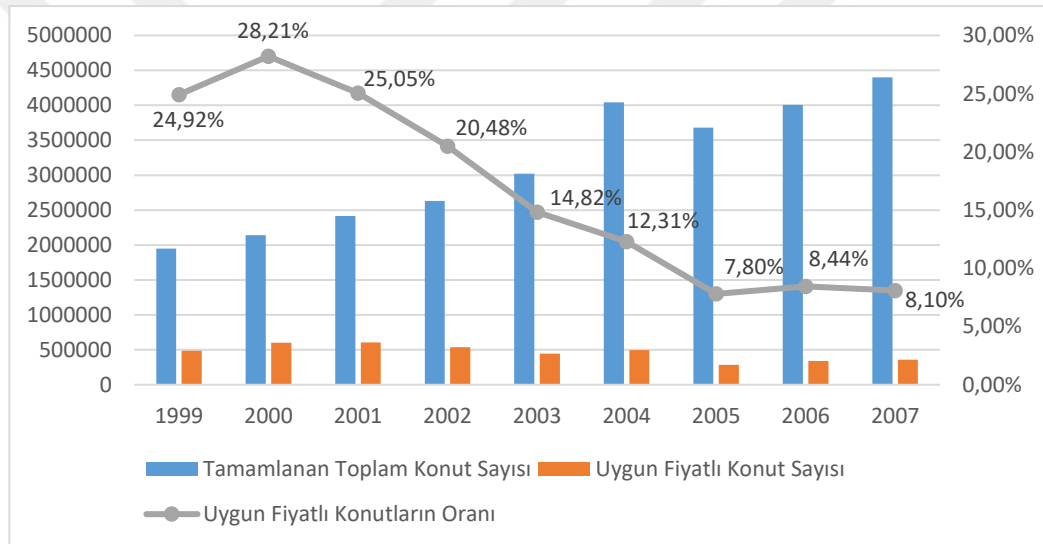
2.2.4. Konut Tedarik Biçiminde Ticari Konutun Egemenliği

1998 yılındaki düzenleme bir önceki düzenlemeye benzer şekilde, konut tedarik biçimini ticari ve sosyal konut olmak üzere ikiye bölmüştür. Ticari konutlar, ekonomik durumu iyi olan bireylere (tahminen nüfusun %15'i) yönelik olarak üretilen ve fiyatı piyasa tarafından belirlenen konut türüdür. Bu tarz konutları üretecek olan geliştiriciler belediyelerden piyasa fiyatına göre arazi kiralamıştır. Sosyal konutlar ise kendi içerisinde uygun fiyatlı ve kiralık konutlar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Uygun fiyatlı konutlar, toplumun %70'ine hitap eden ve gelir durumu orta ve alt gruplara ait olan bireylere yöneliktir. Bu tarz konutların fiyatının uygun tutulabilmesi için kamuya ait araziler

⁴³⁵ Hung-Gay Fung, Alan G. Huang, Qingfeng W. Liu ve M. Xiaoqin Shen, 2006, **a.g.e.**, s.95.

ücretsiz olarak geliştiricilerin idaresine sunulmuştur. Aynı zamanda geliştiricilerin karı %3 ile sınırlandırılmıştır. Kamu bankaları ve zorunlu tasarruf fonları, konut üreticilerine uygun koşullarda fon tahsis etmek ve kredi vermek üzere teşvik edilmiştir. Uygun fiyatlı konutların mülkiyeti konut sahibine ait olsa da konutların yeniden satışına 5 yıllık bir sınırlama getirilmiştir. Kiralık konutlar ise bir sosyal yardım biçimi olarak konut açığı ile yaşayan yoksul kentsel hanelere yöneliktir. Bu tarz konutların planlaması sosyal konut geliştirme planlarını yapmaktan sorumlu olan birimler tarafından yapılmış ve projeler geliştiriciler tarafından üretilmiştir.⁴³⁶

Şekil 2.14 1999-2007 Yılları Arasında Üretilen Konutların Sayısı



Kaynak: National Bureau of Statistics of China, **China Statistical Yearbook 2011**, erişim tarihi: 23.11.2020, <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>

1998 yılındaki düzenleme sonrası devlet, barınma hizmetinin baskın biçiminin uygun fiyatlı konutlar olacağını ön görse de gerçekte durum çok farklı olmuştur. Ekonomik konutların toplam üretilen konutlar içindeki payı epey küçüktür ve bu pay her geçen yıl giderek azalmıştır (bakınız Şekil 2.14). Kişisel gelir artışından dolayı ticari konutlara olan talebin artması uygun fiyatlı konutlara olan talebin düşük olmasının başlıca nedeni olarak görülmektedir.⁴³⁷ Fakat hem üreticiler açısından hem de tüketiciler

⁴³⁶ State Council, **The Notice on Further Reform of Urban Housing System and Speeding up Housing Development**, Document No. 23, <http://www.gov.cn>, erişim tarihi: 05.11.2020.

⁴³⁷ Ya Ping Wang ve Lei Shao, (2014), **a.g.e.**, s.55.

açısından uygun fiyatlı konutlara getirilen kısıtlamalar, geliştiricilerin kar marjının ticari konutlarda daha yüksek olması ve arazi kirası nedeniyle yerel yönetimlerin tutumu böyle bir tablonun ortaya çıkmasına neden olan diğer önemli aktörler olarak gösterilebilir.

Bir diğer sosyal konut biçimi olan kiralık konutların durumu da uygun fiyatlı konutların durumuna benzemektedir. Birçok yerel makam, sübvansiyonlu kiralık konutları kârsız, kaynak tüketen bir faaliyet ve geçici bir önlem olarak görmüştür. Ülke genelinde şehirlerde yaşayan hanelerin %5'inden azı kiralık konutlardan faydalanabilmiştir.⁴³⁸ Kiralık konutların hedef kitlesi ve devletin değişen stratejisi, kiralık konutların üretimini sınırlandırmıştır.

Sosyal konutların aksine ticari konut geliştirme Çin Halk Cumhuriyeti ekonomisi için büyük bir itici güç konumuna gelmiştir. 1998-2002 yılları arasında ticari konut geliştirmek şirketler için oldukça karlıdır ve arazi fiyatları neredeyse sabit kaldığından (değişim yaklaşık yüzde %2'dir) karların büyük çoğunluğu geliştiricilere kalmıştır. Nitekim ülkedeki emlak geliştirme şirketlerinin sayısı aynı dönemde yaklaşık %30 artmıştır.⁴³⁹ Bunu gören devlet yöneticileri 2002 yılında, ticari konut için geliştirilen arsaların açık ihale usulüne veya açık arttırma yoluyla kiralanması gerektiğine karar vermiştir. Bu kararın ardından yerel yönetimler karların önemli bir kısmına el koyma şansı elde etmiştir. Geliştiriciler, karlarını korumak için konutların fiyatını yükseltmek zorunda kalmıştır.⁴⁴⁰ 2003 yılından itibaren ülke genelinde ortalama konut fiyatları, kişi başına düşen milli gelirden daha fazla artmıştır. Hatta bu artışlar Pekin, Şangay, Guangzhou ve Shenzhen gibi belli başlı büyük şehirlerde daha fazla olmuştur.⁴⁴¹

⁴³⁸ Ya Ping Wang ve Alan Murie, "The New Affordable and Social Housing Provision System in China: Implications for Comparative Housing Studies", **International Journal of Housing Policy**, C.11, S.3, 2011, s.241-242.

⁴³⁹ National Bureau of Statistics of China, **China Statistical Yearbook 2003**, <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>, erişim tarihi: 23.11.2020.

⁴⁴⁰ Ya Ping Wang ve Lei Shao, 2014, **a.g.e.**, s.58.

⁴⁴¹ Chang Liu ve Wei Xiong, "China's Real Estate Market", **The Handbook of China's Financial System** (Ed. M. Amstad vd), Princeton: Princeton University Press, 2020, s.189-190.

Ticari konutların ülke ekonomisi için önemini gösteren bir diğer gelişme, Devlet Konseyi kararıyla 2003 yılında çıkarılan “Gayrimenkul Piyasalarının Sürekli ve Sağlıklı Gelişimini Teşvik Etme Genelgesi” adlı belgedir. Bu belge, emlak sektörünü ulusal ekonominin omurga endüstrisi olarak tanımlamış ve ticari konutların konut tedarikinin baskın biçimi olması gerektiğine karar vermiştir.⁴⁴² Bu kararın ardından emlak geliştiricilerinin sayısı sadece bir yılda (2003-2004 arası) %60’a varan bir artış gerçekleştirmiştir.⁴⁴³ Aynı zamanda uygun fiyatlı konutlara yapılan yatırımlar azalırken lüks konutlara yapılan yatırımlar hızla artmaya başlamıştır. Hatta 2007 yılında lüks konutlara yapılan yatırımlar, 1997 yılında yapılan toplam konut yatırımlarından fazla olmuştur.

2003 yılından itibaren yatırımların daha çok ticari konutlara kayması ve artan konut fiyatları konut eşitsizliğini akut bir sorun haline getirmiştir. Öyle ki kimi şehirlerde ortalama ev fiyatları, bir hanenin ortalama yıllık gelirinin 15 katına kadar ulaşmıştır. Konut fiyatlarındaki artışlar yatırım yapılabilir varlıklar olarak konutun çekiciliğini artırırken konut sorununu daha da derinleştirmiştir. Kent sakinlerinin gereksinimleri ile mevcut konut stoku arasında ortaya çıkan uyumsuzluk konut piyasasında yapısal sorunların olduğuna işaret etmektedir. Devlet, bu soruna müdahale etmek amacıyla 2005 ve 2006 yıllarında iki önemli politika değişikliğine gitmek zorunda kalmıştır.⁴⁴⁴ Bu değişiklikler konut piyasasındaki spekülasyon faaliyetlerinin önüne geçerek konut

⁴⁴² State Council, **The Notice on Promoting the Sustainable and Healthy Development of the Real Estate Market**, Document No. 18, <http://www.lawinfochina.com>, erişim tarihi: 21.11.2020.

⁴⁴³ National Bureau of Statistics of China, **China Statistical Yearbook 2011**, <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>, erişim tarihi: 23.11.2020.

⁴⁴⁴ 2005 yılında yapılan müdahale şu politikaları içermektedir: düşük fiyatlı, yüksek yoğunluklu sıradan ticari konutların ve uygun fiyatlı konutların geliştirilmesine öncelik verilmesi; düşük maliyetli konut geliştirme için yeterli arazi arzının sağlanması; konut piyasasında spekülasyon yatırımının kontrol edilmesi (satın alma tarihinden itibaren iki yıl içinde satılan konutların tam satış fiyatı üzerinden yüzde 5,5 işlem vergisi uygulanması); geliştiriciler için konut geliştirme kredilerinin sıkılaştırılması; inşaat halindeki konutların yeniden satışının yasaklanması; yeni emlak geliştirme şirketlerinin onaylanmasına ilişkin kuralların sıkılaştırmak; yasadışı reklam ve hile için ağır cezaların uygulanması. 2006 yılında yapılan müdahale ise ekonomik ve idari yeni tedbirler alınmasını salık vermiştir. Böylece ipotek peşinatları ve konut işlemleri ile ilgili kurallar önemli ölçüde sıkılaştırılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Ya Ping Wang ve Lei Shao, 2014, **a.g.e.**, s.58-60.

enflasyonunu durdurmayı hedeflemişse de etkisi sınırlı kalmış, 2008 Küresel Finans Krizine kadar konut fiyatları yükselişini sürdürmüştür.

2.2.5. 2008 Küresel Finans Krizi ve Konut Politikasına Etkisi

2008 Küresel Finans Krizi, ABD ve Avrupa ülkelerinde resesyona yol açarak küresel talebin azalmasına neden olmuştur. İhracata dayalı bir büyüme modeline bağlı olan Çin Halk Cumhuriyeti ekonomisi, bu gelişmeden kısa sürede etkilenmiştir. Ülkedeki ihracat oranları, Kasım 2008’de %20’lik bir büyüme gerçekleştirmesine rağmen sadece bir ay sonra %2,2’lik bir daralma yaşamıştır. Merkez kapitalist ülkelerdeki ekonomik toparlanmanın yavaş gerçekleşmesi nedeniyle 2009’un son çeyreğine kadar ihracattaki büyüme negatif görüntüsünü korumuştur. İhracattaki düşüşe doğrudan yabancı sermaye yatırımlarındaki azalma eşlik etmiştir. Yatırımlar, 2008 yılında %15 azalırken, 2009 yılına gelindiğinde %42 azalmıştır.⁴⁴⁵ Bu gelişmelerin neticesinde ülke ekonomisi, bir önceki yıla göre önemli bir daralma yaşamışsa da görece yüksek bir büyüme oranını (%9,6) korumayı başarmıştır.

Krizin ardından birçok ülke ekonomik istikrarını koruyabilmek için kamu harcamalarını kısımaya çalışırken, Çin Halk Cumhuriyeti, elinde bulundurduğu döviz rezervleri sayesinde kamu harcamalarını arttıracak 4 trilyon yuan’lık bir teşvik paketi hazırlamıştır.⁴⁴⁶ Teşvik paketi, ihracattaki azalmaya tepki olarak ticari yatırımları ve iç tüketimi arttırmayı hedeflemektedir. Emlak sektörü ise bu hedefi gerçekleştirebilecek önemli bir sektör olarak görülmüş ve paket kapsamında sosyal konut yatırımlarının

⁴⁴⁵ Linyue Li, Thomas D. Willett, ve Nan Zhang, “The Effects of the Global Financial Crisis on China’s Financial Market and Macroeconomy”, **Economics Research International**, C.2012, Özel Sayı, 2012, s.2-3.

⁴⁴⁶ 1997 Asya krizinde, krizin vurduğu ülkeler genellikle zayıf mali sektörlere ve düşük uluslararası rezervlere sahiptiler. Bu durum, ülkelerin durgunluk dönemlerinde teşvik politikalarını benimseme yeteneklerini keskin bir şekilde sınırlamıştır. Krizin ardından ülkeler, mali sistemlerini büyük ölçüde güçlendirdiler ve yüksek düzeyde uluslararası rezervler oluşturdular. Bu gelişme birçok Asya ekonomisinin, ihracatlarındaki düşüşün çoğunu telafi etmeye yardımcı olacak önemli teşvik paketleri hazırlamalarına imkan sağlamıştır. Çin Halk Cumhuriyeti, bu fenomenin en önemli örneğidir. **A.k.**, s.4.

arttırılması kararı alınmıştır. Bu atılım, önceki yıllarda yapılan düzenlemelerden keskin bir ayrılışa işaret etmektedir ve 1998 yılından beri giderek azalan sosyal konut yatırımlarını tersine çevirecek bir müdahaledir.

Teşvik paketinin bir parçası olarak Aralık 2008’de, 2011 yılına kadar 7,47 milyon düşük gelirli kentsel haneye konut sağlama sözü verilmiştir. Bir yıl sonra bu karar gözden geçirilerek, 2012 yılına kadar 15,4 milyon haneye konut sağlanacağı açıklanmıştır. Ayrıca 2010 yılında hazırlanan On İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2011-2015) kapsamında 5 yıl içinde 36 milyon sosyal konut inşa edilmesi hedeflenmiştir.⁴⁴⁷ Bu hedeflerin hayata geçirilmesi için, 1998 yılından beri uygulanan konut tedarik sistemi yeniden yapılandırılmış ve sosyal konutların türü arttırılmıştır. Konut arzını genişletebilmek için bankaların geliştiricilere verdiği krediler arttırılmış ve konut projeleri için gereken asgari sermaye gereksinimi %30’dan %20’ye düşürülmüştür. Ayrıca konut talebini arttırmak amacıyla da konut kredilerinin faiz oranları indirilmiş ve konut alımlarında gerekli olan peşinat oranı %20’ye düşürülmüştür.⁴⁴⁸

Sosyal konut çeşitliliğinin artması ve Çinli yöneticiler tarafından konut arzını ve tüketimini hızlandırmaya yönelik müdahaleler, konut kredilerinin kullanım hacmini genişletmiştir. Konut satın alımlarında ipotekli konut kredilerinin payı 2006 yılında %10’ların altındayken, 2009 yılında yaklaşık %35’lere kadar yükselmiştir. Kredilerin payı 2011 yılında %20’lerin altına gerilemişse de bu yıldan itibaren artışını sürdürüp 2016 yılında %50’ye ulaşmıştır.⁴⁴⁹ İpotekli konut kredilerinin toplam krediler içindeki payı da aynı şekilde istikrarlı bir şekilde yükselmiştir. 2006 yılında toplam kredilerin %10’u

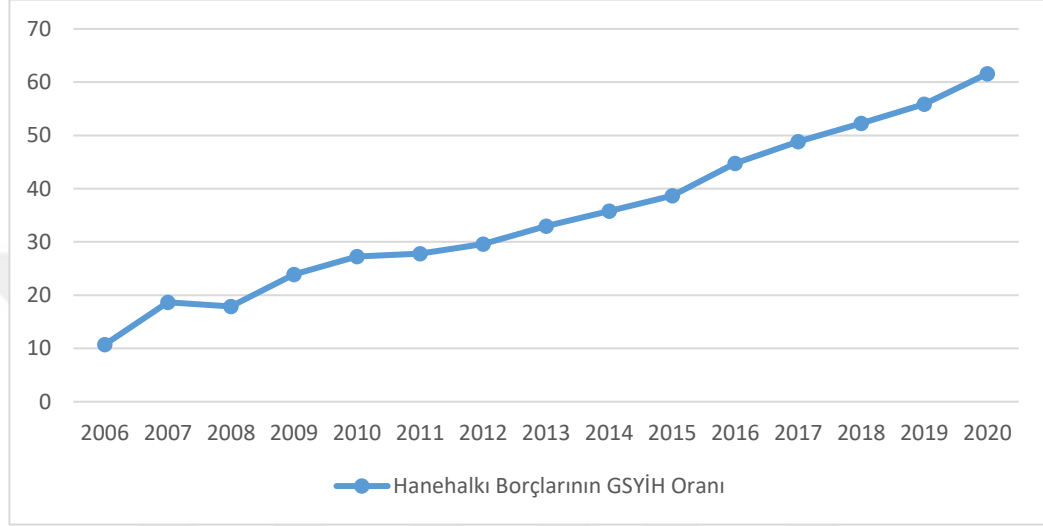
⁴⁴⁷ Jie Chen, Juan Jing, Yanyun Man ve Zan Yang, 2013, **a.g.e.**, s.23.

⁴⁴⁸ Fulong Wu, “Commodification and Housing Market Cycles in Chinese Cities”, **International Journal of Housing Policy**, C.15, S.1, 2015, s.14; Ya Ping Wang ve Lei Shao, 2014, **a.g.e.**, s.61.

⁴⁴⁹ Fulong Wu, Jie Chen, Fenghua Pan, Nick Gallent ve Fangzhu Zhang, “Assetization: The Chinese Path to Housing Financialization”, **Annals of the American Association of Geographers**, C.110, S.5, 2020, s.9.

ipoteekli konut kredisi iken bu oran 2016 yılında %18 olmuştur.⁴⁵⁰ Bu iki gelişmeye koşt hanehalkı borçları her geçen yıl giderek artmıştır (bakınız Şekil 2.15). Hanehalkı borçlarında en büyük pay ise ipoteekli konut kredilerine aittir. Örneğin 2019 yılında toplam hanehalkı borcunun %55'i ipoteekli konut kredileridir.⁴⁵¹

Şekil 2.15 Çin Halk Cumhuriyeti'nde Hanehalkı Borçlarının GSYİH Oranı (%)



Kaynak: IMF, **Global Debt Database**, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>, erişim tarihi: 30.11.2020.

İpoteekli konut kredileri çoğunlukla konut tasarruf fonları ve banka kredileri ile karşılanmıştır. 1990'lerden itibaren artan hanehalkı tasarrufları (yatırım odaklı büyüme modeli neticesinde devletin hanehalkı harcamalarını kısıtlaması ve yükselen gelir artışları nedeniyle) küresel ortalamanın epey üstündedir⁴⁵² ve bu tasarruflar büyük oranda devlete ait bankalarda toplanmaktadır. Devlet bankalarının tasarrufları özümseme ve toplamadaki egemenliği, bankacılık sisteminde önemli bir sermaye birikimine yol açmıştır.⁴⁵³ Oluşan sermaye likiditesi bankaların, konut kredilerini arttırabilme kapasitelerini genişletirken

⁴⁵⁰ Richard Koss ve Xinrui Shi, "Stabilizing China's Housing Market", **IMF Working Paper**, No: WP/18/89, 2018, s.13-14.

⁴⁵¹ Sarah Chan, "China's Rising Household Debt: A New Debt Trap?", **Economic Alternatives**, S.4, 2020, s.571.

⁴⁵² Örneğin hanehalkı tasarruflarının GSYİH oranı, 2010 yılında küresel düzeyde ortalama yaklaşık %10'iken Çin Halk Cumhuriyeti'nde aynı oran %25 olarak gerçekleşmiştir. Longmei Zhang, Ray Brooks, Ding Ding, Haiyan Ding, Hui He, Jing Lu, ve Rui Mano, 2018, **a.g.e.**, s.6.

⁴⁵³ 1992 yılında, yılsonu tasarruflarının GSYİH'ya oranı %40'tır. Bu oran 2010 yılında %76,5'a yükselmiştir. Fulong Wu, 2015, **a.g.e.**, s.19.

menkul kıymetleştirme yoluyla kredi hacmini büyütme ihtiyacını da düşürmüştür.⁴⁵⁴ Nitekim ipotekli konut kredilerinin menkul kıymetleştirilmesine yönelik politika ancak 2014 yılından itibaren karar alıcıların gündemine gelmiştir.⁴⁵⁵ Dolayısıyla konut finansmanında kullanılan kaynaklar daha çok ulusal sermaye likiditesine dayanmıştır.

Özetle Küresel Finans Krizini takiben devlet, artan konut fiyatlarından dolayı kötüleşen konut satın alınabilirliği ile mücadele etmek için sosyal konut politikalarına ağırlık vermeye başlamıştır. İlk bakışta bu, toplumun temel barınma ihtiyacının karşılanabilmesi için atılmış önemli bir adım olarak görülebilir. Nitekim 17. ÇKP Kongresi'nde (2007) herkesin temel barınma hakkının olduğu ilan edilmiştir. Ancak devletin değişen stratejisi daha çok küresel finans krizine bir yanıt olarak yorumlanmaktadır.⁴⁵⁶ Çinli yöneticiler, ticari konut geliştirmeyi teşvik etmek yerine sosyal konut yatırımlarını arttırarak iç talebi canlandıracak müdahalelerde bulunmuşlar ve bu sayede ihracata dayalı kalkınma politikasına yeni bir kanal açmaya çalışmışlardır. Diğer bir ifadeyle inşaat endüstrisi, ekonomik büyüme için önemli bir aktör olarak seçilmiştir. Bu, ülkenin kalkınma ideolojisinin “üretken refahtan” “kalkınma refahına” dönüşümüyle ilgilidir.⁴⁵⁷ Nitekim 2009 yılından itibaren konut fiyatları yeniden yükselmeye başlamış (bakınız Şekil 2.16) ve konutlara ulaşılabilirlik sorunu tekrar gün yüzüne çıkmıştır. Her ne kadar konut fiyatlarındaki artışı önlemeye yönelik yeni müdahalelerde⁴⁵⁸ bulunulsa da istenilen düzeyde etki göstermemiş ve hanehalkı arasındaki eşitsizlikler giderek artmıştır.

⁴⁵⁴ Fulong Wu, Jie Chen, Fenghua Pan, Nick Gallent ve Fangzhu Zhang, 2020, **a.g.e.**, s.7.

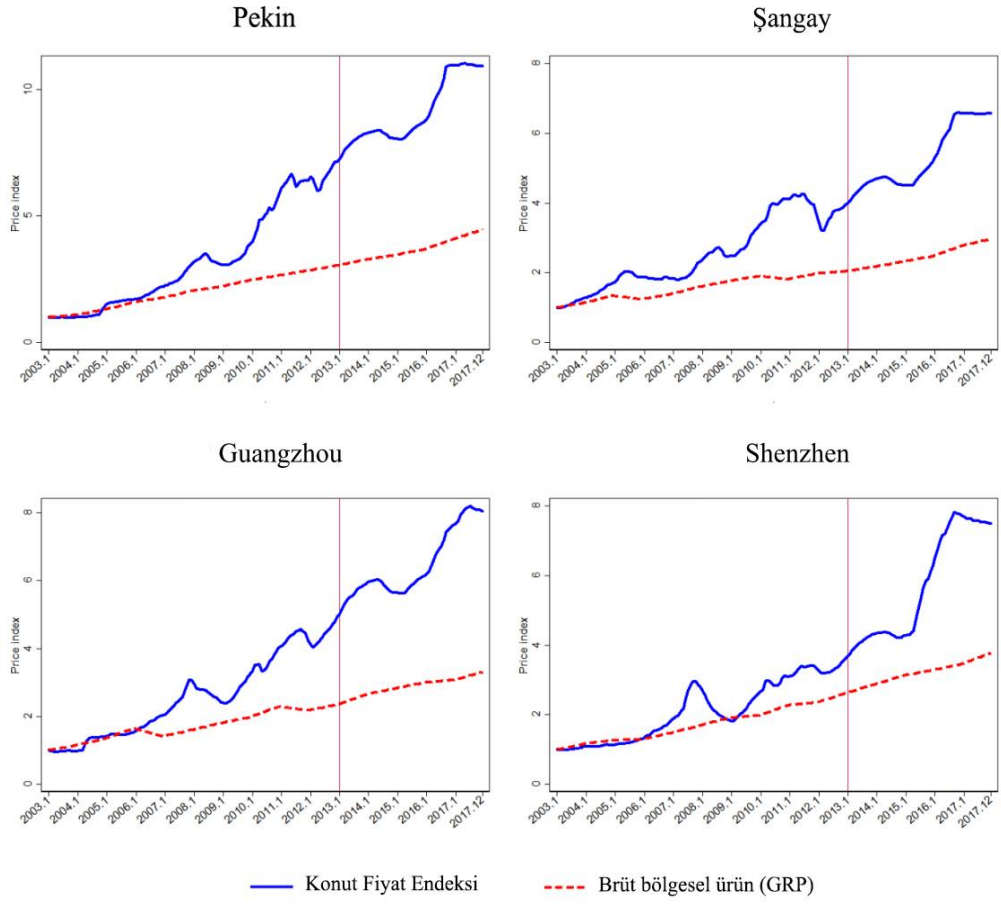
⁴⁵⁵ Zhihua Zhou, “The Development of Mortgage Finance in China: The Implications of International Experiences”, **China Perspectives**, C.2015, S.4, 2015, s.51.

⁴⁵⁶ Ya Ping Wang ve Lei Shao, 2014, **a.g.e.**, s.68; Jie Chen, Juan Jing, Yanyun Man ve Zan Yang, 2013, **a.g.e.**, s.27, Jie Chen, Zan Yang ve Ya Ping Wang, 2014, **a.g.e.**, s.545.

⁴⁵⁷ Jie Chen, Juan Jing, Yanyun Man ve Zan Yang, 2013, **a.g.e.**, s.27,

⁴⁵⁸ Örneğin 2010 yılında konut finansman rejimi yenilenmiş ve ikinci konut alanlara yönelik ipotek oranları arttırılmıştır. 2011 yılında, yine ikinci bir konut alacak olanlara veya halihazırda ikinci bir konutu bulunanlara yönelik yeni düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Ya Ping Wang ve Lei Shao, 2014, **a.g.e.**, s.65-66.

Şekil 2.16 Çin Halk Cumhuriyeti'nin En Büyük Dört Şehrinde Konut Fiyat Endeksi (2003-2017)

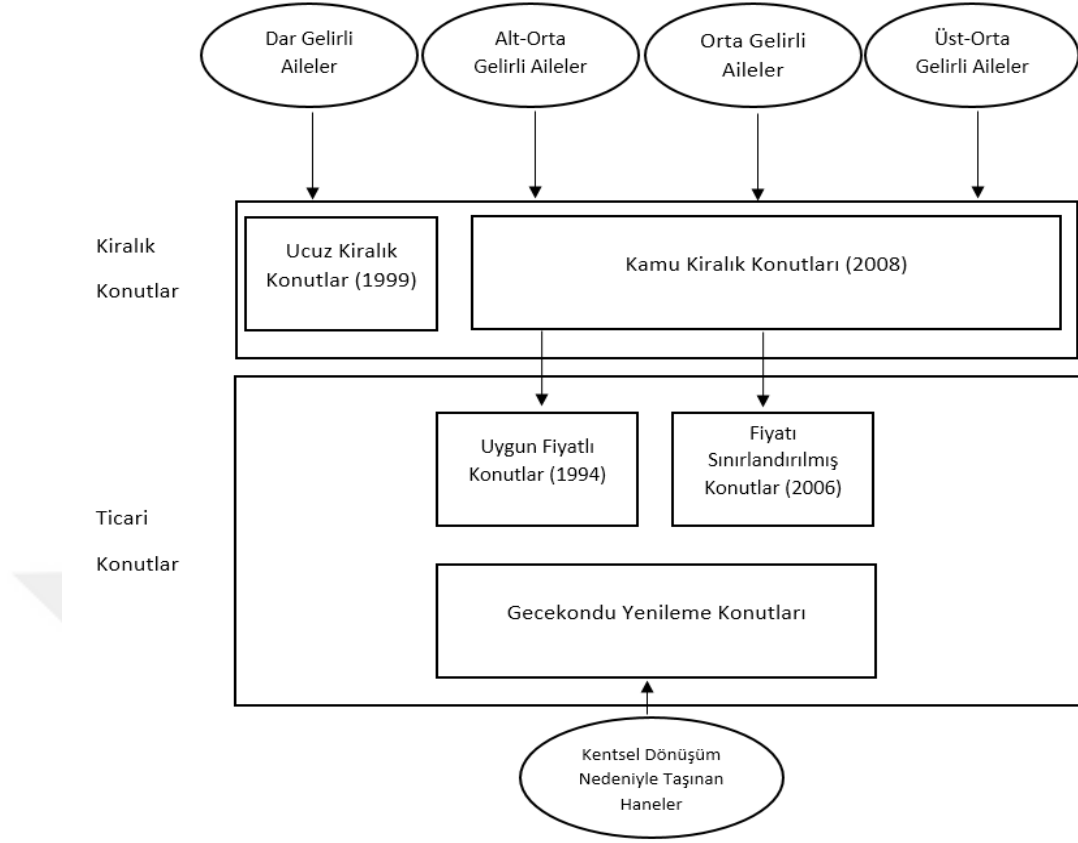


Kaynak: Chang Liu ve Wei Xiong, 2020, *a.g.e.*, s.189.

2.2.6. Yeniden Sosyal Konut'a Yöneliş ve Kentsel Arazilerin Finansallaşması

2008'deki son müdahalelerin ardından sosyal konut sistemi ucuz kiralık konutlar, kamu kiralık konutları, uygun fiyatlı konutlar, fiyatı sınırlandırılmış konutlar ve gecekondular olmak üzere beş farklı programdan oluşmaktadır (bakınız Şekil 2.17).

Şekil 2.17 Konut Politikasındaki Dönüşüm Sonrası Sosyal Konut Tedarik Sistemi



Kaynak: Jie Chen, Zan Yang ve Ya Ping Wang, “The New Chinese Model of Public Housing: A Step Forward or Backward?”, *Housing Studies*, C.29, S.4, 2014, s.537.

Sosyal konutların ilk ikisi, adından da anlaşılacağı üzere kiralık konutlardır. Kamu kiralık konutlarında kira sözleşmesi çoğunlukla 3 ila 6 yıl arasında değişen sürelerle yapılır ve bu konutlarda oturan haneler konutları satın almaya teşvik edilmektedir. Geriye kalan konut türleri ise her program için uygun olan hanelere piyasa fiyatının altında satılmaktadır. Ucuz kiralık konutların dışında kalan diğer konut türleri belediyeler tarafından denetlenen mülk geliştiricileri tarafından üretilmektedir. Fiyatı sınırlandırılmış konutlarda projenin gerçekleştirileceği arazi ihale yoluyla belediyelerden kiralanmaktadır. Bu konutların fiyatı projenin gerçekleştirildiği piyasada bulunan ticari konutların fiyatının %70 ile %75’ine tekabül etmektedir. Bu iki özellik onu uygun fiyatlı konutlardan ayırmaktadır. Gecekondu yenileme konutları ise 2007’den bu yana Çin

kentlerinde başlayan yoğun kentsel yenileme programları kapsamında ortaya çıkmıştır.⁴⁵⁹ Belediyeler, kent merkezlerinde bulunan çöküntü alanlarını ıslah ederek bu bölgede yaşayan hanelere sosyal konut tedarik etmektedir.⁴⁶⁰

Sosyal konut yatırımlarını arttırmaya yönelik müdahale, devletin her kademesinin konut finansmanı için bir bütçe oluşturmalarını gerektirmiştir. Özellikle sosyal konutların yükünün yerel yönetimlerde olması⁴⁶¹ ve yerel yönetimler arasındaki rekabet (endüstri yatırımlarını çekmek amacıyla daha iyi kentsel altyapı hizmeti sunma ve uygun vergi indirimleri gibi) onları alternatif gelir arayışlarına itmiştir. Yerel yönetimler, arazi bankacılığı⁴⁶² sistemiyle biriktirdiği kentsel arazileri ipotek ettirerek ya da yeni finansman araçları geliştirerek (Yerel Yönetim Finansal Araçları-LGFVs ve Chengtou Bond olarak bilinen Belediye Tahvilleri gibi) yatırımlar için kaynak sağlamaya çalışmışlardır. Örneğin 2008 yılında sermaye artırmak için finansal kuruluşlara teminat olarak gösterilen arazi miktarı 165.800 hektardır ve elde edilen gelir 1,81 trilyon yuan olmuştur. İlerleyen yıllarda bu işlem o kadar hızlı yayılmıştır ki 2014 yılına gelindiğinde yerel yönetimler 451 bin hektarlık araziye karşılık 9,51 trilyon yuan kaynak elde etmiştir. Kısacası teşvik paketiyle birlikte kentsel araziler yerel yönetimlerin finansman elde etmek için kullandıkları bir kaldıraç işlevi görmeye başlamıştır. Bu gelişme, tarım arazilerini korumak amacıyla merkezi devlet tarafından sınırlandırılan toplam arazi arzı üzerinde önemli bir baskı oluşturmuş ve kentsel arazilerin fiyatını yükseltmiştir.⁴⁶³ Başka bir

⁴⁵⁹ A.k., s.536-537.

⁴⁶⁰ Örneğin Nanjing'de, 2008-2015 yılları arasında 48,652 hane bu amaçla yer değiştirmek zorunda kalmıştır. Yaqi Yuan ve Weixuan Song, "Mechanism and Effect of Shantytown Reconstruction under Balanced and Full Development: A Case Study of Nanjing, China", *Sustainability*, C.12, S.19, 2020, s.6.

⁴⁶¹ Yerel yönetimler, üretilecek sosyal konutların arazisini temin etmektedirler. Ancak yerel yönetimler için arazi ediniminin maliyeti her geçen yıl artmıştır. Örneğin 2008 yılında kırsal arazilerin kentsel arazilere dönüştürülmesi için harcanan tutar, bu arazilerden elde edilen gelirin yaklaşık %56'sına denktir. Bu oran 2015 yılında %80'e ulaşmıştır. Başka bir deyişle kentsel arazilerin kullanım hakkının özelleştirilmesinden elde edilen gelir sürekli olarak azalmaktadır. Bu, yerel yönetimlerin farklı stratejiler geliştirmesine neden olmuştur. Fulong Wu, "Land Financialisation and the Financing of Urban Development in China", *Land Use Policy*, Makale No: 104412, 2019, s.4.

⁴⁶² Ülkedeki arazi bankacılığı sisteminin gelişimi için bakınız: Jiang Xu, Anthony Yeh ve Fulong Wu, "Land Commodification: New Land Development and Politics in China Since the Late 1990s", *International Journal of Urban and Regional Research*, C.33, S.4, 2009, s.890-913.

⁴⁶³ Fulong Wu, 2019, *a.g.e.*, s.3-5.

ifadeyle yerel yönetimler, birincil arazi piyasasında tekel konumda olmalarının verdiği avantajla kentsel arazilerin kiralanmasına yönelik politikalarını sınırlandırıp arazi ipoteklerinin yoğunluğunu arttırarak arazi fiyatlarındaki yükselişi tetiklemişlerdir. Çünkü yüksek arazi fiyatları yerel yönetimlerin sermaye piyasasından borçlanma kapasitesini arttırmaktadır. Nitekim 2008-2014 yılları arasından hektar başına elde edilen gelir yaklaşık %93 artmıştır. Ancak yükselen arazi fiyatları ve daralan arazi arzı, konut fiyatı enflasyonunda bir sarmal oluşturmuş ve yatırım yapılabilir varlıklar olarak konutun çekiciliğini artırmıştır.

Arazi fiyatlarındaki artış yalnızca ticari ve konut geliştirmek için kullanılacak kentsel araziler için söz konusudur. Endüstriyel kullanım için kiralanılan arazilerin fiyatı neredeyse sabit kalmıştır. Hatta endüstriyel araziler çoğu zaman geliştiricilere ücretsiz verilmiştir. Bunun temel nedeni yerel yönetimlerin, 1994 yılındaki vergi düzenlemesinin ardından gelirlerinde önemli kayıplar yaşamış olmalarıdır. Bu durumu telafi etmek için yerel yönetimler, endüstri yatırımlarını kendi bölgelerine çekmek adına birbirleriyle rekabete girmişlerdir.

Sanayi yatırımları, yerel yönetimler için temel olarak iki tür gelir üretmektedir: KDV'ler ve işletme gelir vergileri. Vergi düzenlemesine göre KDV'lerin %25'i ve işletme gelir vergilerinin %40'ı yerel yönetimlere kalmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerindeki azalma nedeniyle bu vergiler önemli bir gelir kaynağıdır. Dahası sanayi yatırımları arttıkça bunu takiben hizmet sektörüne yönelik yatırımlar da artmakta ve her bir yeni işletme yerel yönetimler için yeni gelir kaynağı anlamına gelmektedir. Yerel yönetimlerin yatırımları kendi yerleşim alanlarına çekebilmeleri için endüstriyel arazileri geliştiricilere ücretsiz vermeleri ve vergi indirimleri uygulamaları yetmemektedir, aynı zamanda yerleşim yerlerine önemli altyapı yatırımları yapmaları da gerekmektedir. Bu tür hizmetlerin karşılanması için kentsel araziler birer finansman kaynağı olarak

kullanılmış ve arazi fiyatlarındaki artış çoğu zaman ticari ve konut arazilerinin arzının sınırlandırılmasıyla teşvik edilmiştir.⁴⁶⁴ Başka bir ifadeyle yerel yönetimler, kentsel arazilerden elde ettikleri gelirle endüstriyel büyümenin sübvanses edilmesini sağlamaktadır. Bu gelişme, sosyal konut yatırımlarının arttırılmasına yönelik politika değişikliği ve yükselen konut talebiyle birleştiğinde konut fiyatlarındaki enflasyonu şiddetlendirmiştir.

2.2.7. Değerlendirme

1970'lerin sonunda ekonomi politikasının yönünü liberal politikalara çeviren Çinli yöneticiler konut politikalarını da bu kapsamda dönüştürmüşlerdir. Komuta ekonomisi döneminde konut bir sosyal refah ürünü olarak görülürken değişen politikalarla birlikte artık bir meta olarak görülmektedir. Ancak bu dönüşüm ekonomi politikalarındaki dönüşüme benzer şekilde zamana yayılarak kademeli bir şekilde gerçekleştirilmiştir.

Konutun bir meta olarak görülmesini sağlayan ticari konutların gelişimi, arazi kullanım haklarının ülke çapında yasal olarak metalaştırılmasını sağlayan 1988 tarihli Anayasal değişiklikle hız kazanmıştır. Ancak çalışma birimlerinin konut tahsisinde oynadığı rol, konut satın almak için finansman araçlarının eksikliği, emlak piyasasının olgunlaşmamış olması, hanehalkı gelirleri ve konutun bir meta olarak görülebileceğinin toplum tarafından benimsenmemiş olması dönüşümün zamana yayılmasına ve ticari konutların ikincil planda kalmasına yol açmıştır. 1998'den sonra Devlet, 1997 Asya Krizi'ne bir tepki olarak, hızlı kentsel büyümeyi ve kentsel yeniden gelişmeyi teşvik etmiş ve ticari konutlar için potansiyel etkin talep yapısı (konut finansman sistemini oluşturarak ve çalışma birimlerinin konut tahsis mekanizmasını sonlandırarak)

⁴⁶⁴ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Fubing Su ve Ran Tao, "The China Model Withering? Institutional Roots of China's Local Developmentalism", **Urban Studies**, C.54, S.1, 2017, s.230-250.

oluşturmaya çalışmıştır. Bu çaba kısa sürede etkisini göstermiş ve emlak sektörü hızla büyümüştür. 2000'lere gelindiğinde devlet konut üretimi ve tahsisinden tamamen çekilirken yerine piyasa mekanizmasını yerleştirmiştir. Bu kapsamda kendi kendini çeviren bir konut yatırım mekanizması oluşturulmuş ve bu mekanizma hem konut arzını hem de talebini belirleyen ve yönlendiren güç olmuştur. Bireyler, barınma ihtiyacını giderebilmek için artık devlete değil finansal sisteme ve hane halkı gelirlerine güvenmek zorundadır.

Devletin etkin müdahalesi 2008 Küresel Finans Krizi ile tekrar ön plana çıkmıştır. Ancak bu sefer ticari konut yatırımları yerine sosyal konut yatırımları teşvik edilmiştir. 2000'lerden sonra giderek şiddetlenen konutlara erişim problemi devlet yetkilileri için hem toplumsal hem de ekonomik açıdan büyük bir tehdit olarak görülmüştür. Nitekim 2007 yılında alınan bir kararla vatandaşların evrensel barınma hakkı olduğu kabul edilmiş ve bu konuda önemli adımların atılacağı belirtilmiştir. 2008 krizi atılacak adımların hızlanmasını sağlamış, devlet sosyal konut türlerini arttırarak her aileye hitap eden bir konut türü oluşturmaya çalışmıştır. Bu politika, bir yandan iç talebi canlandırırken diğer yandan inşaat endüstrisine yapılan yatırımların artmasını sağlamıştır. Ancak bu dönüşüm kentsel araziler üzerindeki baskıyı daha da arttırmıştır. Yerel yönetimler kentsel alt yapı giderlerini karşılayabilmek ve sosyal konut yatırımlarını arttırabilmek için çeşitli finansal kanallar yoluyla kentsel arazileri finansal bir varlığa dönüştürmüşlerdir. Kentsel arazilerin hızla değerlenmesi konut fiyatlarının hızla yükselmesine neden olmuş ve fiyat artışları konutların yatırım aracı olarak görülmesini teşvik etmiştir. Nitekim 2018 yılında hanehalkının kullandığı konut kredilerinin %66'sı ikinci ve üçüncü konutlar için kullanılmıştır.⁴⁶⁵ Sonuç olarak 2000'lerden sonra konut yatırımları, konut arzı ve talebi her geçen gün artarken, konut fiyatları ve toplumsal eşitsizlik bu üçlüye eşlik etmiştir.

⁴⁶⁵ Sarah Chan, 2020, **a.g.e.**, s.571.

2.3. Çin Halk Cumhuriyeti’nde Konutun Finansallaşması Üzerine Bir Değerlendirme

Çin Halk Cumhuriyeti’nde konutun finansallaşmasına yol açan en büyük aktör kuşkusuz konutların metalaşmasına ve özelleştirilmesine izin veren konut politikalarındaki dönüşümdür. Bu dönüşüm, 1980’lerden itibaren ülkenin liberal piyasa ekonomisine yönelmesinin bir uzantısı olarak görülmelidir. Ancak konutların metalaşması, onların farklı sosyal gruplar tarafından finansal bir varlık olarak görülmeye başlanmasının tek nedeni değildir. Ülkenin özgül koşulları bu sürecin belirleyicisi olmuştur.

İlk olarak Çin Halk Cumhuriyeti, dünyanın önde gelen üretim merkezlerinden biridir ve bundan dolayı da uluslararası iş bölümü ve mübadele ilişkilerinde ayrı bir konuma sahiptir. Özellikle 2001 yılında DTÖ’ne üye olunmasından sonra gerçekleşen dış ticaret hacmi, ülkenin önemli miktarlarda döviz rezervi biriktirmesini sağlamıştır. Yatırım odaklı büyüme stratejisi ve üretilen malların ticaretiyle elde edilen sermaye likiditesine ek olarak Çin Halk Cumhuriyeti, önemli oranda hanehalkı tasarruflarına sahiptir. Ülkede, tüketim yerine üretime dayalı bir büyüme stratejisi benimsendiği için hanehalkı tüketimi nispeten düşüktür ve hanehalkı tasarrufları ise yüksektir. Tasarruflar, çoğunlukla devlete ait bankalarda birikmektedir. Bu gelişmeler ülkenin kendi likidite bolluğuna sahip olmasına yol açmıştır. Bu sayede Çinli yöneticiler, politika tercihlerinde uluslararası sermayeye daha az bağımlı hale gelirlerken aynı zamanda herhangi bir kriz anında (özellikle küresel ticareti etkileyen bir krizlerde) iç tüketimi arttıracak müdahalelerde bulunarak ihracata dayalı ekonominin zayıf yönlerini kapatabilmektedirler. Örneğin 1997 ve 2008 krizlerinde devlet, iç tüketimi hızlandırabilmek amacıyla konut üretimi ve tüketimini arttırmayı tercih etmiş ve bu sayede Çin Halk Cumhuriyeti ekonomisi her iki krizden de nispeten az etkilenmiştir. Kısacası üretim ve ticaret yoluyla elde edilen aşırı birikime ek hanehalkı tasarrufları

devlet yöneticileri tarafından kolayca kentsel yapılı çevreye yönlendirilebilmektedir. Başka bir ifadeyle devlet, sermayenin değersizleşmesini önlemek ve birikim olanaklarını çeşitlendirmek amacıyla kentsel yapılı çevreye yönelmektedir. Bu ise konutların giderek finansallaşmasına yol açmaktadır.

İkinci olarak Çin Halk Cumhuriyeti'nde bulunan arazi mülkiyetinin yapısı kentsel arazilerin finansallaşmasına yol açmıştır. Kentsel arazilerin finansallaşması ile konutların finansallaşması arasında ise sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Ülkede, kentsel arazilerin mülkiyeti devlete aitken bu arazilerin sadece kullanım hakkı özelleştirilebilmektedir. Kentsel arazileri kiralama yetkisi ise yerel yönetimlere verilmiştir. Tarım arazilerini korumaya yönelik merkezi devlet baskısı ve kentsel arazilerin sınırlı yapısı yerel yönetimlerin bu arazilerden önemli gelirler elde etmesini sağlamaktadır. Artan yerel rekabet ve kentsel yatırımların baskısıyla yerel yönetimler kentsel arazileri birer finansal varlık olarak görmeye başlamışlardır. Yüksek arazi fiyatları, yerel yönetimlerin sermaye piyasasından borçlanma kapasitesini artırdığı için kentsel arazilerin değerlendirilmesi yerel yönetimler için istenen hatta çoğu durumda teşvik edilen bir durumdur. Dolayısıyla kentsel arazilerin finansallaşması, bir yandan endüstri yatırımlarının sübvanses edilmesini ve kentsel alt yapı yatırımlarının hayata geçirilmesini sağlarken diğer yandan da hem arazi fiyatlarını hem de konut fiyatlarını yükseltmektedir. Konut fiyatlarındaki sürekli artış ise konutların yatırım amaçlı tüketimini hızlandırmaktadır.

Üçüncü olarak Çin Halk Cumhuriyeti, dünyanın en kalabalık nüfusuna doğal olarak da en büyük talep piyasasına sahiptir. Nüfusun aşırı kalabalık olması bir yandan hanehalkı tasarruflarıyla biriken sermaye likiditesine katkı sağlarken diğer yandan da konut piyasası için önemli bir talep yapısının oluşmasına imkan vermektedir. İhracata yönelik endüstriler emek yoğun olduğundan, özellikle kırsal yerleşim alanlarından kentsel alanlara doğru yaşanan iç göç birçok ülkede olduğu gibi Çin Halk

Cumhuriyeti’nde de devlet yöneticileri tarafından çoğunlukla olumlu karşılanmaktadır. Bu noktada devlet, 1980’lerden sonra nüfusun kentlere doğru yönelmesinin önüne geçmeyi bırakarak kentlerde konut talebinin artmasına neden olmuştur. Artan talep konut fiyatlarındaki artışı daha da hızlandırmıştır. Bu açıdan bakıldığında kentleşme oranlarındaki hızlı artış ile konutların finansallaşması arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır.

Çin Halk Cumhuriyeti’nde konutların finansallaşmasına etken olan son gelişme ise konut tedarik sisteminin 1980’lerden sonra değişmesidir. Komuta ekonomisi döneminde devlet konut tedarik ve tahsisinden yalnızca kendisi sorumluydu ve yüksek kira sübvansiyonları nedeniyle yatırımlar kendini tekrar finanse edemiyordu. Oysa sosyalist piyasa ekonomisine geçişle birlikte devlet, bu görevi piyasaya bırakırken konut sahipliğini arttırmaya yönelik politikaları da benimseyerek inşaat endüstrisine karlı bir sektör devretmiştir. Geliştiricilerin (konut fiyatlarındaki enflasyonla artan) yatırım iştahı ve devletin etkin müdahalesi inşaat endüstrisinin hızla büyümesine yol açmıştır. Ayrıca Çin Halk Cumhuriyeti’nde yatırımcılar ve hanehalkları için sınırlı sayıda yatırım aracının bulunması ve bunların konutlara nazaran yeteri kadar birikim sağlamaması (örneğin borsada bulunan hisse senetlerinin getirisinin düşük olması ve Çin bankalarındaki mevduat hesaplarının çok düşük faiz oranlarına sahip olması) konut yatırımlarının artmasına imkan vermektedir. Dolayısıyla Çinli geliştiriciler, yatırımcılar ve hanehalkaları için konut en önemli yatırım araçlarından biridir.

Yukarıdaki gelişmeleri birlikte değerlendirecek olursak, konutun finansal bir varlık olarak görülmesine neden olan sürecin başlangıcı konutun metalaşmasıdır. Bir meta olarak konut, varlıklı hanelerin yaşam alanlarının büyümesini sağlamıştır. Ancak metalaşmanın tetiklediği ve inşaat endüstrisine verilen misyonun sebep olduğu konut enflasyonu, dar gelirli ailelerin barınma sorununu daha da derinleştirmiş ve konuta

erişebilirliğin önündeki en büyük engel konumuna gelmiştir. Kent sakinlerinin gereksinimleri ile mevcut konut stoku arasında ortaya çıkan bu uyumsuzluk, konut piyasasında yapısal sorunların devam ettiğini göstermektedir. Bu gelişme yalnızca sosyal istikrarsızlığa değil aynı zamanda ekonomik istikrarsızlığa da yol açma potansiyeline sahiptir. Nitekim Çin kentlerinde görülmeye başlayan ve giderek yaygınlaşan hayalet şehirler,⁴⁶⁶ Çinli yöneticilerin göremezden gelemeyecekleri önemli işaretler barındırmaktadır.

3. Güney Afrika Cumhuriyeti: Ayrılıkçı Konut Politikasından Varlıklaştırmaya Dayanan Konut Politikasına Geçiş⁴⁶⁷

Yeterli konutlara erişim, diğer az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi Güney Afrika Cumhuriyeti nüfusunun da en temel sorunlarından biridir. Özellikle yerli nüfusun karşılaştığı konut sorunu 19. yüzyılın sonlarına kadar uzanmaktadır. 20. yüzyılın başında başlayan ayrılıkçı ve ırkçı politikalar ile maden ve imalat sanayisinin ihtiyaç duyduğu ucuz yerli işgücü arzı yerli nüfusun kentlere göç etmesine neden olmuştur. Ancak kentlerde yeterli konut arzı yoktur. Dolayısıyla başta maden ve imalat sanayisinin bulunduğu büyük kentler olmak üzere birçok kentte enformel yerleşim alanları oluşmuştur. 1948 seçimlerini kazanarak iktidara gelen Ulusal Parti yönetiminin uygulamaya koyduğu Apartheid konut politikası, bu iki gelişmenin bir uzantısı olarak oluşturulmuştur. Buna göre hükümet, ucuz işgücü arzını kontrol etmek için yerli nüfusun aşırı kentleşmesini önlemeyi hedeflemiştir. Fakat Apartheid politikalar 1970'lerle birlikte birikim rejiminin önünde bir engel oluşturmaya başlamış ve iktisadi, sosyal ve yönetsel bir krize yol açmıştır. Krizin ardından ekonomik, toplumsal ve siyasi bir dönüşüm

⁴⁶⁶ Hayalet şehirler hakkında daha fazla bilgi için bakınız: Wade Shepard, **Ghost Cities of China**, London: Zed Books, 2015; Li Mingye, "Evolution of Chinese Ghost Cities: Opportunity for a Paradigm Shift? The Case of Changzhou", **China Perspectives**, C.2017, S.1, 2017, s.68-79.

⁴⁶⁷ Güney Afrika Cumhuriyeti, 1910 ve 1961 yılları arasında Cape Kolonisi, Natal Kolonisi, Transvaal Kolonisi ve Oranj Nehri Kolonisi'nin birleşiminden oluşan Güney Afrika Birliği olarak var olmuştur. 1961 yılında yapılan referandumla cumhuriyet ilan edilmiştir.

kaçınılmaz olmuştur. 1994 seçimleri ile ayrılıkçı politikalar yerini bütünleştirici politikalara bırakırken konut politikası değişimin anahtarlarından biri olacaktır.

21. yüzyılın konut politikasını belirleyecek olan adımlar 1990'ların sonlarında atılırken değişimin merkezinde meta konut yer almıştır. Ayrılıkçı ve ırkçı politikaların izlerini silmek isteyen “Afrika Ulusal Kongresi” (ANC) yönetimi, metalaştırma aracılığıyla yerli nüfusun kalkınmasına ve Güney Afrika Cumhuriyeti’nin gelişmesine katkı sağlamayı arzulamıştır. Bu kapsamda hükümet konut arzını ve talebini hareketlendirmek için çeşitli müdahalelerde bulunmuştur. Finans sektörünü konut politikasının ana karakterlerinden biri haline getirecek olan bu müdahaleler, farklı sosyal gruplar tarafından (bireyler, kurumsal yatırımcılar ve konut sağlayıcıları gibi) konutun finansal bir varlık olarak görülmeye başlamasına katkı sağlamıştır.

3.1. 1948-1994: Apartheid Politikalara Dayanan Kapitalist Gelişme ve Konut Politikası

Bu bölümde maden ve imalat sanayine dayalı kalkınma politikası kapsamında Güney Afrika Cumhuriyeti’nin konut politikası ele alınacaktır. Bu dönemin konut politikasını belirleyen ana düşünce, nüfusun ayrıştırılarak beyaz olmayan nüfusun kent merkezlerinden uzak tutulması ancak ucuz işgücü olarak kent çeperlerinde hazır bekletilmesi üzerine bina edilmiştir. Başka bir ifadeyle Apartheid politikaların kalbinde yer alan konut politikası bir toplumsal kontrol mekanizması işlevi görmüştür. Bu kapsamda atılan adımlar gecekondu sorunuyla mücadele ve yerli nüfusa yönelik konut üretimi şeklinde iki kategoriye ayrılabilir. Apartheid konut politikası 1970'lerin sonuna doğru önemli sorunlara neden olmuştur.

3.1.1. Maden ve İmalat Sanayine Dayalı Kalkınma

20. yüzyılın ikinci yarısında Güney Afrika Cumhuriyeti'nin endüstriyel büyümesini besleyen iki damar bulunmaktadır. Bunlardan ilki o yıllarda ikincil sektör olarak görülen imalat sanayi iken diğeri birincil sektör olarak görülen madenciliktir. Madencilik sektörü, 19. yüzyılın sonlarında maden yataklarının keşfedilmesiyle ülkede hızla yükselen bir sektör olmuştur. Özellikle madenlerde çalışacak ucuz işgücünü garanti altına alacak ırkçı politikaların kurumsallaşması önemli bir sermaye birikimine imkan vermiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası ülkede yükselen sektör ise imalat sanayi olmuştur. Her iki sektör de ucuz işgücüne ihtiyaç duymaktadır. 1948 seçimlerini kazanıp iktidara gelen Daniël François Malan (1948-1953) liderliğindeki Ulusal Parti yönetimi, Apartheid politikaları hayata geçirerek⁴⁶⁸ başta sanayi sermayesinin gereksinim duyduğu ucuz işgücünü garanti altına alacak toplumsal yapıyı kurmaya çalışmıştır.⁴⁶⁹

Ülkede var olan zengin maden kaynakları, yüksek tarımsal verimlilik ile ucuz ve kontrol altına alınmış emek gücü uluslararası sermaye için önemli bir teşvik olmuştur. 1960'lı yıllarda ABD ile kurulan sıkı ilişkiler neticesinde Amerikan sermayesi Güney Afrika Cumhuriyeti'ne yönelmiştir. Otomobil, makine ve ekipman üretimi, bilgisayar teknolojileri ve bankacılık sektörleri Amerikan sermayesinin yatırım yaptığı öncelikli alanlar olmuştur.⁴⁷⁰ İmalat sanayine yapılan yatırımlar daha fazla işgücünün kentlere doğru göç etmesine yol açarken yerli nüfusun kentleşmesini kontrol altında tutmaya yönelik mekanizmaların da yoğunlaşmasına katkı sağlamıştır.

⁴⁶⁸ Ulusal Parti 1948-66 yılları arasında beyaz ırk dışında kalan nüfusu kapsayan tam 87 yasa çıkarmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız Patrick Lewis, "A 'City' within a City: The Creation of Soweto", **South African Geographical Journal**, C.48, S.1, 1966, s.77-78.

⁴⁶⁹ Harold Wolpe, "Capitalism and Cheap Labour-power in South Africa: from Segregation to Apartheid", **Economy and Society**, C.1, S.4, 1972, s.431-432.

⁴⁷⁰ Tolga Tören, **Apartheidden Siyah Ekonomik Güçlendirmeye Güney Afrika: Sermaye Birikiminin Tarihselliğinde Irk ve Sınıfın Yeniden Eklemlenmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi, 2012, s.98-101.

Apartheid politikalar gibi eşitsiz sosyo-ekonomik kalkınma ideolojileri zorunlu olarak (doğası gereği) mekânsaldır. Çünkü bu sistemler ırklar arasında katı bir ayırım ve farklılaşma gerektirmektedir. Bu noktada mekânsal ayrışma sistemin çalışması için gereken en önemli araç haline gelmektedir.⁴⁷¹ Bu kapsamda Ulusal Parti yönetimi, Apartheid'e dayalı bir sermaye birikimini mümkün kılmak için konut politikasına çok önemli bir görev yüklemiştir. Apartheid konut politikasının temel amacı: yerli nüfusun yaşam alanlarının (township) beyazların yaşadığı alanlardan hem idari hem de coğrafi olarak ayrıştırılması ve siyahların kendilerine ayrılan alanlarda kalmasını (kalıcı olarak) sağlamaktır. Bu politika, emek sömürüsü ve ırksal baskı yoluyla uygulanan bir stratejinin bir parçasıdır. Aşağıda detaylı olarak incelenecek olan gecekondu politikası, yerli nüfusa yönelik kurulan kasabalar (Township'ler) ve bu kasabalarda üretilen yerli (Bantu) konutları bu dönemin temel konut politikasını oluşturmaktadır.

3.1.1.1. Enformel Yerleşimlere İlişkin Politika

Güney Afrika Cumhuriyeti kentlerindeki gecekondulaşma problemi kolonyal döneme dayanmaktadır. 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında ülkede altın ve elmas madenlerinin keşfedilmesiyle yaşanan hızlı kentleşme sorunun başlangıcı olarak görülmektedir. Nitekim bu yıllarda keşfedilen değerli madenler önemli bir işgücü açığı doğurmuştur. Dahası madenlerin keşfedilmesiyle demiryolu, karayolu ve limanlar gibi ulaşım altyapılarının inşa edilmesinin gerekliliği bu açığı daha da büyötmüştür. Hem madenlerde hem de inşaatlarda çalışacak ucuz işgücüne duyulan ihtiyaç, yerli halk (Bantu halkları) ve diğer sömürgelerden (diğer Afrika ülkeleri ile Hindistan ve Çin⁴⁷² gibi Asya

⁴⁷¹ Glen Mills, "Space and Power in South Africa: The Township as a Mechanism of Control", *Ekistics*, C.56, S.334/335, 1989, s.65-66.

⁴⁷² Çinli emek gücü ülkeye ilk olarak 1904 yılında girmiştir. Ancak Çinli nüfus siyasi nedenlerden dolayı 1909 yılında ülkelerine geri gönderilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Patrick Lewis, 1966, *a.g.e.*, s.47.

ülkelerinden) getirilen nüfus ile karşılanmıştır.⁴⁷³ Fakat çalışmak için kentlere getirilen işgücünün barınması için yeterli konut arzı yoktur. İşçiler, çoğunlukla maden ocaklarındaki kamplarda ve barakalarda zor şartlarda konaklamışlardır.⁴⁷⁴ Ülkedeki ilk gecekondu yerleşimleri bu maden ocaklarının bulunduğu kentlerde görülmeye başlamıştır.

1910 yılında Afrika Birliği'nin kurulmasının ardından, hükümet tarafından 1913 yılında kabul edilen “Yerli Arazi Yasası”, gecekondulaşma sorununun giderek büyümesine neden olmuştur. Bu yasa ülke genelindeki toprakların ırk temelli bölünmesini sağlamıştır.⁴⁷⁵ Yasaya göre toprakların sadece %7,5'i yerlilere verilirken (rezerv alanı),⁴⁷⁶ yerlilerin belirlenen alanlar dışında toprak satın alması engellenmiştir.⁴⁷⁷ Toprakların büyük bir kısmı (en verimli tarım toprakları ve kent merkezleri dahil) beyaz nüfusa tahsis edilmiş ve bu alanlarda bulunan yerliler yerinden edilmiştir.⁴⁷⁸ Yasanın uygulanmasıyla kırsal alanlarda kötüleşen yaşam koşulları nüfusun kentlere doğru göç etmesine yol açmış ve şehirlerdeki gecekondu yerleşimleri giderek büyümüştür. Devlet, konut açığı ve gecekondu sorunuyla baş edebilmek için birçok kez yasal düzenleme çıkarmıştır.⁴⁷⁹ Fakat Birinci Dünya Savaşı ve Büyük Buhran'ın neden olduğu ekonomik depresyon nedeniyle bu düzenlemeler etkisiz kalmıştır.

⁴⁷³ D. Urban Vestbro, “Housing in the Apartheid City of Former South Africa”, **Izgradnja, Journal of the Association of Civil Engineers, Geotechnical Engineers, Architects and Town Planners**, C.66, S.7-8, 2012, s.349.

⁴⁷⁴ Patrick Lewis, 1966, **a.g.e.**, s.47.

⁴⁷⁵ Kanun koyucular yasanın amacının ırkların bölgesel ayrımını sağlamak olduğunu belirtse de kimi yazarlar bu görüşe karşı çıkmaktadırlar. Onlar, yasanın temel amacının yerlilerin göçmen işgücüne dönüşmelerini sağlamak olduğunu iddia etmektedirler. Harold Wolpe, 1972, **a.g.e.**, s.436-437.

⁴⁷⁶ 1936 yılında çıkarılan bir yasayla yerli nüfusa ait rezerv toprakları %13'e yükseltilecektir.

⁴⁷⁷ Aynı zamanda beyazların da yerlilere ait arazileri satın alması yasaklanmıştır.

⁴⁷⁸ D. Urban Vestbro, 2012, **a.g.e.**, s.349.

⁴⁷⁹ Konut sorunuyla mücadele etmek üzere çıkarılan ilk düzenleme 1920 yılında çıkarılan ‘Konut Yasası’dır. Yasa, yerel yönetimlerin sübvansiyonlu konut üretebilmesini sağlayacak merkezi bir fonun oluşturulmasını salık vermektedir. Bu fonun yönetimi yasa ile kurulan ‘Merkezi Konut Kurulu’na verilmiştir. Fon sayesinde 1940 yılına kadar ülke genelinde 25 binden fazla konut üretilmiştir. İkinci yasal düzenleme 1923 tarihli ‘Yerliler (Kentsel Alanlar) Yasası’dır. Bu yasa, temelde kentsel alanları ırk temelinde ayırma tabi tutmak amacıyla çıkarılmış ve kentsel alanlarda yaşayan siyah işçilerin barınma sorununu yerel yönetimlerin çözmesini öngörmüştür. Yasa kapsamında yerel yönetimler şehir merkezlerinden uzakta yeni kasabalar (Township) kurmuşlar ve bu alanlarda yerli nüfusa yönelik konut

İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması var olan sorunların daha da derinleşmesine neden olmuştur. Savaş yıllarında beyaz işgücünün askere alınması hem madencilik endüstrisinin hem de yeni gelişen ve giderek büyüyen tüketim malları imalatına dayalı sanayilerin yerli emek gücüne olan ihtiyacını arttırmıştır. Bu kapsamda devlet, 1939 yılından sonra yerli nüfusun göç hareketlerini kontrol altına almaya yönelik politikalarını (paso sistemini esneterek) yumuşatmak durumunda kalmıştır.⁴⁸⁰ Ayrıca rezerv ekonomilerinin 1930'lardan sonra giderek çözülmeye başlaması yerli nüfusun geçimlerini sağlayabilmek için kentlere göç etmesine neden olmuştur.⁴⁸¹ Ancak bu göç hareketi daha öncekilerden epey farklıdır. Maden ocaklarında ve inşaat işlerinde çalışmaya gelen ilk yerliler ve ardılları büyük oranda erkek nüfustan oluşmaktadır.⁴⁸² Göçmen işçilerin aileleri ise rezerv alanlarda ikamet etmektedir. Diğer bir ifadeyle bu yıllarda çalışmak için kentlere gelen yerli işçilerin kırsal kesim ile bağı kopmamıştır. 1930'lardan itibaren rezerv alanlardaki geçim olanaklarının giderek azalması ile durum değişmiştir. Yerliler artık ailece göç etmeye başlamışlardır. Göç hareketleri neticesinde kentlerdeki yerli nüfus oranı, 1911 yılından 1946 yılına kadar yaklaşık olarak 2 kat artmıştır.⁴⁸³ Kentsel nüfus artışı (bakınız Şekil 2.18) doğru orantılı olarak konut ihtiyacını da arttırmıştır. Fakat savaş ekonomisi nedeniyle konut üretimi durma noktasına gelmiştir. Şehre yeni göç eden yerli nüfus barınma ihtiyacını gecekonducularla karşılamaya çalışmış

üretmeye (yerli konutları) başlamışlardır. Bu kapsamda çıkarılan son düzenleme 1934 tarihli 'Gecekondu Yasası'dır. Bu yasa ile yerel yönetimler, gecekondu alanlarını yıkma ve bu alanları yeniden planlama yetkisini kazanmıştır. Yasaya göre gecekondu alanlarının dönüşümü için ikame konut alanlarının oluşturulması gerekmektedir. Ancak mali olanaksızlıklardan dolayı yasa etkin bir şekilde hayata geçirilememiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Alan Mabin ve Dan Smit, "Reconstructing South Africa's Cities? The Making of Urban Planning 1900–2000", **Planning Perspectives**, C.12, S.2, 1997, s.193-223; Alan Mabin, "A Century of South African Housing Acts 1920 – 2020", **Urban Forum**, C.31, S.4, 2020, s.453-472; Peter Wilkinson, "Housing Policy in South Africa", **Habitat International**, C.22, S.3, 1998, s.215-229.

⁴⁸⁰ Sampie Terreblanche ve Nicoli Nattrass, "A Periodization of the Political Economy from 1919", **The Political Economy of South Africa**, (Ed. N. Nattrass ve E. Ardington), Cape Town: Oxford University Press, 1990, s. 6-23.

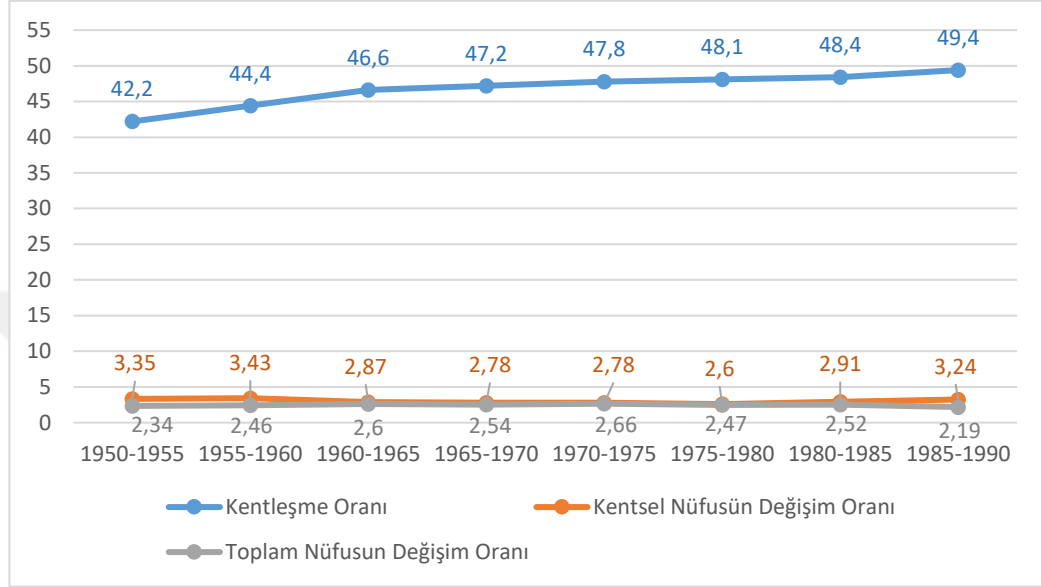
⁴⁸¹ Tarımsal üretime dayalı rezerv ekonomisi, artan rezerv nüfusun ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmıştır. Örneğin ailelerin yaklaşık 3'te 1'inin ekip biçebileceği bir toprağı yoktur. Harold Wolpe, (1972), s.442-443.

⁴⁸² Örneğin 1910 yılında Johannesburg'da erkek nüfusun kadın nüfusa oranı 23 kat artmıştır. C. Tod Welch, **Urban Bantu Townships**, Pretoria: CSIR- National Building Research Institute, 1963, s.4; aktaran D. Urban Vestbro, 2012, **a.g.e.**, s.349.

⁴⁸³ Harold Wolpe, 1972, **a.g.e.**, s.443.

dolayısıyla kentlerdeki gecekondu mahalleleri de hızla büyümüştür.⁴⁸⁴ Yeni inşa edilen gecekonduların bir kısmı yerli nüfusa ait binaların arka bahçelerine kurulurken diğer bir kısmı ise özel veya kamuya ait arazilerin üzerine kurulmuştur.

Şekil 2.18 1950-1990 Yılları Arasında Kentleşme Oranları ve Kentsel Nüfus ile Toplam Nüfusun Değişim Oranları (Beş Yıllık Ortalama) (%)



Kaynak: UNDP, 2014, **a.g.e.**, Tablo A2; A6; A8, s.206-266.

Gecekondu yerleşimlerindeki nüfusun giderek artması ve bu alanlarda yeterli kentsel altyapının olmayışı yerlilerin yaşam kalitesini düşürmüştür.⁴⁸⁵ Yerli nüfus tepkisini göstermek için toplumsal eylemlere başvurmuştur.⁴⁸⁶ Ancak Jan Smuts liderliğindeki Birleşik Parti Hükümeti (1939-1948), gecekondu sorununu yerel yönetimlerin bir sorunu olarak görmüş ve herhangi bir müdahalede bulunmamıştır.⁴⁸⁷ Oysa başta Johannesburg Şehir Yönetimi olmak üzere yerel yönetimler, işgalciliği ulusal bir sorun olarak ele almaya çalışmışlar ve merkezi yönetimin yardımını talep

⁴⁸⁴ Örneğin Johannesburg'da sadece savaş yıllarında 11 yeni gecekondu kampı ortaya çıkmıştır. Patrick Lewis, 1966, **a.g.e.**, s.50.

⁴⁸⁵ Örneğin 1940'lı yılların başında Johannesburg'da yerlilerin yaşadığı Eastern Native Township, Western Native Township, Orlando ve Pimville gibi yerleşim alanlarında sırasıyla bir evde ortalama 6,98, 6,46, 5,94, 6,27 kişi yaşamaktadır. Konutların %70'i ile %90'ı 2 odadan oluşmaktadır. Alfred W. Stadler, "Birds in the Cornfield: Squatter Movements in Johannesburg", **Journal of Southern African Studies**, C.6, S.1 (Özel Sayı: Urban Social History), 1979, s.119.

⁴⁸⁶ 1940-1949 yılları arasında çok sayıda yerli işçinin katıldığı kitlesel grevlerde 1.684.915 siyah çalışma saati kaybedilmiştir. Bu rakam 1930-1939 yılları arasında ise sadece 171,088 olarak gerçekleşmiştir. Harold Wolpe, 1972, **a.g.e.**, s.445.

⁴⁸⁷ Peter Wilkinson, 1998, **a.g.e.**, s.218.

etmişlerdir.⁴⁸⁸ Kitlesele eylemlerin giderek büyümesi ve yerli nüfusun örgütlenerek siyasal taleplerde bulunmaya başlamaları 1948 genel seçimlerinde yönetimin değişmesinin başlıca nedenlerinden biri olmuştur.⁴⁸⁹

Daniël François Malan (1948-1953) liderliğindeki Ulusal Parti yönetimi iktidara geldiğinde gecekondulu yerleşimlerinde yaşayan nüfus yaklaşık olarak 200 bine ulaşmış durumdadır⁴⁹⁰ ve yerel yönetimler kalabalık nüfuslar üzerindeki kontrolü kaybetmiştir. Bu durum karşısında hükümet, gecekondulu bölgelerinde ve bu alanlarda yaşayan yerli nüfus üzerinde kısa vadede kontrol sağlanmanın mümkün olmadığını iddia ederek, sorunun çözümü için yerli nüfusun kasabalara (Township'lere)⁴⁹¹ ve/veya rezerv alanlara gönderilmesi gerektiğine karar vermiştir.⁴⁹² Bu politikayı hayata geçirmek üzere atılan adımlardan ilki 1950 yılında çıkarılan "Grup Alanları Yasası"dır. Yasa, farklı ırklara⁴⁹³ mensup olan insanların farklı yerleşim alanlarında yaşamasını zorunlu kılmaktadır.⁴⁹⁴⁴⁹⁵

⁴⁸⁸ Stadler, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bu bölünmenin temelinde çıkar farklılığının yattığını iddia etmektedir. Ona göre, gelişmekte olan tüketim malları imalatına dayalı sanayi (ikincil sanayi) hareketli bir işgücünden yararlanmayı arzu etmiştir. Bu kapsamda sanayi sermayesi hükümet politikasını etkileyerek, akış kontrol düzenlemelerinin (paso sistemi) nispeten gevşek uygulamasını sağlamıştır. Diğer bir ifadeyle hükümetin gecekondulara ve gecekondulu hareketlerine karşı tutumu, büyük ölçüde sanayi sermayesinin işgücü ihtiyacından etkilenmiştir. A. W. Stadler, 1979, **a.g.e.**, s.120-121.

⁴⁸⁹ O yıllarda yerli nüfusun seçme ve seçilme hakkının olmadığını altını çizmek gerekir. 1948 seçimleri sonucunda yönetimde yaşanan değişiklik, daha çok yerlilerin beyaz nüfus üzerinde oluşturduğu endişenin bir ürünüdür. Bu endişe, aşırı sağ bir partinin iktidara gelmesinde ve partinin Apartheid politikaları hayata geçirebilmesinde etkili olmuştur diyebiliriz.

⁴⁹⁰ Dhiru V.Soni, "The Apartheid State and Black Housing Struggles", **The Apartheid City and Beyond: Urbanization and Social Change in South Africa** (Ed. D. M.Smith), London: Routledge, 1992, s.42.

⁴⁹¹ Daha sonra ayrıntılı olarak göreceğimiz gibi 'Township' veya 'Location' olarak adlandırılan yerleşim alanları, (beyaz nüfus tarafından) yerli nüfusun yaşaması için kentsel alanların etrafına kurulan kentsel mekanları anlatmak için kullanılır. Bu yerleşim alanlarının bir kısmı, gecekondulu mahalleleri olarak kendiliğinden gelişmiş olsalar da ilerleyen yıllarda yerel yönetimler tarafından Township'lere dönüştürülmüşlerdir. Tez kapsamında Township'in sözlük karşılığı olan kasabalar kelimesi kullanılacaktır. Ancak hemen eklemek gerekir ki bu alanlar bir kentin sahip olduğu olanaklara ve uyuma sahip değildirler. Dolayısıyla bu yerleşim alanlarına tam anlamıyla kasaba veya şehir demek biraz zorlama bir çaba olacaktır.

⁴⁹² Peter Wilkinson, 1998, **a.g.e.**, s.219.

⁴⁹³ Güney Afrika Cumhuriyeti'nde yaşayan ırklar, yine bir Ulusal Parti ürünü olan ve 1950 yılında çıkarılan 'Nüfus Kayıt Yasası' ile 'Yerli', 'Beyaz', 'Melez' ve 'Hintli' olarak dört kategoriye ayrılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Union of South Africa, **Population Registration Act No. 30 of 1950**, Cape Town: Government Printer, 1950.

⁴⁹⁴ Union of South Africa, **Group Areas Act. Act No. 41 of 1950**, Cape Town: Government Printer, 1950.

⁴⁹⁵ Yasa, kentsel alanların tamamen ayrışmasını sağlamıştır. Bu kapsamda ırkların karışık olarak yaşadığı yerleşimlerde ortadan kaldırılmışlardır. Örneğin Johannesburg'daki Sophiatown, Cape Town'daki 6. Bölge ve Port Elizabeth'teki South End gibi ırksal grupların karıştığı ve ortak faaliyetlere katıldığı alanlar tamamen temizlenip beyaz nüfus için konut alanlarına dönüştürülmüşlerdir. D. Urban Vestbro, 2012, **a.g.e.**, s.351.

Yasa kapsamında zorunlu yer deşiştirmeye tabi olanlar büyük oranda yerli nüfus ile Hintli nüfustur. Nitekim yasanın kabul edildiği dönemde beyaz nüfusun %99,7'si zaten kendi bölgelerinde yaşamaktadır.⁴⁹⁶

Grup Alanları Yasası'nın kabulüyle yalnızca enformel yerleşimlerde yaşayan yerli işçi nüfus değil, mesleki statüleri ve mülk sahibi olmaları nedeniyle kent merkezlerinde yaşama hakkı olan (diğer bir ifadeyle geçiş yasalarından muaf olan) kentli orta sınıf yerli nüfus da yerinden edilmiştir. Bu süreçte yerlilerin mülkiyetinde olan konutlar ya kamulaştırılmış ya da yıkılmıştır.⁴⁹⁷ Yerinden edilmeler sonucunda yerli nüfusun yürüttüğü birçok ekonomik faaliyette sonlandırılmıştır. Diğer bir ifadeyle zorla yerinden etme politikası, yerli nüfusun sadece barınma hakkını elinden almakla kalmamış aynı zamanda ekonomik özgürlüğünü de kısıtlamıştır.

Ulusal Parti'nin Apartheid politikalarını destekleyen ve gecekondu yerleşimlerine yönelik tutumunu yansıtan bir diğer yasal düzenleme, 1951 yılında çıkarılan “Yasadışı İşgalciliği Önleme Yasası”dır. Adından da anlaşılacağı üzere yasa, kamu ve özel mülkiyete ait araziler üzerinde gerçekteşebilecek işgalciliği önlemeyi amaçlamaktadır. Yasa kapsamında var olan kaçak yapılarda oturan sakinlerin cezalandırılması ve bu yapıların yerel-merkezi devlet eliyle yıkılması da ayrıca düzenlemiştir.⁴⁹⁸ Yasadışı İşgalciliği Önleme Yasası ile çok sayıda gecekondu yıkımı gerçekteştirilmiştir. Alınan baskıcı önlemler neticesinde 1960'ların başlarında gecekondu yerleşimleri neredeyse temizlenmiştir.⁴⁹⁹

⁴⁹⁶ Robina Goodlad, The Housing Challenge in South Africa, **Urban Studies**, C.33, S.9, 1996 s.1630.

⁴⁹⁷ Owen Crankshaw, “Class, Race and Residence in Black Johannesburg, 1923-1970”, **Journal of Historical Sociology**, C.18, S.4, 2005, s.354-355.

⁴⁹⁸ Union of South Africa, **Prevention of Illegal Squatting Act. Act No. 51 of 1951**, Cape Town: Government Printer, 1951.

⁴⁹⁹ Gecekondu sorununun en şiddetli olduğu kent olan Johannesburg'da, son gecekondu mahallesi 1962 yılının başında temizlenmiştir. Peter Wilkinson, 1998, **a.g.e.**, s.219.

Devlet, Grup Alanları Yasası ve Yasadışı İşgalcılığı Önleme Yasası kapsamında zorunlu yer değiştirmeye tabi olan yerli nüfus için hem yeni kurulan hem de daha öncesinden var olan kasabalarda “Yerli (Bantu) Konutları” inşa etmiştir. 1950’ler ve 1960’lar boyunca bu konutlar, yerli nüfusun göç hareketlerini kontrol altına almaya yönelik baskıcı politikalarla birlikte hükümetin gecekondularıyla mücadelede kullandığı araçlardan biridir.⁵⁰⁰ Ancak Yerli konutlarının üretimi 1960’ların sonlarına doğru durdurulmuştur. Bu gelişme, sıkı denetimlere rağmen hızlı sanayileşmenin etkisiyle kentsel alanlara doğru göç hareketlerinin yeniden başladığı bir dönemde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla başta yerli nüfusun yaşadığı kasabalar olmak üzere kentsel alanların çevresinde yeni bir gecekondulaşma dönemi başlamıştır.⁵⁰¹ Bu süreçte enformel yerleşimlerin büyük bir kısmı, yerlilerin barındığı kasabalarda bulunan resmi konutların arka bahçelerinde inşa edilmiştir.⁵⁰²

1970’lere gelindiğinde, bir yanda sanayi sektörünün diğer yanda da giderek büyüyen hizmet sektörünün ihtiyaç duyduğu ucuz ve nitelikli işgücü kitlelerin kentlere olan akınını arttırmıştır.⁵⁰³ 1971 ve 1975 yılları arasında ülkenin en büyük on kentinde yerli nüfus iki katına çıkarken konut stoku yalnızca %15 artmıştır.⁵⁰⁴ Kentlerde nüfusu barındıracak yeterli konut stokunun olmayışı gecekondularla sorunu daha da

⁵⁰⁰ Apartheid rejimin mimarı olarak görülen ve 1950’lerde Yerli İşleri Bakanı olarak görev yapan Hendrick Verwoerd’in Ulusal Partinin başına geçip 1958 yılında başkan olmasıyla, Apartheid politikaların ikinci aşaması olarak adlandırılan yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemi 1948-1960 yılları arasındaki dönemden ayıran en temel özelliği yerli nüfusun yaşadığı rezerv alanlara 1959 yılında çıkarılan yasayla öz yönetim verilmesidir. Bu yasayla birlikte yerli nüfus, kendi kendini yöneten ve Bantustan olarak adlandırılan bağımsız devlet(çik)lerde yaşamaya zorlanmıştır. 1960’larda Bantustan’larda yaşayan nüfus %70 oranında artarken Township’lerdeki nüfus oranı ciddi oranda azalmıştır. Dolayısıyla Bantustanlar yerli nüfusun göç hareketlerini kontrol etmede kullanılan en önemli araç olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Nigel Worden, **The Making of Modern South Africa: Conquest, Apartheid, Democracy**, 5. Baskı, West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd, 2012.

⁵⁰¹ Örneğin 1971 yılında Durban-Pinetown’da yaşayan gecekondular nüfusu tahminen 300 bine ulaşmıştır. Bu rakam 10 yıl sonra 1 milyonun üzerine çıkacaktır. Simangaliso S. Malinga, **The Development of Informal Settlements in South Africa, with Particular Reference to Informal Settlements Around Daveyton on The East Rand 1970-1999**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Johannesburg: Rand Afrikaans University, 2000, s.96.

⁵⁰² A.k., s..56.

⁵⁰³ Dhiru V.Soni, 1992, **a.g.e.**, s.44-45.

⁵⁰⁴ Anthony W. Marx, **Lessons of Struggle: South African Internal Opposition, 1960-1990**, Cape Town: Oxford University Press, 1992, s.62.

derinleştirmiştir. Yerel yönetimlerin, gecekondulaşmayı önleme ve var olan yerleşim alanlarını ortadan kaldırmaya yönelik müdahaleleri ise konut sorununu akut bir hale getirmiştir. Yerli nüfusun giderek şiddetlenen barınma sorunu ve Apartheid politikaların neden olduğu yaşam koşullarındaki eşitsizlikler, 1970'lerin ortalarında başlayan ekonomik durgunlukla birleşmiş ve ulusal çapta eylemlerin (işgücü grevleri ve öğrenci protestoları) başlamasına neden olmuştur.⁵⁰⁵ Ulusal Parti, toplumsal düzeni sağlamak amacıyla çeşitli önlemleri hayata geçirmiş olsa da bu girişimler büyük oranda başarısız olmuştur. Konut açığı ve gecekondusu sorunu, 1986 yılında geçiş yasalarının ortadan kaldırılmasıyla daha da kötüleşmiştir. Apartheid konut politikasının çöküşünü simgeleyen bu gelişme sonuçları günümüze kadar uzanan önemli kentsel sorunlara yol açmıştır.

3.1.1.2. Kasabalar (Township'ler) ve Yerli (Bantu) Konutları

Güney Afrika Cumhuriyeti'nde kasabalar, ilk olarak 1923 yılında çıkarılan "Yerliler (Kentsel Alanlar) Yasası" kapsamında kurulmuşlardır. Bu yasanın çıkış amacı yerlilerin kentleşmesini kontrol altına almak ve kentsel alanların ırk temelli ayrımını gerçekleştirmektir. Yasayla yerel yönetimlere, yerlilerin kentsel alanlara göçünü sınırlandırmaya yönelik bir akış kontrol sistemi uygulama, yerliler için ayrılmış kentsel alanlar kurma ve bu alanlarda yerlilere yönelik konut inşa etme yetkisi verilmiştir.⁵⁰⁶ Yasanın ardından 1924 yılında Johannesburg ve Kimberley de, 1926 yılında Cape Town'da ve 1930'ların başında Durban'da yerliler için ayrılmış kasabalar kurulmuş⁵⁰⁷ ve bu alanlarda yerel yönetimler tarafından yerlilere yönelik konutlar üretilmiştir.⁵⁰⁸ Fakat

⁵⁰⁵ Robina Goodlad, 1996, **a.g.e.**, s.1631-1632.

⁵⁰⁶ Union of South Africa, **Natives (Urban Areas) Act, Act No. 21 of 1923**, Cape Town: Government Printer, 1923.

⁵⁰⁷ Simangaliso S. Malinga, 2000, **a.g.e.**, s.89-90.

⁵⁰⁸ Yasa yerel yönetimlere, geçiş yasalarından muaf olmayan kentsel Afrikalılara yönelik üç farklı barınma biçimi kurma ve onları orada yaşamaya zorlama yetkisi vermiştir. Bu kapsamda, vasıfsız ve bekar işgücüne yönelik "yerli pansiyonlar" üretilmiştir. Durumu iyi olmayan ailelere yönelik "kiralık konutlar" üretilmiştir.

yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersiz olmasından dolayı üretilen konutların sayısı konut talebini karşılayamamıştır. Örneğin 1927 yılında Johannesburg Şehir Meclisi 96 bin yerliyi barındırmaktan sorumlu iken bu nüfusun yalnızca %15'ine barınma hizmeti sunabilmiştir.⁵⁰⁹

Yerliler Yasası, yerli nüfusun kentleşmesine yönelik merkezi idarenin ilk müdahalesi olması açısından önemlidir. Yasa öncesinde yoksul yerli nüfusa yönelik devlet destekli ve kapsayıcı bir barınma hizmeti yoktur.⁵¹⁰ Ama aynı zamanda yerli nüfusun kentsel alanlarda arazi ve konut satın almasını engelleyen herhangi bir düzenleme de yoktur.⁵¹¹ Yasayla birlikte yoksul yerli nüfus önemli bir kazanım elde etmiştir. Fakat yasa, kentsel alanları ırk temelli ayrıştırarak yerli nüfusun mülk edinme hakkını kısıtlamıştır. Dahası bu yasayla yerliler rezerv alanlar dışındaki beyaz nüfusa ait bölgelerde geçici vatandaş konumuna getirilmiştir.⁵¹² Diğer bir ifadeyle yerli nüfus beyaz nüfusa ait alanlara (örneğin kent merkezlerine) yalnızca beyaz nüfusun ihtiyaçlarına hizmet etmek üzere izine tabi olarak (bir nevi iç pasaport olan ve ülke içi hareketliliği kısıtlayan geçiş/paso sistemi) girebilmektedir. Yerliler Yasası'nı ayrıca önemli yapan, yasanın Ulusal Partinin uygulamaya koyduğu Apartheid konut politikasının temelini oluşturmasıdır.

Yerliler Yasası ile kurulmaya başlanan kasabalar, İkinci Dünya Savaşı'nın yaşandığı yıllarda yerli nüfusun göç ettiği ana merkezlerden biri olmuştur.⁵¹³ Bu süreçte çevresiyle birlikte enformel yerleşim alanlarına dönüşen kasabaların önemi Ulusal

Son olarak da sabit istihdam edilenler ile durumu iyi olan kentsel ailelerin kendi evlerini inşa etmeleri teşvik edilmiştir. Owen Crankshaw, 2005, **a.g.e.**, s.368.

⁵⁰⁹ Patrick Lewis, 1966, **a.g.e.**, s.48.

⁵¹⁰ Kentlerde görülen ve özellikle yoksul yerli nüfusun barındığı gecekondü kamplarında ortaya çıkan salgınlar, kimi yerel idarecinin inisiyatif alarak yerli nüfus için barınak inşa etmesine vesile olmuştur. Ancak bu tarz girişimler daha çok salgının beyaz nüfusun yaşadığı alanlara sıçrayacağı endişesiyle gerçekleştirilmiştir. Peter Wilkinson, 1998, **a.g.e.**, s.217-218; Patrick Lewis, 1966, **a.g.e.**, s.47-48.

⁵¹¹ Owen Crankshaw, 2005, **a.g.e.**, s.367-368.

⁵¹² Clinton Aigbavboa ve Wellington Thwala, **Residential Satisfaction and Housing Policy Evolution**, Oxon: Routledge, 2018, s.112.

⁵¹³ Johannesburg örneği için bakınız: Owen Crankshaw, 2005, **a.g.e.**, s.368-378.

Partinin iktidara gelmesiyle birlikte değişim geçirmiştir. 1950 yılında Grup Alanları Yasası'nın ilanıyla farklı ırklara mensup olan insanların farklı yerleşim alanlarında yaşaması zorunlu hale gelmiş, kentli yerli nüfus hem kasabalara hem de rezerv alanlara doğru zorunlu yer değiştirmeye tabi tutulmuştur. Ulusal Parti, bu hareketliliği mümkün kılmak amacıyla var olan kasabalardaki gecekondu alanlarını temizlemiş ve yeni kasabalar kurmuştur.⁵¹⁴ Ayrıca devlet, bu kasabalarda zorunlu yer değiştirmeye maruz kalan yerli nüfusa yönelik toplu konutlar üretmiştir. “Yerli (Bantu) Konutları” olarak adlandırılan bu yapılar, 1950-1968 yılları arasında Güney Afrika Cumhuriyeti kentleşmesinin başat aktörü olmuştur.

Yerli Konutları geleneksel mimariden uzak, tek katlı, standartlaştırılmış ölçülere sahip olan ve çekirdek aileyi barındırmak üzere inşa edilmiş birimlerden oluşan toplu konutlardır.⁵¹⁵ Genellikle iki yatak odası, bir mutfak ve bir oturma odasından oluşan bu evler ortalama 40 m² büyüklüğündedir.⁵¹⁶ Evlerin önemli bir özelliği ise hepsinin caddeye erişim sağlayan dikdörtgen bir ön bahçeye ve büyük bir dikdörtgen arka avluya sahip olmasıdır.⁵¹⁷ Boyutlarından dolayı çoğu zaman “kibrit kutusu” evleri olarak da anılan bu yapıların mülkiyeti devlete ait olup yerli nüfusa kiralanmıştır.⁵¹⁸ Boyutlarının küçük olması, yapıların maliyetini düşürürken birimlerin inşa süresini de hızlandırmıştır. Nitekim 1948-1962 yılları arasında yıllık ortalama 11.386 birim konut inşa edilmiştir. Bu rakamın 1920-1948 yılları arasında 1.573 olduğu düşünöldüğünde önemli bir gelişme olarak yorumlanabilir.⁵¹⁹

⁵¹⁴ Bu dönemde inşa edilen kasabalara örnek olarak, Soweto (Johannesburg), Kwa Mashu ve Umlazi (Durban), Nyanga ve Gugulethu (Cape Town) ve Daveyton (Benoni) verilebilir. Simangaliso S. Malinga, 2000, **a.g.e.**, s.95.

⁵¹⁵ D. Urban Vestbro, 2012, **a.g.e.**, s.352.

⁵¹⁶ Owen Crankshaw, 2005, **a.g.e.**, s.357.

⁵¹⁷ Glen Mills, 1989, **a.g.e.**, s.67.

⁵¹⁸ Owen Crankshaw, 2005, **a.g.e.**, s.357.

⁵¹⁹ Simangaliso S. Malinga, 2000, **a.g.e.**, s.95.

Yerli konutların tek katlı ve yatay yapılaşmaya göre planlanması kentsel yayılmayı hızlandırmıştır. Kentsel yayılma, bir yandan mekânsal ayrıştırmanın güçlendirilmesine katkı sağlarken diğer yandan da yerel yönetimlerin kentsel altyapı maliyetlerini arttırmıştır.⁵²⁰ Fakat bu dönemde çıkarılmış olan iki yasa yerel yönetimlerin yükünü hafifletmeyi amaçlamıştır. Bunlardan ilki, 1951 yılında çıkarılan “Yerli İnşaat İşçileri Yasası”dır. Bu yasa ile yerli nüfusa, inşaat sektöründe vasıflı işgücü olarak (duvarcı, marangoz, tesisatçı vb) çalışabilmelerini sağlayacak eğitimler verilmeye başlanmıştır. Bu eğitimleri alan işçiler yerli konutların inşaatında çalışmışlar ve bu konutların maliyetinin düşmesine katkı sağlamışlardır. Bir diğer yasal düzenleme ise 1952 yılında çıkarılan “Yerli Hizmet Vergisi Yasası”dır. Bu yasayla, işçilerine hali hazırda barınma hizmeti sağlamayan işverenler, yol, elektrik ve kanalizasyon gibi kentsel hizmetlere katkı yapmaya zorlanmıştır. İşverenlerin yapacağı katkıları toplamak üzere 1953 yılında bir fon oluşturulmuştur.⁵²¹ Yerli Hizmet Vergisi Yasası, ucuz işgücü ihtiyacından dolayı yerli nüfusu kentlere çeken işverenlerin maliyetlere ortak olmalarını sağlamıştır.

Kasabalar ve buralarda üretilen toplu konutlar, işgücü talebinde yaşanan artışın oluşturduğu kentsel konut açığına hükümetin verdiği bir yanıttır.⁵²² Ama bunun da ötesinde Ulusal Parti’nin Apartheid politikalarının vücut bulmuş hali olan bu yerleşim alanları, kentsel yerli işgücünün kontrol altına alınmasına ve yeniden üretimine katkı sağlamıştır. Diğer bir ifadeyle “beyaz şehirlerin siyah işçileri” için yatakhane görevi gören bu yerleşim alanları, geniş bir işgücü havuzu oluşturmuştur. Fakat Ulusal Parti yönetimi kısa bir süre sonra bu alanları kontrol edemeyeceğini anlamış ve politika değişikliğine gitmiştir. 1968 yılında Bantu İşleri Dairesi aldığı bir kararla kentsel

⁵²⁰ D. Urban Vestbro, 2012, **a.g.e.**, s.353.

⁵²¹ Patrick Lewis, 1966, **a.g.e.**, s.52.

⁵²² Glen Mills, 1989, **a.g.e.**, s.66.

kasabalardaki yerli konutların inşaatının sonlandırılmasına hükmetmiştir.⁵²³ Bu karar, kısıtlayıcı yasal düzenlemelere rağmen kentlere doğru devam eden nüfus hareketini durdurmak ve yerli nüfusu rezervlerde (Bantustan’larda) tutabilmek amacıyla alınmıştır. Fakat Ulusal Parti yönetimi göç hareketlerini engelleyememiş ve kasabalardaki nüfus artış hızı kontrolden çıkmıştır. Dahası yerli nüfusa yönelik konut üretimi durma noktasına gelince,⁵²⁴ sözde bir zamanların “modern Afrikalıları” yetiştirecek olan kasabalar yeniden gecekondulaşmış ve sefalet yuvalarına dönüşmüştür.

3.1.1.3. Apartheid Birikim Rejimi Krizi ve Konut Politikasına Yansıması

1970’li yıllar, ülke içinde ve uluslararası alanda yaşanan gelişmelerin bir yansıması olarak içe dönük birikim rejiminin krize girdiği yıllardır. Özellikle altın-dolar standardının çökmesi, küresel ölçekte altına olan talebi olumsuz etkilemiştir. Bu, Güney Afrika Cumhuriyeti’nin kapitalist gelişme sürecinde başat aktör ve ülkenin en önemli ihracat kalemlerinden olan altın madeninin fiyatlarına yansımıştır. Fiyatlarda yaşanan dalgalanma, altın üretimi azaltılarak dengelenmeye çalışılmışsa da ülkenin ödemeler bilançosunda önemli sorunlara yol açmıştır. Aynı zamanda petrol fiyatlarının yükselmesine bağlı olarak artan emtia fiyatları enflasyonun artmasına neden olmuştur. Yükselen enflasyon ve yatırım mallarında var olan dışa bağımlılık, ödemeler dengesi açığını arttırmıştır.⁵²⁵ Tüm bu gelişmeler kısa sürede ekonominin büyüme hızına yansımıştır (bakınız Şekil 2.19).

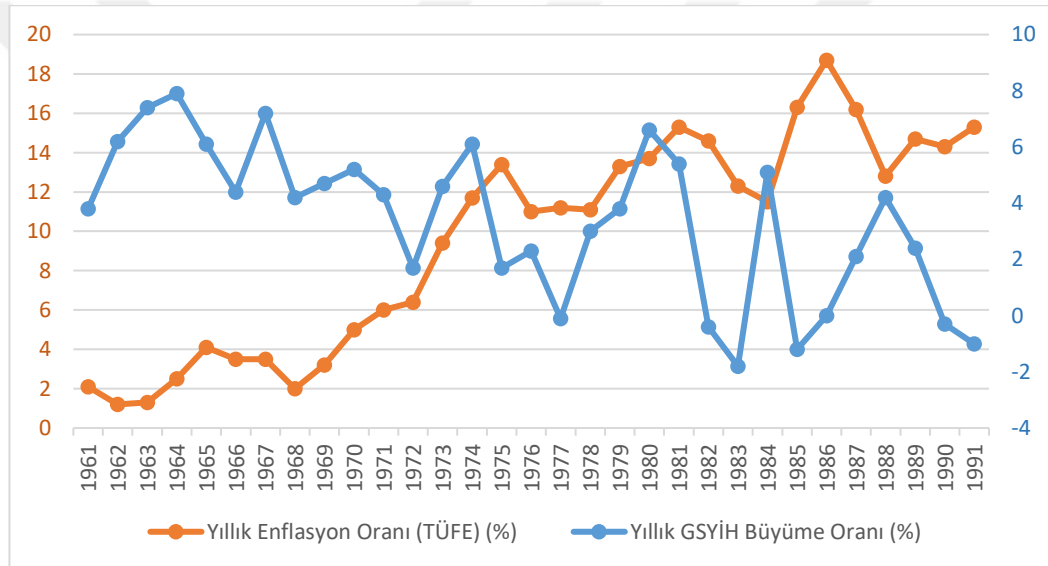
⁵²³ Peter Wilkinson, 1998, **a.g.e.**, s.220.

⁵²⁴ 1968 ve 1969 yıllarında ülke genelinde inşa edilen yerli konutlarının sayısı (5.227), 1958 yılında yalnızca Johannesburg’da üretilen konut sayısının (11.074) neredeyse yarısı kadardır. Konut üretimindeki azalan eğilim, 1976’daki kentsel ayaklanmalara kadar devam etmiştir. Christopher G. Thomas, **The Discourses on the Right to Housing in Gauteng Province: 1994-2008**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Johannesburg: University of the Witwatersrand, 2010, s.204; Simangaliso S. Malinga, 2000, **a.g.e.**, s.95.

⁵²⁵ Tolga Tören, 2012, **a.g.e.**, s.115-116.

Ekonomide yaşanan daralma geniş kitleleri etkisi altına alan işsizlik sorununu şiddetlendirmiştir.⁵²⁶ Apartheid politikaların neden olduğu yaşam koşullarındaki eşitsizliklere ve barınma sorununa eklenen işsizlik, yerli nüfusun direncini kırmıştır. 16 Haziran 1976’da ülkenin en büyük kasabalarından biri olan Soweto’da öğrenci yürüyüşü olarak başlayan eylemler hızla tüm ülke geneline yayılmıştır.⁵²⁷ Apartheid karşıtı direnişin giderek şiddetlenmesi, önemli bir sermaye çıkışına neden olmuş ve ekonomik krizin daha da derinleşmesine yardım etmiştir.⁵²⁸

Şekil 2.19 1961-1991 Yılları Arasında Güney Afrika Cumhuriyeti’nin Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Oranları



Kaynak: DB, **National Accounts Database**, <https://data.worldbank.org>, erişim tarihi: 05.03.2021.

Ulusal Parti yönetimi toplumsal olayları kontrol altına almaya çalışırken kentsel yerli nüfusun taleplerine ilk cevap sermaye sınıfından gelmiştir. Ülkenin önde gelen sermayedarları, siyasi olmayan ve kar amacı gütmeyen bir örgüt olan “Şehir Vakfı”nın (Urban Foundation-UF) kurulması için finansal destek sağlamıştır.⁵²⁹ Yerli nüfusun

⁵²⁶ Örneğin 1974 ve 1977 yılları arasında yerli nüfus arasındaki işsizlik oranı %250 gibi önemli bir artış göstermiştir. Harold Wolpe, “Apartheid’s Deepening Crisis”, **Marxism Today**, C.26, S.1, 1983, s.8.

⁵²⁷ Soweto Ayaklanması hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: SAHO, **The June 16 Soweto Youth Uprising**, <https://www.sahistory.org.za/article/june-16-soweto-youth-uprising>, erişim tarihi: 05.03.2021.

⁵²⁸ Ekonomide yaşanan olumsuzluklar ve sermaye çıkışları Ulusal Parti yönetiminin IMF ve uluslararası özel finans kuruluşlarından borçlanmasına neden olmuştur. 1976-1977 yıllarında İngiltere ve Brezilya’dan sonra IMF’den en fazla borç alan ülke Güney Afrika Cumhuriyeti’dir. Tolga Tören, 2012, **a.g.e.**, s.133.

⁵²⁹ Peter Wilkinson, 1998, **a.g.e.**, s.222.

yaşadığı kasabalardaki yaşam kalitesini arttırmak iddiasıyla kurulan Şehir Vakfı, konut üretimine yönelik bir dizi şirket kurmuş, yerli nüfusun konut sahipliğini teşvik etmiş ve yerlilere yönelik pazar odaklı bir konut piyasasının oluşması için girişimlerde bulunmuştur.⁵³⁰

Vakfın faaliyetleri, mevcut konut politikasının parametrelerinden epeyce farklıdır. Sermaye sınıfı, yerli nüfusun yaşam kalitesini arttırarak (özellikle konut sahibi olmaları için onları borçlandırarak) toplumsal olayları yumuşatmayı hedeflemiştir. Ayrıca nitelikli işgücü kıtlığı⁵³¹ ve yeni pazar arayışı sermaye sınıfı için en az toplumsal istikrar kadar önemlidir. Nitekim Şehir Vakfı'nın kurulmasında önemli payı olan ve ülkenin önde gelen sermayedarlarından olan Harry Oppenheimer, endüstri sektörünün Apartheid politikaların izin verdiğinden daha istikrarlı ve yetenekli işgücüne ve genişletilmiş bir pazara ihtiyaç duyduğunu ifade etmiştir.⁵³² Benzer şekilde Transvaal Ticaret Odası, Güney Afrika Cumhuriyeti ekonomisinin istikrarlı bir kentli yerli orta sınıfa ihtiyaç duyduğunu dile getirmiştir. Bu kapsamda yerli nüfusun başta eğitim ve konut gibi sosyal imkanlarının arttırılmasına yönelik daha fazla harcama yapılması gerektiğini savunmuştur.⁵³³ Her iki açıklamadan da anlaşılacağı üzere sermaye, kentsel orta sınıf yerli nüfusun oluşmasını arzu etmektedir. Bu sınıf, sanayi sektörünün duyduğu ucuz ve nitelikli işgücü ihtiyacını karşılamakla kalmayıp pazarın genişlemesini de sağlayacaktır.

Sermayenin çabası kentsel yerli nüfusun Apartheid karşıtı eylemlerini yavaşlatamamıştır. 1980'lere gelindiğinde, Güney Afrika Cumhuriyeti'ni yönetilemez hale getiren eylemler uluslararası alanda da destek bulmaya başlamıştır. Irkçı politikalar

⁵³⁰ Simangaliso S. Malinga, 2000, **a.g.e.**, s.99-100; Christopher G. Thomas, 2010, **a.g.e.**, s.209-213.

⁵³¹ Nitelikli işgücü kıtlığı, 1960'ların sonlarından itibaren Güney Afrika Cumhuriyeti ekonomisinin en önemli sorunlarından biri olmuştur. Nitelikli işgücüne olan talep arttıkça beyaz işçilerin ücretlerinde önemli artışlar yaşanmıştır. Kuşkusuz bunun temel nedeni, Apartheid politikaların nüfusun önemli bir kısmını işgücü piyasasının dışında tutmasıdır. Dolayısıyla sermaye için ayrıştırıcı politikalar giderek daha az talep edilir hale gelmiştir. Tolga Tören, 2012, **a.g.e.**, s.130.

⁵³² Gay W. Seidman, "The Emergence of Political Unionism in Brazil and South Africa", **South African Sociological Review**, C.3, S.1, 1990, s.8.

⁵³³ Dhiru V.Soni, 1992, **a.g.e.**, s.45-46.

tepki olarak, uluslararası finans kuruluşları ülkedeki alacaklarını geri çağırmış ve başta ABD olmak üzere birçok Avrupa ülkesi Güney Afrika Cumhuriyeti'ne ticari yaptırımlar uygulama kararı almıştır. Bu koşullar altında ülkeden ayrılan yabancı sermaye miktarı 1984 ve 1986 yılları arasında yaklaşık 12 milyar dolar düzeyine ulaşmıştır.⁵³⁴ Tüm bu gelişmeler ekonomik krizi daha da derinleştirmiştir.

Kentsel eylemler, ulusal ve uluslararası sermayenin beklentileri yerli nüfusun kentleşmesinin artık kısıtlanamayacağını göstergesi olmuştur. Bu noktada devletin ayrıştırıcı kentleşme politikası da önemli bir değişim geçirmek durumunda kalmıştır. Daha öncesinde konut politikası aracılığıyla yerlileri şehir merkezinden uzak tutmaya çalışan Ulusal Parti yönetimi, yerlilerin kentleşmesinin kaçınılmaz hatta tercih edilebilir olduğunu kabul etmiştir.⁵³⁵ 1977 tarihli “Topluluk Konseyleri Yasası”, kasabalardaki konutların 99 yıllığına kiralanmasına (leasehold) imkan veren 1978 tarihli yasal düzenleme,⁵³⁶ yerli nüfusun yaşadığı kasabalarda “Yerli Yerel Yönetim” birimlerinin kurulmasına imkan veren 1982 tarihli yasal düzenleme, 1983 yılında kamuya ait kiralık konutların özelleştirilmesi,⁵³⁷ 1986 yılında kaldırılan geçiş uygulaması ve aynı yıl çıkarılan “Kentleşme Üzerine Beyaz Kitap” bu değişimin en belirgin simgeleridir.

1980'lerin ikinci yarısından itibaren yerli nüfusun kalıcı kent sakinleri olarak görülmeye başlanması, yerli nüfusun kentleşmesini hızlandırmış ve kentsel konut açığının kısa sürede yaklaşık olarak ikiye katlamasına neden olmuştur.⁵³⁸⁵³⁹ Konut

⁵³⁴ Tolga Tören, 2012, **a.g.e.**, s.147.

⁵³⁵ Alan Mabin ve Dan Smit, 1997, **a.g.e.**, s.212.

⁵³⁶ Daha öncesinde bu süre 30 yıl ile sınırlı tutulmuştur. Ayrıca bu kanunun çıkmasında, Şehir Vakfı'nın katkısı epey büyüktür.

⁵³⁷ ‘Büyük Satış’ adıyla anılan özelleştirme hareketi kapsamında 500 bin adet kiralık konutun özel mülkiyete (beyaz, yerli, Hintli ve melez nüfusa) devredilmesi planlamıştır. Her ne kadar konutlar büyük ölçüde indirimli bir şekilde satılmış olsalar da beklenen talep ekonomik nedenlerden dolayı oluşmamıştır. Susan Parnell, “State Intervention in Housing Provision in the 1980s”, **The Apartheid City and Beyond: Urbanization and Social Change in South Africa** (Ed. D. M.Smith), London: Routledge, 1992, s.60.

⁵³⁸ **A.k.**, s.56.

⁵³⁹ 1990 yılında konut açığının 1.3 milyon olduğu tahmin edilmektedir. Christopher G. Thomas, 2010, **a.g.e.**, s.219.

stokunun yetersiz olması gecekondulaşma sorununu daha da şiddetlendirmiştir. Bu gelişmelere ek devlet, zaten durma noktasına gelen yerli nüfusa yönelik konut üretiminden tamamen çekilerek (neo-liberal politikalara geçişin bir işareti olarak) konut sorununu serbest piyasa mantığıyla çözmeye karar vermiştir. Ancak hem arz hem de talep tarafını harekete geçirebilecek konut fonları sınırlıdır. Yeni kaynakların oluşturulması adına 1987 yılında “Güney Afrika Konut Vakfı” (South African Housing Trust - SAHT) ve 1990 yılında da “Bağımsız Kalkınma Vakfı” (Independent Development Trust - IDT) kurulmuştur.⁵⁴⁰

Güney Afrika Konut Vakfı, küçük ölçekli kredi sağlayıcısı olarak kurulmuştur.⁵⁴¹ Bağımsız Kalkınma Vakfı ise hükümet tarafından 2 milyar rand (yaklaşık olarak 760 milyon \$) hibe verilerek oluşturulan bir kamu kuruluşudur.⁵⁴² Kurumun yönetimi, vakfın kurulmasında büyük etkisi olan Şehir Vakfı yöneticilerine verilmiştir. Bu adım, sermaye sınıfının IDT üzerinde doğrudan etki oluşturabilmesini sağlamıştır. Bağımsız Kalkınma Vakfı’nı önemli yapan Apartheid sonrası konut politikalarının oluşturulmasında aktif rol alan temel kurumlardan biri olmasıdır.⁵⁴³ Nitekim kurum Güney Afrika Kalkınma Bankası ile birlikte “Ulusal Konut Forumu”nun finanse edilmesini sağlamıştır.

Demokratik bir gelecek için müzakerelerin başladığı bir dönemde yapılan Ulusal Konut Forumu (National Housing Forum- NHF), siyasi partilerin, sivil toplum kuruluşlarının, finansal kurumların ve sermaye sınıfının temsilcilerinden oluşan katılımcılar eşliğinde gerçekleştirilmiştir. Forumun amacı bütünleştirici, kapsayıcı ve ırkçı olmayan yeni bir konut politikası oluşturabilmektir. Bu kapsamda yürütülen

⁵⁴⁰ Peter Wilkinson, 1998, **a.g.e.**, s.223.

⁵⁴¹ Robina Goodlad, 1996, **a.g.e.**, s.1635.

⁵⁴² IDT, **Who We Are**, <https://www.idt.org.za/about-us/who-we-are/>, erişim tarihi: 15.03.2021.

⁵⁴³ Christopher G. Thomas, 2010, **a.g.e.**, s.215.

müzakereler genellikle iki grubun görüşleri etrafında sürdürülmüştür.⁵⁴⁴ Bunlardan ilki ANC⁵⁴⁵ önderliğindeki “Kitlesele Demokratik Hareket” grubudur. Bu grupta yer alanlar, konutun bir meta olarak değil, temel bir insan hakkı olarak görülmesi gerektiğini savunmuşlar ve devletin konut arzında merkezi bir rol üstlenmesini istemişlerdir. İkinci grupta yer alanlar, Şehir Vakfı başta olmak üzere sermaye sınıfının temsilcilerinden oluşan kesimdir. Onların temel endişesi ise konutların metalaşmasıdır. Metalaşma, hem siyasi ve ekonomik istikrarı sağlayacak hem de ekonomik büyüme için önemli bir lokomotif görev üstlenecektir. İkinci grupta yer alanların görüşleri Dünya Bankası’nın 1990’lardaki görüşleriyle (hem Güney Afrika Cumhuriyeti özelindeki hem de uluslararası alandaki) uyum içerisinde.⁵⁴⁶

Toplamda iki yıl süren görüşmelerin sonucunda paydaşlar arasında bir “Ulusal Konut Anlaşması” imzalanmıştır. Bu anlaşmaya göre devlet konut arzını düzenleyen (konut üretimini ve tüketimini teşvik eden) mekanizma olurken, özel sektör konut geliştirme süreçlerini üstlenen kesim olmuştur. Ayrıca taraflar arasında, konuta erişebilirliği arttırmak amacıyla yeni bir konut sübvansiyon sisteminin kurulması gerektiği hususunda mutabakata varılmıştır. Aylık geliri 3500 randdan az olan hanehalklarına yönelik bir defaya mahsus verilecek olan sermaye sübvansiyonu ile hanehalklarının konut satın alabilmesi teşvik edilecektir.⁵⁴⁷ Ulusal Konut Anlaşması 1994 seçimlerinden sonra ANC hükümeti tarafından bir eylem planına dönüştürülecektir.

⁵⁴⁴ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Marie Huchzermeyer, “Housing for the Poor? Negotiated Housing Policy in South Africa”, **Habitat International**, C.25, S.3, 2001, s.303-331; Kiran Laloo, “Arenas of Contested Citizenship: Housing Policy in South Africa”, **Habitat International**, C.23, S.1, 1999, s.35-47.

⁵⁴⁵ 1994 seçimlerinden sonra iktidara gelecek olan ANC’nin kökenleri 1912 yılına kadar uzanmaktadır. Başlangıçta ağır şartlar altında çalışmak durumunda kalan yerli işçilerin haklarını savunan ANC, Apartheid döneminde beyaz egemenliğindeki ırkçı politikalarla mücadelede lokomotif bir görev üstlenmiştir. ANC hakkında detaylı bilgi için bakınız: ANC, **A Brief History of the ANC**, <https://www.anc1912.org.za/brief-history-anc/>, erişim tarihi: 17.03.2021.

⁵⁴⁶ Bakınız: World Bank, **Urban Sector Reconnaissance Mission [to South Africa]: Aide Memoire**, Washington, DC: World Bank, 1991; World Bank, **Housing: Enabling Markets to Work**, Washington, DC: World Bank, 1993.

⁵⁴⁷ Kate Tissington, **A Resource Guide to Housing in South Africa 1994 – 2010: Legislation, Policy, Programmes and Practice**, Johannesburg: Socio-Economic Rights Institute of South Africa (SERI), 2011, s.57-58.

“Konut Üzerine Beyaz Kitap” adıyla anılan bu eylem planı, günümüzde de uygulanmakta olan konut politikasının çerçevesini oluşturmaktadır.

Ulusal Konut Forumu ve sonrasında ortaya çıkan eylem planında, Şehir Vakfı ve Bağımsız Kalkınma Vakfı’nın desteğini alan sermaye sınıfının baskın geldiğini söylemek mümkündür. Nitekim müzakerelerin çıktısı olarak alınan kararlarda konutun metalaştığı çok net anlaşılmaktadır. Bu süreçte sermaye sınıfının daha baskın olmasını sağlayan, özel sektörün Güney Afrika Cumhuriyeti’nin demokratik dönüşümünde üstlendiği misyondur. Başka bir ifadeyle sermaye sınıfı, hem yönetimde olan Ulusal Parti üzerinde hem de özel sektörün desteğini arayan ve giderek güçlenen ANC üzerinde önemli bir etkiye sahiptir.⁵⁴⁸ Bu etki, (Şehir Vakfı ve Bağımsız Kalkınma Vakfı teknik uzmanlarının yoğun çabalarıyla) yeni oluşturulan konut politikasının ilkelerine de aynı oranda yansımıştır.

3.1.2. Değerlendirme

Apartheid dönemin konut politikasını değerlendirecek olursak, bu dönemde iki temel hedefin bulunduğunu söylememiz mümkündür. Bunlardan ilki hem maden sektörü hem de imalat sektörünün ihtiyaç duyduğu ucuz yerli işgücü arzının oluşturulmasıdır. İkincisi ise birinci hedef doğrultusunda Afrika kentlerinin büyümesini (sosyal ve politik sorunları da önleyecek şekilde) sınırlandırmaktır. Ulusal Parti yönetimi, bu iki hedef doğrultusunda bir yandan yaygın yıkımlar ve yer değiştirme programları ile gecekondulaşmayla mücadele etmiş diğer yandan da sınırlı sayıda konut üreterek yerli nüfusa yönelik barınma hizmeti sunmuştur.

Yerlilere ait kasabaların oluşturulmasına yönelik politika, temelde işçi sınıfının mekânsal bölünmesini sağlayarak kitlesel örgütlenmenin önüne geçmeyi ve yerli nüfusu sermayenin ihtiyaç duyduğu ucuz işgücü havuzuna dönüştürmeye yaramıştır. Bu

⁵⁴⁸ Marie Huchzermeyer, 2001, **a.g.e.**, s.308.

kapsamda kasabalara yerleştirilen yerli işgücünün niteliği, eğitim politikaları yoluyla (1951 tarihli Yerli İnşaat İşçileri Yasası, 1953 tarihli Yerli Eğitim Yasası gibi düzenlemelerle) arttırılmaya çalışılmıştır. Ancak yerli nüfusa yönelik verilen temel düzeyde eğitim, nüfusun nitelikli işgücüne dönüşmesini (aynı zamanda yerli orta sınıfın oluşmasını) engellemiştir. Bu gelişme Güney Afrika Cumhuriyeti'nin sanayileşmesinin önündeki en büyük engellerden biri olmuştur. Dolayısıyla başlangıçta ülkenin kapitalistleşme sürecini desteklemek üzere oluşturulan politikalar 1970'lerden sonra bir birikim krizine yol açmıştır.

1980'lerden sonra Apartheid politikalara karşı artan toplumsal tepkiler ve ekonomik krizin etkisiyle konut politikasında bir değişim yaşanmaya başlamıştır. Hem ulusal hem de uluslararası sermayenin Apartheid politikaların sonlandırılması konusunda hükümete yaptığı baskılar değişimin hızlanmasına yardımcı olmuştur. Bu gelişmelerin neticesinde Ulusal Parti yönetimi konut politikasının temel stratejisini, kentleşmenin tüm yönlerini kontrol etmeye çalışmaktan özel alanlara müdahale ederek oluşabilecek kentsel krizleri önlemeye doğru değiştirmiştir. Bu süre zarfında ulusal sermaye şehir Vakfı aracılığıyla politika değişikliğinde önemli bir rol üstlenmiştir.

Krizin ardından ülkenin ekonomik modeli ihracata yönelik sanayileşmeye doğru derin bir dönüşüm geçirmiştir. Bu süre zarfında önceki sosyal ve politik programlar da bu değişimden etkilenecektir.

3.2. 1994-2020 Güney Afrika Cumhuriyeti'nde Demokratik Dönüşüm ve Konut Politikası

Bu bölümde Apartheid sonrası oluşturulan “demokratik” konut politikasına değinilecektir. Neo-liberal eksende oluşturulan konut politikasına yön veren temel düşünce, metalaştırma yoluyla konut sorununun çözölmesidir. Bu kapsamda devlet, bir yanda özel sektörün konut üretimini teşvik etmiş diğer yanda ise verdiği sermaye

sübvansiyonları ve finans sektörü ile yaptığı ittifaklar aracılığıyla konut talebini canlı tutmaya çalışmıştır. Ayrılcı ve ırkçı politikaların izlerini silmek isteyen ANC yönetimi, metalaştırma aracılığıyla yerli nüfusun kalkınmasına ve Güney Afrika Cumhuriyeti'nin gelişmesine katkı sağlamayı istemiştir. Bu kapsamda atılan adımlar konutların finansal bir varlık olarak algılanmasına yardımcı olmuştur.

3.2.1. Neo-Liberal Ekonomi Politikalarına Geçiş

Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve sermaye birikiminin sürekliliğini sağlamaya yönelik ortaya çıkan Apartheid politikaların bizzat sermaye birikimine engel olmaya başlaması, Apartheid politikalara dayanan kapitalist gelişme döneminin sonunu hazırlamıştır. Güney Afrika Cumhuriyeti'nin ilk demokratik seçimi olan 1994 genel seçimleri, toplumsal ve siyasal eşitlik açısından yeni bir dönemin başlangıcını ifade etmektedir.⁵⁴⁹ Seçimlerden sonra Nelson Mandela başkanlığında iktidara gelen ANC yönetimi (1994-1999), Ulusal Parti'nin çizgisinden uzaklaşmayarak dönemin ekonomi politikasını 1990'larda tüm dünyada hızla yayılan neo-liberal politikalar ekseninde belirlemiştir.⁵⁵⁰

⁵⁴⁹ ANC seçimleri kazandığında, Yeniden İnşa ve Kalkınma Programı (RDP) aracılığıyla ayrımcılığın tarihsel izlerini silmek istemiştir. Ancak ülkedeki ulusal sermayenin RDP'ye karşı tutumu başta olmak üzere farklı nedenlerden dolayı program 1996 yılında yerini Büyüme, İstihdam ve Gelir Dağılımı Programına (GEAR) bırakmıştır.

⁵⁵⁰ Güney Afrika Cumhuriyeti'nde neo-liberal politikalar, 1980'lerin başında Ulusal Parti döneminde hayata geçirilmeye başlamıştır. 1994 seçimleri ile bu dönüşümün sekteye uğrayacağı düşünülmüştür. Ancak beklenen olmamış, ANC neo-liberal dönüşümü desteklemiştir. ANC'nin 1980'lerdeki aşırı sol düşünce yapısının merkez sağa doğru değişmesinde birden fazla etken bulunmaktadır. Her şeyden önce Sovyetler Birliği'nin dağılması ve Doğu Bloku ülkelerinde başlayan dönüşüm tüm dünyada (IMF, DB ve DTÖ önderliğinde) başka alternatifi yok fikrinin yayılmasına neden olmuştur. Bu gelişme Güney Afrika Cumhuriyeti üzerinde de (çeşitli düşünce kuruluşları ve akademisyenlerin desteğiyle) etkili olmuştur. İkinci olarak yine yukarıda söz ettiğimiz gelişme, (Afrika Ulusal Konseyi) ANC, Güney Afrika Komünist Partisi (SACP) ve Güney Afrika Sendikaları Kongresi (COSATU) gibi yapıların ideolojik temellerinin sarsılmasına neden olmuş ve bu tür yapıların içinde yaşanan düşünsel kırılmaları beslemiştir. Nitekim bu yapılar 1990'larla birlikte söylemlerini yumuşatmışlardır. Son olarak, ulusal sermayenin ülkedeki dönüşümde aktif rol oynaması ANC'nin neo-liberal çizgiyi benimsemesine yol açmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Harold Wolpe, **Race, Class and The Apartheid State**, Paris: UNESCO, 1988; Patrick Bond, **Elite Transition: From Apartheid to Neo-Liberalism in South Africa**, London: Pluto. 2000.

1996 yılında Dünya Bankası'nın önderliğinde hazırlanan⁵⁵¹ ve ANC yönetimi tarafından uygulamaya konan “Büyüme, İstihdam ve Gelir Dağılımı Programı” (GEAR), Washington Konsensüsü politikalarının Güney Afrika Cumhuriyeti'nde vücut bulmasını sağlamıştır.⁵⁵² GEAR programının amacı, sürdürülebilir bir büyüme için rekabetçi ve dışa açık bir ekonomiye geçişi gerçekleştirmektir. Bu kapsamda programla, ödemeler dengesini hedefleyen, özelleştirmeleri teşvik eden, enflasyonu kontrol altına alan ve doğrudan yabancı yatırımları kendisine çeken bir ekonomi politikası ön görülmüştür.

GEAR programının hayata geçirildiği dönemde başlayan ve hem küresel piyasaları hem de gelişmekte olan ülke ekonomilerini etkileyen Asya Krizi, Güney Afrika Cumhuriyeti ekonomisini de derinden sarsmıştır. Krizle birlikte GEAR programının hedeflediği ekonomik büyüme, işsizlik ve özel sektör yatırımlarına dair ön görüler sapmıştır.⁵⁵³⁵⁵⁴

Program kısa vadede hedeflerine ulaşamamış olsa da uzun vadede büyük değişimlere yol açmıştır. Nitekim program, Güney Afrika Cumhuriyeti'nin finansallaşmasının önünü açmıştır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını ülkeye çekmeye yönelik atılan adımlar, ulusal sermayenin küresel finansal piyasalara eklemlenmesini sağlamıştır.⁵⁵⁵ Ayrıca GEAR programı, özelleştirmelere “sistematik” bir

⁵⁵¹ GEAR belgesini hazırlayan 15 kişilik teknik ekibin iki üyesi Dünya Bankası'ndandır. Bu iki temsilci, Washington konsensüsü ilkelerinin programa katılmasında önemli bir rol üstlenmiştir. Solomon J. Terreblanche, “The Ideological Journey of South Africa: From The RDP to the GEAR Macro-economic Plan”, **ME99 Workshop on Globalisation, Poverty, Women and the Church in South Africa**, Cape Town: University of Cape Town, 1999.

⁵⁵² Gear programı hakkında daha fazla bilgi için bakınız: Department of Finance, **Growth, Employment and Redistribution: A Macroeconomic Strategy**, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/gear0.pdf, erişim tarihi: 28.03.2021.

⁵⁵³ Sagie Narsiah, “Neoliberalism and Privatisation in South Africa”, **GeoJournal**, C.57, S.1-2, 2002, s.6.

⁵⁵⁴ GEAR programında belirlenen hedefler kimi akademisyenler için zaten ütöpiktir. Örneğin Terreblanche, GEAR'ın iddia ettiği olağan üstü iyimser tablonun, tüm çevrelerde ideolojik kabul edilebilirliği arttırmaya yönelik kasıtlı bir girişim olduğunu düşünmektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Solomon J. Terreblanche, 1999, **a.g.e.**

⁵⁵⁵ Sam Ashman, Ben Fine ve Susan Newman, “The Crisis in South Africa: Neoliberalism, Financialization and Uneven and Combined Development”, **Socialist Register**, C.47, 2011, s.182-183.

yapı kazandırmıştır.⁵⁵⁶ Başka bir ifadeyle program, 1980’lerde Ulusal Parti tarafından uygulanmaya başlanan ancak sadece siyasi bir seçmen kitlesini tatmin etmek için kullanılan (taktiksel) özelleştirme politikasını, ekonomik ve politik kurumlar ile tüm toplumu pazar odaklı bir büyüme stratejisi ekseninde yeniden şekillendirecek bir politikaya dönüştürmüştür.⁵⁵⁷ Nitekim Programın kabulünü takip eden yıllarda özel sektörün etkinliğini arttıracak kurumsal yapılar ve yasal düzenlemeler hızla hayata geçirilmiştir.⁵⁵⁸ ANC yönetiminin konut politikası yine bu ekseninde belirlenecektir.

3.2.2. Post-Apartheid Konut Politikası

ANC yönetimi 1994 seçimlerini kazandığında Ulusal Parti yönetiminden önemli bir barınma sorunu miras almıştır. Yapılan araştırmalarda, 1995 yılı itibariyle ülkede kentsel konut açığının yaklaşık olarak 1,5 milyona ulaşacağı ön görülmüş ve içerisinde oturulmakta olan yaklaşık 720 bin konutun ise bakıma ve iyileştirmeye ihtiyaç duyduğu belirtilmiştir.⁵⁵⁹ Barınma sorunuyla karşılaşanların neredeyse tamamı ise yıllarca Ulusal Parti yönetimi tarafından ihmal edilen yerli nüfustur. Sorunun bu boyutlara gelmesinde ayrılıkçı politikalar ilk sırada yer alsa da Güney Afrika Cumhuriyeti’nin az gelişmişliğinin de etkisi büyüktür. ANC yönetimi, hem konut sorununu çözmek hem de ekonomik büyümeyi teşvik etmek amacıyla “Konut Üzerine Beyaz Kitap” adlı eylem planını yayımlamıştır. Beyaz Kitapta yer alan yeni konut politikası 1997 yılında çıkarılan 107 sayılı “Konut Kanunu” ile resmileştirilmiştir.

⁵⁵⁶ Özelleştirme tipolojileri hakkında detaylı bilgi için bakınız: Harvey Feigenbaum, Jeffrey Henig ve Chris Hamnett, **Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization**, Cambridge: Cambridge University Press, (1999).

⁵⁵⁷ Sagie Narsiah, 2002, **a.g.e.**, s.6-7.

⁵⁵⁸ 1998 yılında kurulan Belediye Altyapı Yatırım Birimi (The Municipal Infrastructure Investment Unit), 1998 yılında çıkarılan Belediye Yapıları Yasası (The Municipal Structures Act) ve 2000 yılında çıkarılan Belediye Sistemleri Yasası (The Municipal Systems Act) kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektörün etkinliğini arttırmak üzere atılan adımlara örnek olarak gösterilebilir.

⁵⁵⁹ Department of Housing, **White Paper: A New Housing Policy and Strategy for South Africa**, Pretoria: Department of Housing, 1994, s.10.

3.2.2.1. Konut Üzerine Beyaz Kitap

Beyaz Kitap, Güney Afrika Cumhuriyeti halkının; temel altyapılara sahip, mahremiyetini güvence altına alan ve dışarıdan gelebilecek tehlikelere karşı koruma sağlayan kalıcı bir konut yapısına erişim hakkını mümkün kılmak amacıyla hazırlanmış kapsamlı bir eylem planıdır. Bu amaca ulaşmak için eylem planında, devlet bütçesindeki konut yatırımlarının payının %5'e çıkarılması ve 5 yıl içerisinde 1 milyon konut dağıtımının gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.⁵⁶⁰ Bu kapsamda devlet, doğrudan konut tedarikiyle uğraşmak yerine özel sektörün konut üretimini teşvik edecek ve vatandaşların konuta ulaşılabilirliğini kolaylaştıracak mekanizmaları hayata geçirecektir.⁵⁶¹

Eylem planı, hedeflediği ilkelere ulaşabilmek amacıyla yeni bir konut sübvansiyon sistemi önermektedir. “Ulusal Konut Sübvansiyonu Programı” olarak adlandırılan bu sisteme göre aylık geliri 3500 randdan az olan gelir gruplarına yönelik bir defaya mahsus “sermaye sübvansiyonu” verilmesi ön görülmüştür. Sübvansiyonlar; (onaylı) evini yapan bireylere verilen “Bireysel Sübvansiyon”; akredite edilmiş özel ve kamu konut inşaat firmalarına verilen “Proje Bağlantılı Sübvansiyon”; akredite edilmiş ve sosyal konut üreten kooperatiflere veya kar amacı gütmeyen kuruluşlara verilen “Kurumsal Sübvansiyon”; ve son olarak “Konsolidasyon Sübvansiyonu” olarak çeşitli biçimlerde verilecektir.⁵⁶²

⁵⁶⁰ A.k., s.19-20.

⁵⁶¹ Devlet bu kapsamda şu yedi stratejiyi benimseyecektir: kamu harcamalarında verimlilik ve özel sektör yatırımlarını harekete geçirmek için yaşam alanlarında istikrarı sağlamak; hanelerin barınma koşullarını iyileştirmelerini desteklemek amacıyla gereken kurumsal ve teknik desteği sağlamak; etkin talep için tasarrufları arttırmak ve konut kredisini harekete geçirmek; dar gelirli haneler için kapsamlı bir konut sübvansiyon sistemi oluşturmak; hedefler doğrultusunda konut sektöründeki kurumsal kapasiteyi rasyonelleştirmek; arzulanan konut teslim oranına ulaşmak için toprağın imara açılmasını kolaylaştırmak; etkinliği arttırabilmek için kamu sektörünün eşgüdümlü çalışmasını sağlamak. A.k., s.24-30.

⁵⁶² A.k., s.28.

Tablo 2.2 Aylık Gelire Göre Verilmesi Planlanan Sübvansiyon Miktarı

Aylık Gelir Aralığı	Sübvansiyon Miktarı (Bin Rand)	Hanehalkı Oranı* (%)	Hanehalkı Sayısı* (Milyon)
R0-R800	15000	%39,7	3.30
R801-R1500	12500	%29	2.41
R1501-R2500	9500	%11,8	0,98
R2501-R3500	5000	%5,6	0,46
R3501 ve Üstü	-	%13,9	1.15
Toplam	-	%100	8.30

Kaynak: Department of Housing, 1994, **a.g.e.**, s.28.

Tablo 2.2’den anlaşılacağı üzere sübvansiyon programı derinlikten çok genişliğe odaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle devlet, sadece en yoksul aileleri göz önünde bulundurarak az sayıda hanehalkına daha büyük miktarlarda destek vermek yerine miktarı az da olsa toplumun geneline sübvansiyon sağlamayı tercih etmiştir. Bu tercih, ANC yönetimi tarafından konut hakkının en temel insan haklarından biri olarak görülmesiyle ilgilidir. Ama aynı zamanda inşaat endüstrisinin ülke kalkınmasında önemli bir araç kullanılacağına işaret etmektedir. Nitekim Beyaz Kitap’ta yer alan ifadesiyle “ekonomiyi yeniden canlandıracak” olan yeni konut politikası, devletin konut arzından tamamen çekilip yerini piyasaya bırakması üzerine kurulmuştur. Bu süreçte oluşturulacak talep yapısı ile özel sektörün konut arzına katılımı teşvik edilecektir. ANC yönetimi özellikle yerli nüfusa ait bir inşaat endüstrisinin kurulmasını istemiştir.⁵⁶³ Ancak ülkedeki gelir oranları ve konut kredilerine erişilebilirlik talebin oluşmasını engellemektedir. Dolayısıyla devletin bu alanda müdahalesi kaçınılmaz olmuştur.

ANC hükümeti, yeni konut politikasını hataya geçirmeye yönelik çeşitli eylemler gerçekleştirmiştir. İlk olarak, konutu ticarileştirecek ve konut finansmanını piyasalaştıracak adımlar atılmıştır. 1920 yılından beri (çeşitli revizyonlar geçirerek)

* 1995 yılına ait Beyaz Kitap’ta yer alan tahmini rakam ve oranları göstermektedir.

⁵⁶³ Alan Gilbert, “Helping the Poor Through Housing Subsidies: Lessons from Chile, Colombia and South Africa”, **Habitat International**, C.28, S.1, 2004, s.24.

uygulanmakta olan sübvansiyon sistemi yenisi ile değiştirilmiştir. Sübvansiyon programını desteklemek ve konut talebini örgütlemek amacıyla yerli nüfusun finansal piyasalara eklemlenmesi sağlanmaya çalışılmıştır.⁵⁶⁴ Bu kapsamda ticari bankalar ile anlaşma yapılarak, bankaların dar gelirli hanelere yönelik ipotek piyasasına girişleri teşvik edilmiştir. Bankaların üstlendikleri riskleri azaltmak amacıyla da 1995 yılında “Mortgage Tazmin Fonu” oluşturulmuştur. 1996 yılında, banka dışı finans kuruluşlarının gelişimini desteklemek amacıyla “Kırsal Konut Kredisi Fonu” (RHLCF) ve “Ulusal Konut Finansmanı Kurumu” (NHFC) kurulmuştur. NHFC ve RHLCF, ülkede mikro krediler veren alternatif finansal kurumların oluşmasına önemli katkı sağlayacaktır.

Yukarıdaki gelişmelere konut politikasını yasal bir zemine oturtacak adımlar eşlik etmiştir. 1996 yılında kabul edilen ve 1997 yılında yürürlüğe giren Anayasa’da, yeterli konut hakkı anayasal güvence altına alınmıştır.⁵⁶⁵ Yine 1997 yılında “107 sayılı Konut Kanunu” yayımlanmış ve Beyaz Kitap’ta ana hatları çizilen politika ilkelerini yasallaştırmıştır.⁵⁶⁶⁵⁶⁷ Ayrıca Konut Kanunu ile yeterli konuta erişimi sağlama görevi yerel yönetimlere verilmiştir. Bu kapsamda yerel yönetimler, özel sektörün yürüttüğü konut projelerini teşvik ederek, kendisi (bir ticari işletme kurabilir) geliştirici olarak hareket ederek, özel sektörle iş birliği yaparak ya da diğer aktörlerin konut geliştirme

⁵⁶⁴ 1980’lerin ikinci yarısında, kentsel toplumsal hareketlerin bir sonucu olarak orta sınıf yerli nüfusun mülkiyet sahibi olmasının önü açılmıştır. Bu dönemde sınırlı da olsa yerli nüfus, finans piyasalarından borçlanmış ve konut satın almıştır. Ancak devam eden toplumsal olaylar ve ekonomide yaşanan sorunlar takipteki kredilerde önemli bir artışa neden olmuştur. Bu sürecin sonunda bankalar, yerli nüfusa yönelik ipotek piyasalarından çekilmişlerdir. ANC hükümeti bu durumu değiştirmek için adımlar atmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Mary R. Tomlinson, “South Africa’s Housing Policy: Lessons from Four Years of the New Housing Subsidy Scheme”, **Third World Planning Review**, C.21, S.3, 1999, s.283-295; Mary R. Tomlinson, “The Development of a Low-income Housing Finance Sector in South Africa: Have We Finally Found a way Forward?”, **Habitat International**, C.31, S.1, 2007, s.77-86.

⁵⁶⁵ Md. 26(1-2): Herkes, yeterli konuta erişim hakkına sahiptir. Devlet, bu hakkın aşamalı olarak gerçekleştirilmesini sağlamak için mevcut kaynakları dahilinde makul yasal ve diğer önlemleri almalıdır.

⁵⁶⁶ Kate Tissington, 2011, **a.g.e.**, s.14; Clinton Aigbavboa ve Wellington Thwala, 2018, **a.g.e.**, s.118.

⁵⁶⁷ Beyaz Kitap’ta yer alan ana hatlar ancak 1997 yılında yasalaşabilmiştir. Bu uzun gecikmenin iki temel nedeni bulunmaktadır. İlk olarak, Ulusal İskan Kurulu, yerel yönetimler ve diğer Bakanlıklar arasında idari çerçeve ve politika ayrıntılarının uygulanabilirliği geniş çapta tartışılmıştır. İkinci olarak, mevcut Apartheid konut mevzuatının karmaşıklığının oluşturduğu teknik zorluktur. Karar alıcılar uygulamada var olan mevzuatı ayrıntılı inceleyerek, yeni yasada hiçbir boşluğun olmadığından emin olmak istemişlerdir. Nitekim 1997 tarihli Konut Yasası, 35 farklı yasayı etkilemiştir. Chris J. Mackay, “Housing Policy in South Africa: The Challenge of Delivery”, **Housing Studies**, C.14, S.3, 1999, s.390.

sürecine katılımını destekleyerek ulusal konut programına katkı sağlayabilecektir.⁵⁶⁸

Finansman tahsis etme, sübvansiyon programlarını yönetme ve konut piyasasının etkin işleyişini teşvik etme yetkileri ise merkezi yönetimdedir.⁵⁶⁹

ANC hükümeti, sübvansiyon programının işleyişine çok önem vermiştir. Nitekim 1995 yılından 2001 yılları arasında, sermaye sübvansiyonları ile bir milyondan fazla konut tahsis edilmiştir.⁵⁷⁰ Bu süreçte konut programı için yaklaşık 40 milyar rand harcanmıştır.⁵⁷¹ Hükümet, Beyaz Kitap'ta yer alan konut hedefine niceliksel olarak ulaşmıştır. Fakat bu süreç, birbiriyle bağlantılı farklı eleştirileri de beraberinde getirmiştir.⁵⁷² Bunlardan ilki, verilen sübvansiyonların yeterli bir konuta erişimi mümkün kılmadığı yönündedir. Sermaye sübvansiyonunun en yaygın olarak uygulanan versiyonu proje bağlantılı sübvansiyondur. Bu sübvansiyon, artımlı konut modeline göre konut geliştiricileri tarafından inşa edilmiş ve hanehalkının ihtiyaçları doğrultusunda zamanla genişletebileceği/geliştirebileceği (çoğunlukla tek odalı) bir başlangıç konutuna (starter house) sahip olmalarını sağlamıştır. Geliştiricilerin inşaat maliyetlerini düşürmek amacıyla seçtiği artımlı konut modelinin işlevsel olabilmesi hanehalkının evi genişletebiliyor/geliştirebiliyor olmasına bağlıdır. Bunun için de yararlanıcıların bir finansmana ihtiyacı bulunmaktadır. Hükümet, (bankalarla varılan mutabakatın da etkisiyle) kullanıcıların bireysel finansman kredilerine ulaşabileceğini varsaymıştır. Beklenen olmamış,⁵⁷³ hanelerin birçoğu (en başta yüksek işsizlik nedeniyle) ekonomik

⁵⁶⁸ Republic of South Africa, **Housing Act, Act No. 107 of 1997**, Cape Town: Government Printer, 1997, s.24-26.

⁵⁶⁹ Chris J. Mackay, 1999, **a.g.e.**, s.390.

⁵⁷⁰ 1.501.782 kişi sübvansiyonlardan faydalanmıştır. 1.074.028 adet konut teslim edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Department of National Treasury, **Provincial Budgets and Expenditure Review 2003/04 – 2009/10**, Pretoria: National Treasury. 2007, s.66-68.

⁵⁷¹ Alan Gilbert, "Scan Globally; Reinvent Locally: Reflecting on the Origins of South Africa's Capital Housing Subsidy Policy", **Urban Studies**, C.39, S.10, 2002(b), s.1917.

⁵⁷² Sarah Charlton ve Caroline Kihato, "Reaching the Poor? An Analysis of the Influences on the Evolution of South Africa's Housing Programme", **Democracy and Delivery: Urban Policy in South Africa** (Ed. U. Pillay vd), Cape Town: HSRC Press, 2006, s.252-282; Marie Huchzermeyer, 2001, **a.g.e.**, s.303-331; Firoz Khan ve Sarah Thurman, **Setting the Stage: Current Housing Policy and Debate in South Africa**, Cape Town: Isandla Institute, 2001; Mary R. Tomlinson, 1999, **a.g.e.**, s.283-295.

⁵⁷³ 1994-1999 arasında sübvansiyonlardan faydalanan hanelerin sadece %14'ü kredilere başvurmuştur. Marie Huchzermeyer, 2001, **a.g.e.**, s.313-314.

nedenlerden dolayı konutlarını geliştirememiştir. ANC yönetimi, beş yılın sonunda bu durumun farkına vararak konutların boyutunu ve özelliklerini yeniden belirleyen düzenlemeyi hayata geçirmiştir.⁵⁷⁴ Ancak bu düzenleme de inşaat maliyetlerini arttırmıştır. Dolayısıyla bu tarihten sonra yapılan konut projelerinde sanitasyon, su ve yollarla ilgili hizmet standartları giderek düşmüş ve projeler çoğunlukla kentlerin çeperlerine doğru yayılmıştır.

Konut politikasına getirilen bir diğer eleştiri, sınırlı kaynakların konut sahipliğini arttırmak için heba ediliyor oluşudur. Bu görüşe göre hükümet, kiralık konutlar yerine konut sahipliği ideolojisine yönelerek konut programının etkinliğini, verimliliğini ve sürdürülebilirliğini kaybetmiştir. Özellikle GEAR programının mali disiplin adına devlet harcamalarını sınırlandırması, ekonomik büyümeye bağlı olan ve genel bütçeden ayrılan konut yatırımlarının payını azaltmıştır. Böylece Beyaz Kitap'ta yazan %5 hedefine hiçbir zaman ulaşamamıştır. Bu gelişme, hedeflenen teslim sayısına ulaşabilmek için bazı şeylerden feragat edilmesini gerektirmiştir. Örneğin hızlı teslim ve maliyet baskısı, zaten yeterliliği tartışılan konutların kalitesini düşürmüştür. Çoğu konut iklim şartlarına ve doğa koşullarına uygun olarak üretilmemiştir. Dahası konutlar arazi maliyetleri gözetilerek kentlerin çeperlerinde inşa edilmişlerdir. Bu, bir yandan mekânsal ayrışmayı şiddetlendirirken diğer yandan da kentsel yayılmayı ve dolayısıyla da kamu hizmetlerinin maliyetini arttırmıştır. Bütün bu hususlar hem yoksulların hem de ülkenin kısıtlı olan kaynaklarına yeni yükler bindirmiştir.

Apartheid sonrasının konut politikasına getirilen eleştirilerin sonuncusu ise, geçen süre zarfında toplumun en yoksul kesimini önceleyen etkili bir politikanın oluşturulamamasıdır. Yoksul haneler için konut kurumları tarafından sağlanan ve toplam

⁵⁷⁴ Konut Kanunu'nda yapılan değişiklikle her evde şu standartların bulunması kararlaştırılmıştır: asgari brüt 40 metrekare taban alanı; iki yatak odası; tuvalet, duş ve lavabo içeren ayrı banyo; birleşik yaşam alanı ve lavabolu mutfak; ve proje alanında elektrik varsa hazır pano elektrik tesisatı. Clinton Aigbavboa ve Wellington Thwala, 2018, **a.g.e.**, s.132.

konut stokunun içinde çok küçük bir alanı işgal eden (1994-2003 arası üretilen toplam konutların yaklaşık %1,5'i) sosyal konutlara, düzenli bir gelir elde eden ve konut için ödeme yapabilenler ulaşabilmiştir. Dolayısıyla gelir seviyesi açısından toplumun en altında bulunan ve çoğunlukla işsiz olan haneler, bu konutlara hiçbir zaman ulaşamamıştır.

3.2.2.2. Konut Politikasında Yeni Bir Yapılandırma (Breaking New Ground- BNG)

Sosyal konutların sahip olduğu sorunlar, ANC yönetiminin de farkında olduğu gerçeklerdir. Nitekim hükümet, Konut Kanunu'nda değişiklik yaparak konut tesliminde nicelikten ziyade niteliğe odaklanmaya başlamıştır. Dahası yeni yerleşim yerlerinde temel hizmetlere erişimi arttıracak, yoksulluğu hafifletecek ve yaşam kalitesini iyileştirecek yeni programların başlatılması da gündeme gelmiştir.⁵⁷⁵ Bu gelişmelerin dışında Konut Bakanlığı, ulusal konut programının etkinliği üzerine bir araştırma yapılmasına karar vermiştir. 2002 yılında başlayan ve 18 ay süren çalışmaların sonucunda, mevcut programın bir dizi istenmeyen sonuca yol açtığı açıkça kabul edilmiş⁵⁷⁶ ve yeni bir konut planı (Breaking New Ground - BNG) yayımlanmıştır.

BNG konut planı,⁵⁷⁷ temel olarak mevcut konut politikasına dayanmakla birlikte odağını uygun fiyatlı konutların sağlanmasından bütünlük ve sürdürülebilir insan yerleşimlerinin oluşturulmasına kaydırmıştır. BNG ile belirlenen temel hedef, (konut sunumu) arz yanlı model yerine kaliteye ve tercihe odaklanan talep yanlı bir model inşa etmektir. Bu kapsamda sübvansiyon programı da yeniden düzenlenmiştir. Buna göre,

⁵⁷⁵ Sarah Charlton ve Caroline Kihato, 2006, **a.g.e.**, s.257.

⁵⁷⁶ İstenmeyen sorunlar arasında, konutların kentlerin çevresine yayılması; nitelsiz konutlar ve yerleşim yerleri; topluluk katılımının olmaması; dar gelirli ailelere yönelik ikinci el konut piyasasının sınırlı kalması; yolsuzluk ve kötü yönetim; teslimatta yavaşlama; yetersiz bütçeler; sınırlı veya azalan kamu sektörü katılımı; artan konut açığı; ve enformel yerleşimlerin devam eden büyümesi bulunmaktadır. Kate Tissington, 2011, **a.g.e.**, s.64.

⁵⁷⁷ Department of Housing, **Breaking New Ground: A Comprehensive Housing Plan for the Development of Integrated Sustainable Human Settlements**, Pretoria: Department of Housing, 2004.

mevcut sübvansiyon grupları kaldırılmış ve aylık geliri 3500 randdan az olanlara tek tip sübvansiyon miktarı verilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca aylık geliri 3501 ve 7000 rand arasında olan hanelere de (finans bağlantılı) sermaye sübvansiyonu verileceği belirtilmiştir. BNG konut planında da açıkça belirtildiği gibi sübvansiyon programında yapılan bu değişikliklerle özel sektörün konut arzına katılımı arttırılmak istenmiştir.⁵⁷⁸ Ayrıca sübvansiyon programından yararlananların artması (yaklaşık 108 bin yeni yararlanıcı), uzun zamandan beri oluşması beklenen ikincil konut piyasasının gelişimini de destekleyecektir.

Sübvansiyon programında yapılan değişikliğin bir başka nedeni ise finansal kurumlar ile hükümet arasında yapılan yeni bir anlaşmadır. “Finans Sektörü Şartı” (FSC) olarak geçen bu anlaşmaya göre finansal kurumlar, dar gelirli nüfusa yönelik ipotekli konut kredisi verecektir. Aslında bu kurumlar, 1990’lı yıllarda (hükümet ile yaptıkları anlaşma gereği) sübvansiyonlardan faydalanan dar gelirli nüfusa yönelik Mortgage Tazmin Fonu garantili ve değeri yaklaşık 4 milyar rand olan ipotekli konut kredisi vermiştir. Ancak 1998 yılında hükümet ve finansal kurumlar arasında çıkan anlaşmazlıktan dolayı Mortgage Tazmin Fonu kapatılmış ve finansal kurumlar dar gelirlilere yönelik kredileri sonlandırmıştır.⁵⁷⁹ Hükümet, sübvansiyon programının etkinliğini arttırmak iddiasıyla bu kurumlarla yeni bir anlaşma yapmak istemiş ve 2003 yılında finans sektöründen bir teklif gelmiştir. Finans Sektörü Şartı olarak anılan bu teklife göre finansal kurumlar, dar gelirli nüfusa yönelik 350 bin ipotekli konut kredisi (42 milyar rand – yaklaşık olarak 5,6 milyar \$) vermeyi taahhüt etmiştir. Krediler, borçluların temerrüde düşme riskini azaltmak amacıyla sabit faizle verilecektir. Ayrıca hükümet kreditorlerin kredi hacmini genişletmelerine yardımcı olmak için ikincil

⁵⁷⁸ Nitekim büyük inşaat firmaları düşük kar marjları nedeniyle sübvansiyonlu konut piyasasından çekilmeye başlamıştır. Bu, konut arzının küçülmesine ve konut açığının artmasına neden olmuştur. **A.k.**, s.7.

⁵⁷⁹ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Mary R. Tomlinson, 2007, **a.g.e.**, s.80.

piyasaların gelişmesini (devlet destekli menkul kıymetleştirme ve zarar limiti sigortası yoluyla) teşvik edecektir.⁵⁸⁰

Anlaşmanın ardından finansal kurumlar, dar gelirli nüfusa yönelik ipotekli konut kredisi vermeye başlamış, 2008/2009 mali yılının sonunda bu kredilerin miktarı 44 milyar randa ulaşmıştır. Bu süreçte menkul kıymetleştirme, finansal kurumlar için önemli bir finansman kaynağı olarak işlev görmüştür.⁵⁸¹

Finansal kurumların kredi hacmini genişleten menkul kıymetleştirme, Güney Afrika Cumhuriyeti için yeni bir uygulama değildir. Ülkede ipoteğe dayalı menkul kıymet ihracı (İDMK) ilk olarak 1989 yılında gerçekleştirilmiştir. Ancak yasal ve kurumsal altyapı eksikliği nedeniyle 2000’li yılların başına kadar çok sınırlı bir kullanım alanı bulmuştur. 2001 yılında Banka Kanunu’nda yapılan bir değişiklik, banka ve banka dışı finans kuruluşlarının menkul kıymetleştirme yapabilmesinin önü açılmıştır. Aynı yıl SA Home Loans (SAHL)⁵⁸² adlı bir banka dışı finans kuruluşu, 1,25 milyar rand değerinde İDMK gerçekleştirmiştir. 2001-2003 yılları arasında 3 kez İDMK ihracı gerçekleştiren SAHL, toplamda 3,8 milyar randlık finansman sağlamıştır.⁵⁸³ İlerleyen yıllarda ihraçlarına devam eden SAHL, elde ettiği finansman sayesinde birincil ipotek piyasasında önemli bir pay elde etmiştir. SAHL’in ardından ülkenin önde gelen ticari bankaları da (bakınız Şekil 2.20) ipotekli konut kredilerini ihraç etmeye başlamıştır.⁵⁸⁴ 2001-2008

⁵⁸⁰ Lochner Marais ve Jan Cloete, “Housing Policy and Private Sector Housing Finance: Policy Intent and Market Directions in South Africa”, **Habitat International**, C.61, S.1, 2017, s.26.

⁵⁸¹ A.k.

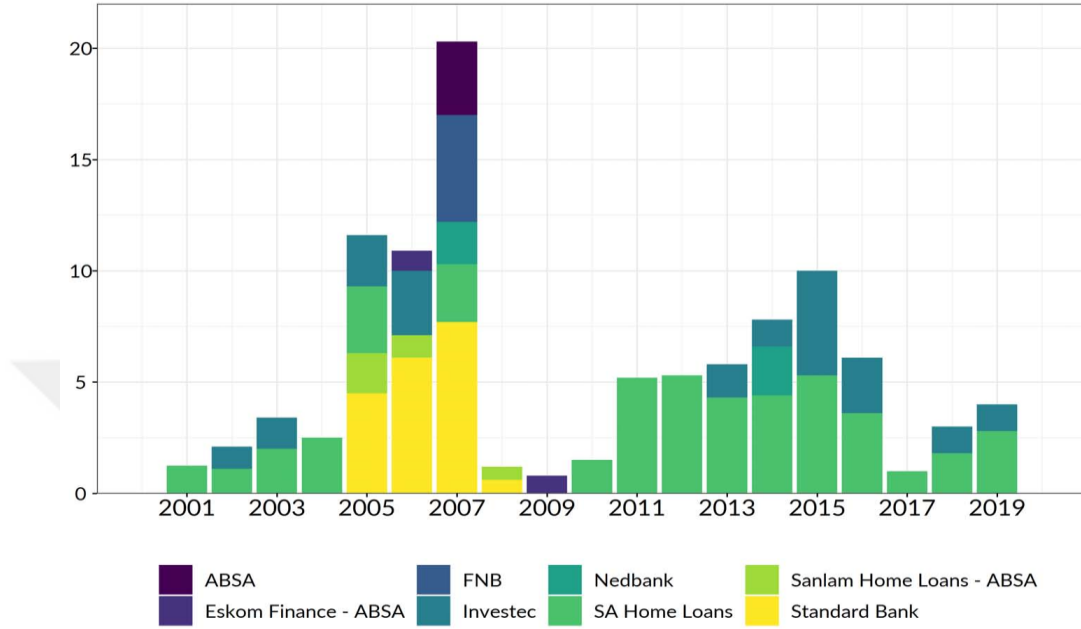
⁵⁸² Devlet Çalışanları Emeklilik Fonu’nun (GEPP) mali kolu olan Kamu Yatırım Şirketi (PIC), SAHL finans kuruluşunun 4’te 1 hissesine sahiptir. Diğer bir ifadeyle ülkedeki en büyük emeklilik fonu olan GEPP, konut yatırımlarına epeyce ilgi duymaktadır. Zaten bu konu GEPP’in 2018 yılındaki raporunda da açıkça dile getirilmiştir.

⁵⁸³ Neil van Vuuren, **The Awakening of Securitisation in South Africa**, <https://sasf.co.za/aboutsecuritisation/The%20awakening%20of%20securitisation%20in%20South%20Africa.pdf>, erişim tarihi: 15.04.2021.

⁵⁸⁴ Julia Freybote ve Viola Karoly, “Secondary Mortgage Markets in South Africa”, **Mortgage Markets Worldwide** (Ed. D. Ben-Shahar vd.), Oxford: Blackwell Publishing, 2008, s.190.

yılları arasında toplam değeri 50 milyar randdan fazla olan ihraç gerçekleştirilmiştir. Bu süre zarfında elde edilen finansman, birincil ipotek piyasasının genişlemesini sağlamıştır.

Şekil 2.20 2001-2019 Yılları Arasında Finansal Kurumlar Tarafından Gerçekleştirilen Yıllık İpotek İhracı (milyar rand)



Kaynak: Julien Migozzi, *Une Ville à Vendre: Numérisation et Financiarisation du Marché du Logement au Cap: Stratification et Ségrégation de la Métropole Émergente*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Grenoble: Université Grenoble Alpes, 2020, s.303.

Menkul kıymetleştirme sonucunda kredi hacminin genişlemesi ve hükümetle finans sektörü arasında yapılan anlaşma, (temelleri BNG’de atılan) yeni bir konut sübvansiyon programına yol açmıştır. 2005 yılında Konut Bakanlığı, “Finans Bağlantılı Bireysel Sübvansiyon Programı” (FLISP) olarak adlandırılan ve aylık geliri 3501 ile 7000 rand arasında olan hanelere sermaye sübvansiyonu verilmesini ön gören bir program tanıtmıştır. Program temel olarak konut sübvansiyonuna erişemeyecek kadar zengin ama bir konut alamayacak kadar yoksul olan haneleri (gap market) hedeflemektedir. FLISP kapsamında verilecek olan sübvansiyonlar hanehalkının gelirine göre değişim göstermiştir.⁵⁸⁵

⁵⁸⁵ Lochner Marais ve Jan Cloete, 2017, *a.g.e.*, s.26; Liza R. Cirolia, “Reframing the ‘Gap Market’: Lessons and Implications from Cape Town’s Gap Market Housing Initiative”, *Journal of Housing and the Built Environment*, C.31, S.4, 2015, s.626.

FLISP'in temel mantığı sübvansiyonun ipotek finansmanına bağlı olmasıdır. Başka bir ifadeyle devletten mali destek alabilmek, gayrimenkul şirketleri ve finansal kurumlar tarafından tasarlanan ipotek türlerine, konut ürünlerine ve kredi kriterlerine bağlıdır. Bu durumda ipotekli konut kredilerine başvuramayan hanelerin (örneğin düzensiz aylık geliri olan ya da kayıt dışı işgücü gibi) FLISP'ten yararlanması mümkün değildir. Güney Afrika Cumhuriyeti'nin istihdam ve gelir yapısı göz önüne alındığında programın çoğunlukla düzenli bir aylık gelire sahip olan (başta kamu sektörü çalışanları) bir kitleyi hedef aldığını söylemek mümkündür. Bu açıdan bakıldığında FLISP, aylık gelirinden dolayı uygun ipotekli konut kredisi bulamayan hanelerin finansal piyasalara eklemlenmesini sağlamaya yönelik bir adım olarak atılmış ve finans sektörünün genişlemesine katkı sağlayacak bir hamle olmuştur.

3.2.2.3. İpotek Sektörünün Yükselişi ve 2008 Küresel Finans Krizinin Konut Politikasına Etkisi

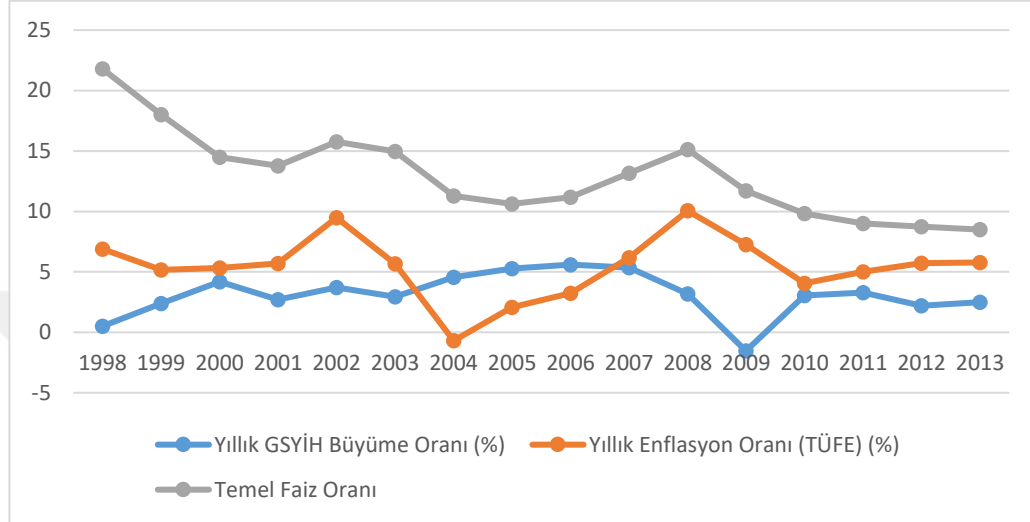
Güney Afrika Cumhuriyeti'nde, 2003 yılından Küresel Finans Krizine kadar geçen sürede istikrarlı bir ekonomik büyüme yaşanmıştır. Bu süre zarfında gerçekleşen nispeten düşük enflasyon ve faiz oranları (bakınız Şekil 2.21) orta sınıf yerli nüfus olmak üzere hanehalklarının finansal piyasalara eklemlenmesini sağlamıştır. Bu gelişmeye yukarıda sayılan gelişmeler (FSC, BNG, FLISP ve menkul kıymetleştirme) eşlik etmiş ve ülke tarihinde eş benzeri görülmemiş bir kredi genişlemesi meydana gelmiştir.⁵⁸⁶

2002 yılından 2007 yılına kadar finansal kurumlar tarafından verilen kredi miktarı üç kat artarken, aynı dönemde toplam değeri 1.330.178 milyon rand olan yeni ipotekli konut kredisi verilmiştir (bakınız Şekil 2.22). İpotekli konut kredilerinde yaşanan artış,

⁵⁸⁶ İpotek piyasasındaki büyümeye rağmen Güney Afrika Cumhuriyeti'nde eşik altı krediler yaygınlaşmamıştır. Bunun temel nedeni 2005 yılında çıkarılan ve katı kredi kriterleri getiren "Ulusal Kredi Yasası"dır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: R. Goodwin-Groen ve M. Kelly-Louw, **The National Credit Act and its Regulations in the Context of Access to Finance in South Africa**, Johannesburg: FinMark Trust, 2006; Catherine Boonzaaier ve Joseph Chisasa, "The Impact of The National Credit Act on Residential Mortgage Lending in South Africa", **Journal of Applied Business Research**, C.34, S.3, 2018, s.533-544.

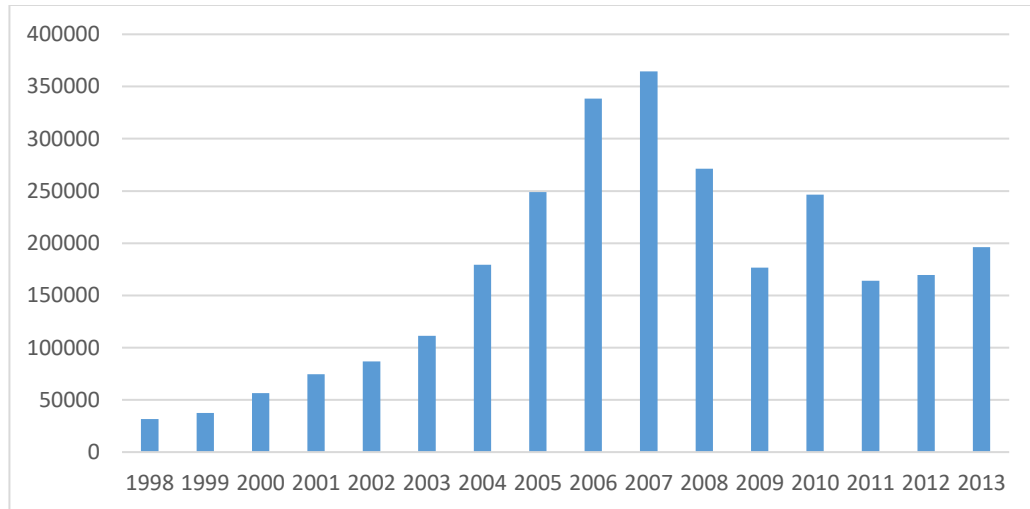
kredilerin GSYİH oranına da yansımıştır. 2002 yılında %19 civarında olan oran, 2007’de %42,7’ye kadar çıkmıştır.⁵⁸⁷ Kredilere erişimin artması, hanehalkının giderek daha fazla borçlanmasına (bakınız Şekil 2.23) ve konut fiyatlarında enflasyona neden olmuştur.

Şekil 2.21 1998-2013 Yılları Arasında Yıllık GSYİH Oranı, Temel Faiz Oranı ve Yıllık Enflasyon Oranı



Kaynak: DB, **National Accounts Database**, <https://data.worldbank.org/>, erişim tarihi: 30.12.2020.

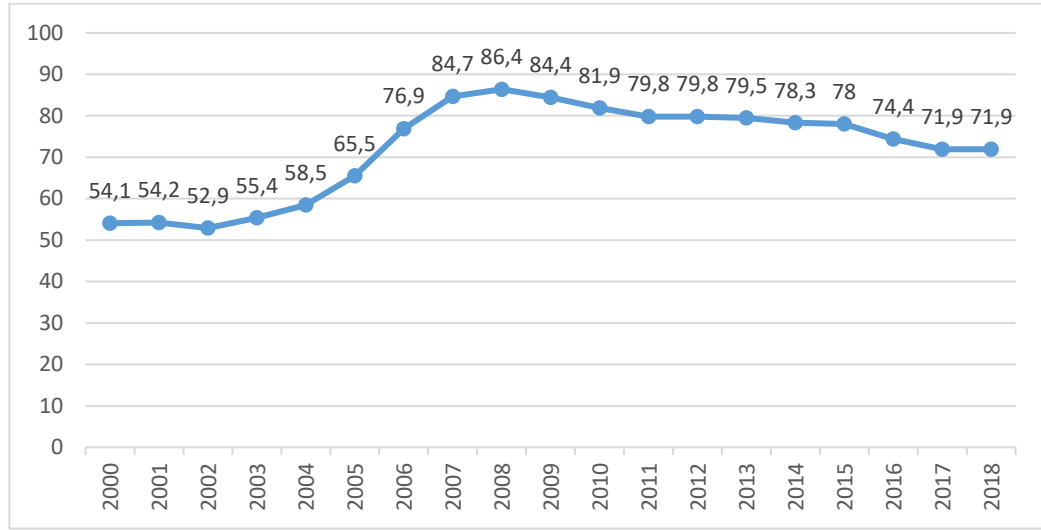
Şekil 2.22 1998-2013 Yılları Arasında Verilen İpotekli Konut Kredilerinin Yıllık Miktarı (milyon rand)



Kaynak: South African Reserve Bank, **Quarterly Bulletins**, No: 226 - December 2002: **Statistical Tables Money and banking**, Pretoria: SARB, 2002; South African Reserve Bank, **Quarterly Bulletins**, No 241 - September 2006: **Statistical Tables Money and banking**, Pretoria: SARB, 2006; South African Reserve Bank, **Quarterly Bulletins**, No 255 - March 2010: **Statistical Tables Money and banking**, Pretoria: SARB, 2010; South African Reserve Bank, **Quarterly Bulletins**, No 272 – June 2014: **Statistical Tables Money and banking**, Pretoria: SARB, 2014.

⁵⁸⁷ Housing Finance Network, **Country Statistics: South Africa**, https://www.housing-finance-network.org/index.php?id=262&id_country=32#, erişim tarihi: 07.03.2021.

Şekil 2.23 2000-2018 Yılları Arasında Hanehalkı Borçlarının Gelirlerine Oranı (%)



Kaynak: Trading Economics, **South Africa Households Debt to Income**, <https://tradingeconomics.com/south-africa/households-debt-to-income>, erişim tarihi: 30.03.2021.

Güney Afrika Cumhuriyeti'nde konut fiyatlarındaki artış 1975 ile 2002 yılları arasında yıllık enflasyon artışının altında gerçekleşmiştir.⁵⁸⁸ Dolayısıyla konut uzun yıllar bir yatırım aracı olarak görülmemiştir. Ancak ulusal konut fiyatları 2000-2006 yılları arasında ortalama %20 civarında artmıştır.⁵⁸⁹ Konut fiyatlarındaki artışı tetikleyen çeşitli etmenler⁵⁹⁰ bulunmakla birlikte fiyat artışları ipotekli konut kredilerinin genişlemesinden epeyce etkilenmiştir (aynı zamanda tersi). Enflasyonun üzerinde yaşanan artışlar, farklı sosyal gruplar tarafından (bireyler, kurumsal yatırımcılar ve konut sağlayıcıları gibi) konutun finansal bir varlık olarak algılanmasına neden olmuştur.

İpotekli konut kredileri ve konut fiyatlarındaki yükseliş küresel finans krizinden sonra etkisini yitirmiştir. Kriz, küresel talepte önemli bir daralma yaşanmasına neden

⁵⁸⁸ Lochner Marais ve Jan Cloete, 2017, **a.g.e.**, s.27.

⁵⁸⁹ 2001 yılından sonraki konut fiyatlarındaki aylık artış bilgisi için bakınız: FNB, **Property Barometer - Monthly FNB House Price Index**, <https://www.fnb.co.za/economics-commentary/>, erişim tarihi: 27.04.2021.

⁵⁹⁰ Konut fiyatlarındaki artış genel olarak 4 gelişmeden etkilenmiştir. Bunlar: konut talebi üzerinde önemli bir etkiye neden olan finansal olarak istikrarlı bir siyah orta sınıfın ortaya çıkışı; Apartheid döneminde yurtdışına yönelen yerli sermaye yatırımlarının 2004 yılından itibaren ülkeye geri dönmesi ve bu yatırımların konut piyasasına yönelmesi; istikrarlı ve barışçıl bir toplumsal yapının oluşması; ve konut piyasasını hareketlendirmek üzere devletin aktif müdahalesi. Lalaine C. Delmendo, **South Africa: Weak Economy, Falling House Prices, Inactive Government**, <https://www.globalpropertyguide.com/Africa/South-Africa/Price-History>, erişim tarihi: 30.03.2021.

olmuş, bu da ülkenin madencilik ve imalat sektörünü olumsuz etkilemiştir.⁵⁹¹ Bunun yanında sıkılaştan uluslararası likidite, ekonomik resesyona yol açmış ve faizlerin yükselmesine neden olmuştur. Artan faiz oranlarının yanında resesyondan kaynaklanan işsizlik (işsiz ordusuna yaklaşık 1 milyon yeni işsiz eklenmiştir),⁵⁹² konut talebini önemli oranda etkilemiştir. 2008-2009 yılları arasında konut fiyatları %3,2 (reel olarak %16,5) oranında azalırken birincil ipotek piyasası 2009 yılında 2007 yılına göre yaklaşık %65 daralmıştır.⁵⁹³ Aynı yıllarda ikincil ipotek piyasası da yaklaşık olarak %500 küçülmüştür. Kredi hacminde yaşanan daralma ipotekli konut kredilerinin GSYİH oranına da yansımıştır. 2007 yılında %42,7 ile en yüksek seviyesine ulaşan oran, her geçen yıl azalarak %22,54'e (2014)⁵⁹⁴ kadar gerileyecektir.

Krizden sonra durgunlaşan konut piyasası, 2010 yılında Güney Afrika Cumhuriyeti'nde düzenlenen Dünya Kupası, 2011 yılında ülkenin BRIC'e katılması ve düşen faiz oranları ile biraz hareketlenmişse de 2000'lerin başındaki ivmeyi yakalayamamıştır. ANC yönetimi konut piyasasını canlandırmak için iki farklı müdahalede bulunmuştur. Bunlardan ilki, sübvansiyonlardan faydalanan yararlanıcıların sayısını arttırmak olmuştur. 2011 yılında Finans Bağlantılı Bireysel Sübvansiyon Programı'nda yapılan bir değişiklikle sübvansiyonlar artık aylık geliri 3501 ile 15000 rand arasında olan hanehalklarına verilecektir. Bireylerin, bir defaya mahsus olarak verilecek olan sermaye sübvansiyonunu (gelir durumuna göre değişen ve en düşük 20,000 rand ile en yüksek 87,000 rand arasında olan) almaya hak kazanabilmesi için fiyatı 300 bin randdan az olan bir bina satın alıyor olması ve "ipotekli konut kredisine başvurup

⁵⁹¹ Örneğin 2008 yılının son çeyreğinde madencilik sektöründe üretim %33 azalmıştır. 2010 yılının başında imalat üretim 2005 seviyelerinin altına inmiştir. Sam Ashman, Ben Fine ve Susan Newman, 2011, **a.g.e.**, s.179.

⁵⁹² **A.k.**

⁵⁹³ Lalaine C. Delmendo, (2020); Lochner Marais ve Jan Cloete, 2017, **a.g.e.**, s.27

⁵⁹⁴ CAHF, **Housing Finance in Africa: A Review of some of Africa's Housing Finance Markets – October 2015**, Johannesburg: Centre for Affordable Housing Finance in Africa, 2015, s.179

krediyi almaya hak kazanması” gerekmektedir.⁵⁹⁵⁵⁹⁶ FLISP’te yapılan değişikliklerle yaklaşık 1 milyon⁵⁹⁷ hanehalkının finansal piyasalara eklemelenmesi amaçlanmış ve bu sayede konut talebi canlandırılmaya çalışılmıştır.

Hükümetin konut piyasasına ikinci müdahalesi, 2012 yılında genel olarak gayrimenkul özel olarak da konut sektörünün sermaye piyasalarına eklemelenmesini sağlayacak olan Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı’nın (GYO) yasal altyapısını hazırlaması ile olmuştur. Ulusal ve uluslararası yatırımları ulusal emlak sektörüne çekmek için kurulan GYO’lar, konut piyasasında bulunan arz ve talepten dolayı konutları potansiyel bir yatırım fırsatı olarak görmeye başlamıştır. Özellikle, yükselen konut fiyatlarından dolayı oluşan ve küresel finans krizinin ardından artan kiralık konut talebi, GYO’lar için önemli bir yatırım alanı haline gelmiştir. Bu kapsamda ülkenin başta gelen GYO’ları (Growthpoint Properties, Redefine Properties gibi), varlık portföylerini çeşitlendirmek amacıyla konutlara yatırım yapmıştır.⁵⁹⁸

Johannesburg Borsası’nda işlem gören ilk konut amaçlı GYO, 2015 yılında kurulan “Indluplace Properties” olmuştur. Şirket, kiralık konut piyasasının yeni yatırım fırsatları doğurması nedeniyle bir başka GYO olan “Arrowhead Properties” tarafından kurulmuştur. Aynı amaçla kurulan ikinci şirket, 2016 yılında ABD merkezli MMA Capital Holdings’e ait uluslararası bir sermaye şirketi olan International Housing Solutions tarafından “Transcend Residential Property Fund” adlı GYO olmuştur.

⁵⁹⁵ Charlotte Lemanski, “Citizens in the Middle Class: The Interstitial Policy Spaces of South Africa’s Housing Gap”, *Geoforum*, C.79, 2017, s.105.

⁵⁹⁶ 2018-2019 mali yılında yapılan değişikliklerle aylık gelir aralığı R3501-R22000 olarak güncellenmiştir. Bu kapsamda verilecek en düşük ve en yüksek sübvansiyon miktarı da R27,960-R121,626 olarak değiştirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Department of Human Settlements, **Annual Report: 2018-2019**, Pretoria: Department of Human Settlements, 2019.

⁵⁹⁷ Kecia Rust, “Opportunities in South Africa’s Housing Finance & Delivery Framework Navigating the Gap”, **Centre for Affordable Housing Finance in Africa**, <https://housingfinanceafrica.org/documents/opportunities-in-south-africas-housing-finance-delivery-framework/>, erişim tarihi: 25.04.2021.

⁵⁹⁸ Julien Migozzi, 2020, **a.g.e.**, s.347-357; CAHF, **Residential Reits and Their Potential to Increase Investment in and Access to Affordable Housing in Africa - Report 2: Case Studies of African Reits**, Johannesburg: Centre for Affordable Housing Finance in Africa, 2017, s.16-20.

Transcend, uygun fiyatlı konut piyasasına ve orta gelirli hanelere özel olarak odaklanmış ve getiri artıran (yield-accretive) kiralık mülkler edinmiştir.⁵⁹⁹

Güney Afrika Cumhuriyeti'nde GYO'lar, yalnızca iç pazara değil diğer Afrika ülkelerindeki konut piyasalarına da yatırım yapmaktadır. Özellikle son yıllarda yaşanan ekonomik durgunluk şirketlerin uluslararası yatırımları arttırmalarına neden olmuştur.⁶⁰⁰ Nitekim piyasa değeri 82 milyar rand olan ülkenin en büyük GYO şirketi, Growthpoint Properties'in toplam varlıklarının %40'ı off-shore (Avustralya, Birleşik Krallık, Romanya ve Polonya gibi) yatırımlarına dayanmaktadır.⁶⁰¹ Bu açıdan bakıldığında GYO'lar, kuruldukları tarihten itibaren Güney Afrika Cumhuriyeti'nin finansallaşmasına aracılık etmiştir.

3.2.3. Değerlendirme

1994 demokratik seçimlerinden sonra iktidara gelen ANC hükümeti, konut politikası aracılığıyla temel olarak (özellikle sosyo-ekonomik açıdan) Apartheid dönemin izlerini silmeyi amaçlamışsa da istenilen başarıyı elde edememiş görünmektedir. Devlet, 1994 yılından bu yana verdiği sermaye sübvansiyonlarıyla yaklaşık 3,7 milyon konutun üretilmesine doğrudan katkı sağlamıştır.⁶⁰² 2015 yılında yapılan bir araştırmaya göre hanehalkının yaklaşık %14'ü devlet destekli konutlarda yaşamaktadır. Ancak nicelik açısından olumlu görünen bu rakamlara rağmen 1994 yılında 1,5 milyon olan konut açığının günümüzde yaklaşık olarak 2,1 ile 2,5 milyon arasında olduğu tahmin edilmektedir. Konut açığından etkilenen insanların da yaklaşık 20 milyon olduğu düşünülmektedir. Ayrıca çeşitli nedenlerden dolayı (örneğin kalite sorunları, kent

⁵⁹⁹ CAHF, 2017, **a.g.e.**, s.19-20; Julien Migozzi, 2020, **a.g.e.**, s.354.

⁶⁰⁰ CAHF, 2017, **a.g.e.**, s.19.

⁶⁰¹ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Growthpoint Properties, **Integrated Annual Report – 2020**, <https://growthpoint.co.za/investor-relations/final-results>, erişim tarihi: 30.04.2021.

⁶⁰² Department of National Treasury, **Provincial Budgets and Expenditure Review 2010/11 – 2016/17**, Pretoria: National Treasury. 2015, s.105.

merkezlerine ve çalışma alanlarına uzak olması gibi) birçok yararlanıcı sübvansiyonlu konutlarını terk edip enformel yerleşimlere yönelmiştir.⁶⁰³ Dolayısıyla kayıt dışı yerleşimlerde yaşayan nüfus, 1994 yılından bu yana azalmak bir yana her geçen gün artmaya devam etmektedir.

Devlet tarafından milyarlarca rand harcanmasına rağmen konut sorununun bertaraf edilememiş olması Güney Afrika Cumhuriyeti'nin kapitalistleşme düzeyinin bir uzantısı ve Apartheid sonrası konut politikasının metalaşma üzerine kurulmasının bir sonucudur. ANC yönetimi, konut sorununa çare olmak ve ekonomik büyümeyi teşvik etmek amacıyla bir yandan özel sektörün düşük maliyetli sosyal konutlar üretebilmesini teşvik etmeye diğer yandan ise üretilen konutlar için istikrarlı bir talep yapısı oluşturmaya çalışmıştır. Dahası devlet, finans sektörünün gelişmesi ve buna bağlı olarak konut endüstrisinin büyümesi amacıyla çeşitli müdahalelerde bulunmuştur. Hükümet ile özel sektör arasında yapılan çeşitli anlaşmalar, konut finansmanının alt-orta gelirli hanehalklarına yayılmasında rol oynamış ve konutların metalaşmasını hızlandırmıştır. Konut sektörünü doğrudan etkileyen bu gelişmeler, ülkenin Apartheid sonrası ekonomik büyüme stratejisinin bir sonucudur.

3.3. Güney Afrika Cumhuriyeti'nde Konutun Finansallaşması Üzerine Bir Değerlendirme

Güney Afrika Cumhuriyeti'nde konutun finansallaşması, Apartheid sonrası dönemin temellerinin atılmaya başladığı döneme yani 1980'lerin sonları 1990'ların başlarına kadar uzanmaktadır. Geçiş döneminde Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların etkileriyle neo-liberalizme yapılan teslimiyet, yalnız ekonomi politikasının yönünü belirlemekle kalmamış aynı zamanda konut politikasının yapısını da tayin etmiştir. 1992 yılında başlayan ve iki yıl süren Ulusal Konut Forumu sonrası oluşturulan politikalarla

⁶⁰³ Clinton Aigbavboa ve Wellington Thwala, 2018, **a.g.e.**, s.141-143.

konutun metalaşmasının önü açılmıştır. Konut İçin Beyaz Kitap'ta da açıkça belirtildiği gibi ANC yönetimi metalaşmayı, konut sorununa çare ve ekonomik büyüme için de bir araç olarak kullanmayı istemiştir. İnşaat endüstrisinin emek yoğun oluşu ve kendisiyle ilgili diğer pek çok sektörü canlandırması, devlet tarafından arz ve talep yönlü politikaların hayata geçirilmesini hızlandırmıştır. Ayrıca konutun servet edinmede önemli bir araç olması onun, yoksul yerli nüfusun ekonomik açıdan gelişmesini teşvik etmede bir araç olarak kullanılmasına da neden olmuştur.

Güney Afrika Cumhuriyeti'nde farklı sosyal gruplar tarafından (bireyler, kurumsal yatırımcılar ve konut sağlayıcıları gibi) konutun finansal bir varlık olarak algılanmasına neden olan gelişme 2000'li yılların başında yaşanan konut fiyat enflasyonudur. 1990'larda başlayan finansal serbestleşme, finansal olmayan şirketlerin yatırım davranışlarında yaşanan değişim,⁶⁰⁴ devletin ipotekli konut kredilerinin sosyal tabanını genişletmeye yönelik (NHFC ve RHLF aracılığıyla mikro kredi veren ve banka olmayan finans kuruluşlarını fonlaması ve FLISP gibi) müdahaleleri, birincil ipotek piyasasının gelişmesini teşvik eden devlet ile finans sektörü arasındaki anlaşmalar ve menkul kıymetleştirmenin sağladığı yeni finansman olanakları ipotek hacminin genişlemesine katkı sağlamıştır. Bu gelişmelere 2000'li yılların başında yaşanan istikrarlı büyüme ve nispeten düşük faizler eklenmiş ve 2002-2007 yılları arasında bir kredi genişlemesi meydana gelmiştir. Bu süre zarfında verilen kredi miktarı üç kat artarken, finans sektörünün GSYİH içindeki payı da 1994 yılına oranla üç kat artmıştır. Finansal kurumlar tarafından verilen kredilerin büyük bir kısmı (4'te 3'ü) ise ipotekli konut

⁶⁰⁴ Karwowski, Güney Afrika Cumhuriyeti'nde finansal olmayan şirketlerin 1990'lardan sonra yatırım davranışlarını temelde dönüştürdüklerini ve oldukça likit ve potansiyel olarak yenilikçi (aynı zamanda riskli) finansal yatırımlara geçtiklerini vurgulamaktadır. Bu dönüşüm, finansal olmayan şirketlerin önemli sermaye birikimleri elde etmesine yardımcı olmuştur. Şirketler likit varlıklarını bankalarda tutmuşlar bankalar da bu likit varlıkları kredi hacmini genişletebilmek için kullanmışlardır. Başka bir ifadeyle bankalar, 1999 ve 2010 yılları arasında mortgage kredilerinin toplam krediler içindeki paylarını artırarak NFC'lerin likiditesini emlak piyasalarına yönlendirmişlerdir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Ewa Karwowski, "Corporate Financialisation in South Africa: From Investment Strike to Housing Bubble Corporate Financialisation in South Africa: From Investment Strike to Housing Bubble", **Post Keynesian Economics Study Group** Working Paper 1708, 2017.

kredilerinden oluşmaktadır. İpotekli konut kredilerinde yaşanan genişleme, hem konut fiyat enflasyonunu tetiklemiş (aynı zamanda tersi) hem de hanehalkı borçluluğunu arttırmıştır. Küresel finans krizini takiben yaşanan ekonomik resesyon ve ipotek hacmindeki daralmaya bağlı olarak fiyat artışları eski düzeyine (yaklaşık olarak yıllık enflasyon düzeyinde artış) gelmişse de konut artık bir yatırım aracı olarak görülmeye başlamıştır.

2000’li yılların başında yaşanan bu gelişmeler, ülkede kiralık konutlara olan bakışı da değiştirmiştir. Yıllık %20’lere varan konut fiyat enflasyonunun yaşandığı dönemde başlayan ve alt-orta gelir grubunda yer alan kentli nüfusun yöneldiği kiralık konutlar, mülk konuta alternatif bir piyasanın oluşmasına imkan vermiştir. Küresel finans krizinden sonra azalan ipotekli konut kredileri hacmi kiralık konutlara olan talebi arttırmış ve kurumsal konut sahipliğinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. 2013 yılında itibaren kurulmaya başlanan GYO’lar kiralık konut piyasasının yeni yatırım fırsatları doğurmasından dolayı portföylerine konut yatırımlarını da eklemeye başlamıştır. Güney Afirka Cumhuriyeti’nde GYO’lar, gerek yurt içindeki gerekse yurtdışındaki konut yatırımlarını arttırarak konutun finansallaşmasına katkı sağlamaktadır.

Yukarıdaki gelişmeler birlikte değerlendirildiğinde, Güney Afrika Cumhuriyeti’nde konutun finansallaşmasına yol açan gelişmenin konutların metalaşması olduğu açıkça görülmektedir. Apartheid sonrası sermaye sübvansiyonu ile desteklenen mülk konut, yerli nüfusun barınma sorununa getirilen çözümdür. Ancak ANC yönetimi tarafından hedeflenen başarı sağlanamamış gibi görünmektedir. Nitekim 1994 yılından bu yana yapılan konut yatırımlarına rağmen ülkedeki konut açığı giderek büyümüştür. Dahası devlet destekli konutlarda oturan nüfus çeşitli nedenlerden dolayı bu konutları ya elden çıkarmakta (formel yada enformel yollarla) yada terk etmektedir. Ayrıca konut

açığıyla m¼cadelede finans sekt¼r¼ ile yapılan anlaşmalar, finansal piyasaların genişlemesiyle sonuēlanmıřtır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KONUTUN FİNANSALLAŞMASI ve TOPLU KONUT İDARESİNİN (TOKİ) ETKİSİ

Bu bölümün amacı Türkiye’nin konut odaklı finansallaşmasını analiz etmektir. Türkiye’de konutun finansallaşması aktörler, mekanizmalar, bileşenler ve boyut bakımından gelişmiş ülkelerde yaşanan deneyimlerden farklıdır. Örneğin ipotekli konut kredilerinin GSYİH oranı çok düşüktür. Benzer şekilde ikincil piyasalar ve menkul kıymetleştirme Türkiye’de neredeyse hiç gelişmemiştir. Konut finansmanında önde gelen kurumlar mevduat bankalarıdır. Ancak bu göstergeler Türkiye’de konut odaklı finansallaşma olmadığı anlamını taşımamalıdır. Türkiye ekonomisi, küresel kapitalizmin hiyerarşik ve asimetric yapısındaki konumu nedeniyle yabancı sermaye akımlarına dolayısıyla da küresel finansal sisteme bağımlıdır. 2000 sonrası finansal serbestleşme hamleleri ile başlayan sermaye girişleri, Türkiye ekonomisini ve konut sektörünü derinden etkilemiştir. Küresel finansal sisteme entegrasyonun artması, konut finansmanında yaşanan gelişmeler, siyasi hedefler ve yasal düzenlemeler yoluyla desteklenen inşaat ve gayrimenkul sektörü, konut politikasının seyrini daha önceki dönemlerden keskin bir şekilde ayırmıştır. Sermaye girişlerinde yaşanan gelişmeler ve devletin etkinleştirici/kolaylaştırıcı/yönlendirici rolün ötesine geçerek, (TOKİ ve Emlak Konut GYO aracılığıyla) konut ve finansal piyasalar arasındaki bağlantıyı aktif bir şekilde yönlendirmeye çalışması, ekonominin bütünü olduğu gibi konut politikasının yapısını da sermaye hareketlerine aşırı duyarlı hale getirmiştir. Bu kapsamda, tezde konut politikasının evrimi gözden geçirilerek devlet ile farklı düzeylerdeki kurumların bu süreçteki etkisi analiz edilecektir.

Bu bölümün ilk kısmında, içe dönük birikim rejiminde konut politikasının nasıl belirlendiği analiz edilecektir. Bu yıllarda, karar vericilerin sanayileşmeye odaklanması ve nüfus hareketini yönlendirecek kapsamlı bir yerleşme politikasının olmayışı etkin bir konut politikasının oluşturulmasını engellemiştir. Dahası nüfus hareketlerinden doğan konut açığının büyük oranda yerel yönetimlerin sorunu olarak görülmesi ve yerel yönetimlerinde mali kaynaklarının yetersiz oluşu, enformel yerleşim alanlarının gelişmesine yol açmıştır. Bu alanlar, siyasi rant uğruna ve emeğin yeniden üretim maliyetini ucuzlaştırdığı ölçüde görmezden gelinmiştir. Devlet, sosyal güvenlik fonları aracılığıyla konut finansmanı için alternatif çözümler üretmişse de nüfusun çok az bir kısmı bu imkanlardan faydalanabilmiştir. Bu süreçte ortaya çıkan yapsatçı konut sunum biçimi de konut açığına çare olmamış konut sorunu giderek akut hale gelmiştir.

Bölümün ikinci kısmında, neo-liberal politikaların konut politikasını nasıl kökten değiştirdiği incelenecektir. Daha öncesinde kaynak israfı olarak görülen konut yatırımları, yeni dönemde ekonomik büyüme için itici bir güç olarak görülmeye başlamıştır. Bu kapsamda devlet, ilk etapta konut finansörlüğü görevi üstlenip inşaat ve konut sektörlerinin büyümesine yardımcı olmuştur. 2001 krizinden sonra ise konut politikasında yeni bir kırılma yaşanmıştır. 2000 sonrası Türkiye ekonomisine yönelen sermaye hareketleri ve hükümetin daha öncesinde ihmal edilen kesimlere (alt-orta gelir grubu) yönelik oluşturduğu neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikası, inşaat ve gayrimenkul sektörlerinin hızla büyümesine imkan vermiştir. Devlet, her iki sektörün büyüme potansiyelini korumak amacıyla (konut finansmanında getirilen yeniliklerle, kentsel dönüşüme verilen önemle, kamu özel ortaklıklarıyla vb.) çeşitli müdahalelerde bulunmaya başlamıştır. Müdahaleler arttıkça, sektörlerin büyümesi devlet desteğine ve sermaye girişlerine daha sıkı bağlanmıştır.

Bölümün üçüncü kısmında ise, devletin müdahale stratejisinin işleyiş biçimi ve TOKİ ile Emlak Konut GYO'nun bu süreçteki etkisi analiz edilecektir. TOKİ, neo-liberal sosyal konut politikası aracılığıyla (Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşım Modeli özelinde) konutun finansallaşmasında kilit bir role sahiptir. Kurum, Hazine arazilerini özelleştirerek yatırım amaçlı lüks konut üretimini teşvik etmektedir. Bölümün son kısmında ise, Türkiye'de yaşanan süreç ile diğer gelişmekte olan ülkelerde yaşanan süreçler karşılaştırılacaktır. Bu doğrultuda tez kapsamında incelenen dört farklı ülkenin yaşadığı deneyimlerin ortak yörüngeleri tespit edilecek ve Türkiye'deki sürecin özgün yönleri ortaya konulacaktır.

1. 1954 – 1980: Sanayileşme ve Plansız Kentleşme Dönemi Konut Politikası

Büyük Buhran ve İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaya başlanan “İthal İkameci Sanayileşme Modeli” (İİS), yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren Türkiye'de de hayata geçirilmiştir. Özellikle döviz darboğazına neden olan serbest ticaret rejimi ve bunun yol açtığı dış açıklar, korumacılığın gündeme gelmesine neden olmuş ve uluslararası pazar yerine iç piyasanın önderlik ettiği bir sanayileşme politikasının hayata geçirilmesini sağlamıştır.⁶⁰⁵ Türkiye'de gerçekleşen İİS stratejisini ikiye ayırmak mümkündür. Bunlardan ilki, 1953-1960 yılları arasını kapsayan İİS'nin plansız dönemi, diğeri ise 1961-1980 yılları arasını kapsayan İİS'nin planlı dönemidir.

Planlı dönem her ne kadar plansız dönem gibi korumacı ve iç pazara dönük bir yapıda olsa da iki dönemi birbirinden ayıran bazı temel farklar bulunmaktadır.⁶⁰⁶ İlk olarak, planlı dönemde iktisat politikaları planlama zeminine oturtulmuştur. Kamu

⁶⁰⁵ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi (1908-2007)**, 12. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2008, s.110.

⁶⁰⁶ Türkiye'nin 1954-1980 yılları arasındaki sanayi politikaları hakkında detaylı bilgi için bakınız: Akın İlkin, “Türkiye’de Sanayi Politikası (1923-1973)”, **İstanbul İktisat Dergisi**, C.30, 1970, s.377-423; Korkut Boratav, 2008, **a.g.e.**, s.107-144.

yatırımları ve özel yatırımlar, 1960 yılında kurulan “Devlet Planlama Teşkilatı” tarafından hazırlanan beşer yıllık kalkınma planlarına uygun gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. İkinci olarak, planlı dönemde sanayileşmenin içeriği, yatırımların dağılımı ve sektör öncelikleri tamamen değişmiştir. Plansız dönemde yatırımlar büyük oranda dayanıksız tüketim mallarına aktarılırken planlı dönemde dayanıksız tüketim malları üretiminin göreceli olarak önemi azalmış ve dayanıklı tüketim mallarının ve bilhassa ara malları sanayiinin gelişmesi teşvik edilmiştir.⁶⁰⁷ Son olarak, planlı dönemde devlet yatırımları, büyük oranda özel sektör yatırımlarının ihtiyaç duyduğu girdileri sağlamaya yönelik temel ara mallara yönelmiştir.

İİS modeli, Türkiye’de yüksek büyüme oranlarının yakalanmasına yardımcı olmuştur. Özellikle planlı dönemi kapsayan 1963-1976 yılları arasında ortalama %6,8 oranında bir büyüme hızı yakalanmıştır. Bu sürece en fazla katkı yapan sektör ise sanayi kesimi olmuştur. Kalkınma planlarında hedeflenen sanayileşme oranları tam olarak tutmasa da sanayi sektörünün gelişme hızı ortalama %9,6 olmuştur. Sanayi kesiminden sonra hızla büyüyen ikinci sektör ise hizmetler sektörü olmuş ve ortalama %7,2 oranında büyümüştür. Aynı dönemde tarım sektöründe gerçekleşen büyüme oranı ise ortalama %2,36 olmuştur.⁶⁰⁸

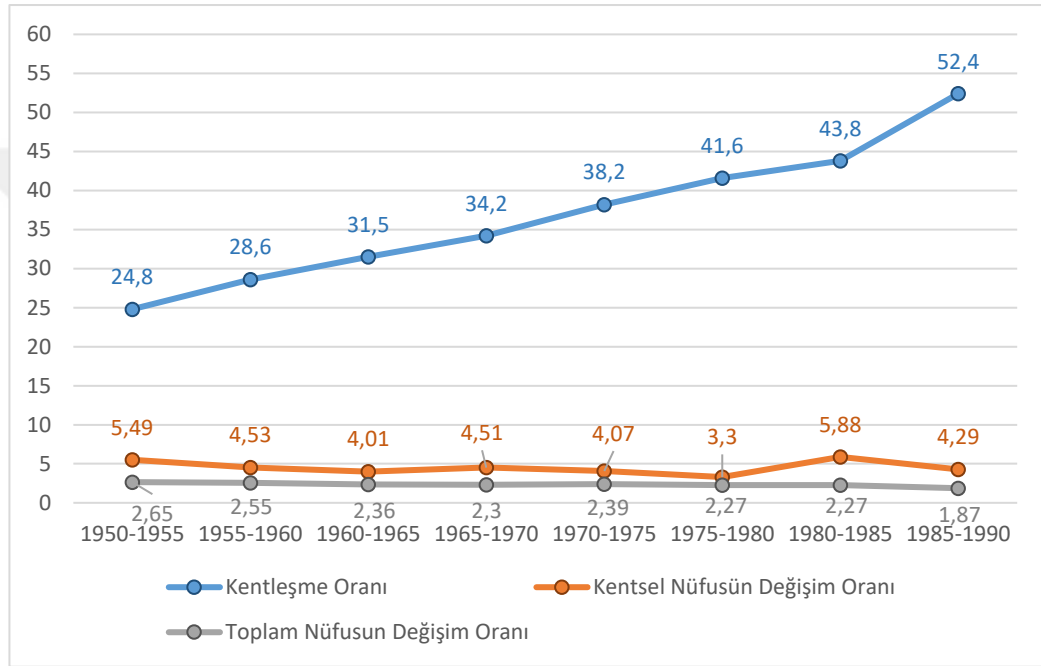
Türkiye’de İİS stratejisine geçiş, bu strateji uygulayan diğer ülkelerde olduğu gibi hızlı bir kentleşme sürecini beraberinde getirmiştir. 1955-1960 yılları arasında ülkenin toplam nüfusu %2,55 oranında artarken, kentsel nüfus %4,53 oranında büyümüştür (bakınız Şekil 3.1). Ancak bu gelişme, gelişmiş ülkelerde görülen sanayileşme ve kentleşme ilişkisinde olduğu gibi birbirini besleyen nitelikte gerçekleşmemiştir.

⁶⁰⁷ Dayanıksız tüketim mallarının, dayanıklı tüketim mallarının, yatırım mallarının ve ara malların 1963 yılı imalat sanayiindeki bileşimi sırasıyla %66,7, %4,4, 8,4 ve 20,5 iken 1980 yılında %39,8, %10,1, %7,5 ve %42,6 olarak gerçekleşmiştir. Korkut Boratav, 2008, **a.g.e.**, s.133.

⁶⁰⁸ Kalkınma Bakanlığı, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)**, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2015, s. 11.

Türkiye’de tarımsal artık değerin yeteri kadar büyüyememesi ve bu artışın sanayi sermaye birikimine aktarılamaması sanayileşmenin önünde bir engel oluşturmuştur.⁶⁰⁹ Dolayısıyla kentleşme hızı sanayileşme hızının önüne geçmiştir. Bu süre zarfında kırdan kente göçen nüfusun ancak sınırlı bir bölümü sanayi sektöründe istihdam edilebilirken, nüfusun büyük bir kısmı hizmet sektörüne ve marjinal sektöre kaymıştır.

Şekil 3.1 1950-1990 Yılları Arasında Kentleşme Oranları ve Kentsel Nüfus ile Toplam Nüfusun Değişim Oranları (Beş Yıllık Ortalama) (%)



Kaynak: UNDP, 2014, a.g.e., Tablo A2; A6; A8, s.206-266.

Kentleşme hızının sanayileşme hızından bağımsız büyümesi bir başka soruna, kentsel konut açığına yol açmıştır. Tarımda makineleşme ile kent merkezlerine yönelen kırsal işgücünün oluşturduğu baskıya eklenen yeni nüfus akınları, kentlerdeki konut stoku üzerindeki baskıyı arttırmıştır. Toplumda var olan ve meşru görülen konut sunum biçimlerinin yetersiz kalması gecekondulara sorununu doğurmuştur.⁶¹⁰ Başta Ankara ve İstanbul olmak üzere ülkenin önde gelen illerinde kentsel gelişim, formel ve enformel

⁶⁰⁹ Sungur Savran, **Türkiye’de Sınıf Mücadeleleri Cilt 1: 1908-1980**, İstanbul: Kardelen Yayınları, 1992, s.99.

⁶¹⁰ 1956-1960 yılları arasında toplam yeni konut gereksinimi yaklaşık 373.300 adet iken, gerçekleşen ruhsatlı konut sunumu yaklaşık 217 bin adettir. Geriye kalan kısmı gecekondularla doldurulmaya çalışılmıştır. İlhan Tekeli, **Türkiye’de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi**, Ankara: TOKİ-ODTÜ Basım İşbirliği, 1996, s.135.

yerleşim alanları olmak üzere ikili bir yapıya bürünmüştür. Dahası imarlı ve altyapılı arsa sunumunun yetersiz kalması neticesinde artan arsa spekülasyonları konut bunalımını daha da derinleştirmiş ve bu durumdan en çok kentli orta sınıflar etkilenmiştir.

Kentlerde yaşanan konut sorunun giderek şiddetlenmesi ve kentlerin yağ lekesi gibi düzensiz büyümeye başlaması devletin bu alana müdahalesini zorunlu kılmıştır. Devlet konut sorunuyla başa çıkmak üzere üç önemli politikayı hayata geçirmiştir. Bunlardan ilki dar gelirli nüfusun yaşam alanlarına yönelik iken ikincisi kentli orta sınıfların ihtiyaç duyduğu ruhsatlı konut sunumunun gelişimine yöneliktir. Son politika ise devletin doğrudan veya dolaylı olarak konut sunumuna katılmasıdır.

1.1. Enformel Yerleşimlere İlişkin Politika

Türkiye’de, ithal ikameci sanayileşme politikalarına geçişle birlikte önüne geçilemez boyutlara ulaşan gecekondular sorunu, İkinci Dünya Savaşı’nın yaşandığı yıllarda ortaya çıkmış bir olgudur.⁶¹¹ İlk olarak, başkent ilan edilmesinden sonra yatırımları kendine çeken ve kısa sürede bir çekim merkezi haline gelen⁶¹² Ankara’da görülen gecekondular, kent nüfusunun savaş yıllarında düzenli olarak artmasıyla⁶¹³ giderek önemli bir sorun haline gelmiştir. Kentte başlayan yoğun imar faaliyetlerine rağmen gelen nüfusu barındıracak yeterli konutun var olmayışı enformel yerleşim alanlarının oluşmasını hızlandırmıştır.

Gecekondular sorununun ülke geneline yayan gelişme ise savaş ekonomisi ile birleşen tarımda makineleşmedir. İkinci Dünya Savaşı sırasında konut inşaatında kullanılan yapı

⁶¹¹ Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.509.

⁶¹² Ruşen Keleş ve Bülent Duru, “Ankara’nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış”, **Mülkiye**, C.32, S.261, 2008, s.29.

⁶¹³ Yavuz, aynı dönemde Türkiye’nin en büyük kenti olan İstanbul’un nüfus kaybettiğini söylemektedir. Oysa Ankara’nın nüfusu hızla büyümektedir. Kentin nüfusu, 1919 yılında 20 bin civarında iken, 1927 yılında 74 bine çıkmıştır. 1945 yılına gelindiğinde ise nüfus 226 bin olmuştur. Fehmi Yavuz, **Kentsel Topraklar: Ülkemizde ve Başka Ülkelerde**, Ankara: SBF Yayınları, 1980, s.13.

malzemelerinin askeri amaçlarla kullanılması, inşaatlarda çalışan işgücünün askere alınması ve geleceğe yönelik oluşan belirsizlikler konut arzında önemli bir azalmaya yol açmıştır.⁶¹⁴ Bu gelişmenin üstüne savaşın hemen ardından “Marshall Yardımları”⁶¹⁵ ile başlayan tarımda makineleşme, kırdan kente doğru bir göç hareketi başlatmış ve kentsel konut talebini arttırmıştır.⁶¹⁶ Özellikle Ankara ve İstanbul gibi başlıca büyük kentlerde önemli bir konut kıtlığı meydana gelmiştir. Bu durum karşısında çaresiz kalan birçok aile, konut ihtiyacını enformel yollardan çözmeye çalışmıştır. Ülkenin önde gelen kentlerinde inşa edilen gecekondular sayısının 1948 yılında yaklaşık 25 bin ile 30 bin arasında olduğu tahmin edilmektedir.⁶¹⁷ Devlet, gecekondular sorunuyla baş edebilmek için çeşitli yasal düzenlemeler çıkarmıştır.⁶¹⁸ Fakat bu düzenlemeler, enformel yerleşimleri yasallaştırmaktan öteye gidememiştir.

1954 yılında itibaren ülkenin sanayileşme stratejisinin değişmeye başlaması, kırdan kente doğru yaşanan göç hareketlerini arttırmış⁶¹⁹ ve gecekondular sorununu içinden çıkılmaz boyutlara getirmiştir. İİS modeli, (aynı modeli uygulayan diğer pek çok ülkede olduğu gibi) ilk etapta dayanıksız tüketim mallarının üretimine odaklanmıştır. Bu tarz

⁶¹⁴ İlhan Tekeli, 1996, **a.g.e.**, s.13-14.

⁶¹⁵ Savaş sonrası Avrupa’nın yeniden imarı için ortaya çıkan Marshall Planı, savaş yıllarında ABD’de aşırı biriken sermayenin massedilmesini sağlamış ve dolayısıyla Amerikan ekonomisini olası bir durgunluktan kurtaran can simidi görevi görmüştür. Türkiye’de bu yardımlardan yararlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Çağrı Erhan, “Ortaya Çıkışı ve Uygulanışıyla Marshall Planı”, **A.Ü. SBF Dergisi**, Cilt: 51, Sayı: 1-4, 1996, s.284.

⁶¹⁶ Tarım sektöründe makineleşme, o yıllarda dünya ekonomisine tarım ürünlerini ihraç eden bir ülke olarak eklemlenen Türkiye için önemli bir gelişmedir. Makineleşmeyle birlikte traktör sahibi olan çiftçilerin tarım ürünleri üretimindeki oranı gittikçe artmış, küçük üreticiler bu durumdan olumsuz etkilenmiştir. Özellikle topraksız tarım işçisi ve küçük üreticiler arasında görülmeye başlayan işsizlik, nüfusun kentlere doğru göç etmesinde önemli bir etken olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Ferhunde Özbay **Dünden Bugüne Aile, Kent ve Nüfus**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2015; Oya Köymen, **Kapitalizm ve Köylülük**, İstanbul, Yordam Kitap, 2008.

⁶¹⁷ Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş ve Cevat Geray, **Şehircilik, Sorunlar Uygulama ve Politika**, Ankara: A.Ü. S.B.F. Yayınları, 1973, s.648.

⁶¹⁸ 1948 tarihli 5218 sayılı yasa, 1949 tarihli 5431 sayılı yasa ve 1953 tarihli 6188 sayılı yasa doğrudan gecekondular sorununa yönelik çıkarılmışlardır. Ayrıca 1948 tarihli 5228 sayılı yasa ile 1950 tarihli 5656 sayılı yasa, dolaylı yoldan da olsa soruna çözmek adına önemli düzenlemeler içermektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.520; İlhan Tekeli, 1996, **a.g.e.**, s.24-25.

⁶¹⁹ 1945-1950 yılları arasında kırdan kente göç eden nüfus yaklaşık olarak 214 bin kişidir. 1950-1955 yılları arasında göç eden nüfus yaklaşık 4 kat artmış ve yaklaşık 904 bin kişi olmuştur. Bahattin Akşit, “İçgöçlerin Nesnel ve Özne Toplumsal Tarihi Üzerine Gözlemler: Köy Tarafından Bir Bakış”, **Türkiye’de İçgöç, Bolu-Gerede, 6-8 Haziran 1997** (Ed. A. İçduygu), İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 1998, s.25.

malların üretimi emek yoğun olduğundan nitelsiz ve ucuz işgücüne duyulan ihtiyaç artmıştır. Bu anlamda, tarımda makineleşmeyle kentlerde oluşan büyük ve yoğun emek havuzları, ithal ikameye dayalı sanayilerin gelişimine önemli katkı sağlamıştır.⁶²⁰ Ancak emek gücünü ve kentlere akın eden nüfusu barındıracak yeterli konut stokunun yokluğu ve bu durumu değiştirecek herhangi bir konut politikasının üretil(e)memiş olması önemli toplumsal sorunları beraberinde getirmiştir.⁶²¹ İİS'nin plansız döneminde gecekondu sorununa yönelik tek müdahale, 1959 yılında çıkarılan 7367 sayılı yasadır. Bu yasa, gecekondu yapımını önlemek amacıyla belediye sınırları içinde bulunan Hazine arsalarının karşılıksız olarak belediyelere devrini mümkün kılmıştır.⁶²² Fakat bu yasal düzenleme de daha önceki müdahaleler gibi etkisiz kalmış ve ülke genelindeki gecekondu sayısı 1960 yılında 240 bine ulaşmıştır.⁶²³

İİS'nin planlı dönemi, devletin konut politikalarına kapsamlı bir çerçeve çizmesine olanak vermiştir. Nitekim 1961 Anayasası ile sosyal devlet ilkesi kabul edilmiş ve konut sorunu bir kamu hizmeti olarak görülmeye başlamıştır. Anayasa'nın 49. maddesine göre devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik gerekli tedbirleri almakla görevlendirilmiştir. Bu gelişme devletin gecekondu politikasına da yansımıştır. 1962 yılında kabul edilen ve 1963-1967 yılları arasını kapsayan “1. Beş Yıllık Kalkınma Planı”nda (BYKP) gecekondu sorunu, konut politikasının bir uzantısı olarak ele alınmış ve çeşitli çözüm

⁶²⁰ İthal ikameci sanayiler işgücü havuzunun çok az bir kısmını istihdam etmiştir. Nitekim birçok insan marjinal sektör olarak anılan iş alanlarına kaymak durumunda kalmıştır. Türkiye'deki kayıtdışı ekonominin gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: Ülker Toptaş, **Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri**, Ankara: Türkiye Esnaf- Sanatkarlar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR) Yayınları, Yayın No:26, 1998.

⁶²¹ Konut yalnızca bir barınak değildir. Aynı zamanda toplumsal ilişkilerin yeniden üretildiği mekanlardır. Gecekondu mahallelerinin oluşması, göç edenlerin yerleşiklerle kurdukları ilişkileri derinden etkilemiştir. Birçok göçmen sözde modern şehrinin alay konusu haline gelmiş ve onlar tarafından dışlanmıştır. Bu durum dönemi yansıtan romanlara da yansımıştır. Bakınız: Orhan Kemal, **Bereketli Topraklar Üzerinde**, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1954; Orhan Kemal, **Gurbet Kuşları**, İstanbul: Varlık, 1962.

⁶²² 7367 Sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 29.07.1959/10265.

⁶²³ Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.510.

önerileri getirilmiştir. Buna göre devlet, gecekonduların ıslahına, tasfiyesine ve yeniden yapımını önlemeye odaklanacaktır.⁶²⁴ Bu süreçte gecekonduda yaşayanların yeni bir yerleşim yeri bulmadan yapılarının yıkılmayacağı ilkesi benimsenecektir.⁶²⁵ Bu ilkenin yeni oluşturulan 1961 Anayasasına uygun olduğunu söylenebilir.

1. BYKP kapsadığı yıllarda gecekondu sorununa yönelik iki yasal düzenleme çıkmıştır. Bunlardan ilki 1963 yılında kabul edilen 327 sayılı yasadır. Bu yasa, 6785 Sayılı İmar Kanuna geçici bir madde ekleyerek, bir kereliğine de olsa enformel yerleşim alanlarına⁶²⁶ belediye hizmetlerinin götürülmesinin önünü açmıştır.⁶²⁷ İkincisi ise kalkınma planındaki ilkeler (ıslah, tasfiye ve önleme) doğrultusunda hazırlanan 775 sayılı “Gecekondu Yasası”dır.⁶²⁸ Yasa, gecekondu sorunuyla mücadelede üç önemli adımı benimsemiştir. Bunlardan ilki, belediyelere ücretsiz arsa tahsis edilmesi,⁶²⁹ ikincisi hem merkezi hem de yerel yönetimlere konut inşa etme görevinin verilmesi⁶³⁰ ve son olarak gecekondu fonlarının oluşturulmasıdır.⁶³¹

Gecekondu yasasının çıkışı, var olan gecekonduların tespiti ve ıslahı konusunda daha önceki yasalara göre daha kapsamlı önlemler getirmiştir. Yasanın çıkışını takip eden yıllarda yasayla belediyelere verilen gecekondu ıslah ve tasfiye alanlarını saptama görevi neticesinde 185 belediyede 1052 enformel yerleşim bölgesi saptanmıştır. Bu bölgelerde

⁶²⁴ DPT, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl: 1963-1967)**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1963, s.434-435.

⁶²⁵ DPT, **a.g.e.**, s.429.

⁶²⁶ 31 Aralık 1962 tarihine kadar yapılmış, belediyelerce gecekondu alanı olarak belirlenmiş ve İmar ve İskan Bakanlığınca uygun görülmüş bölgelerdeki yapıları kapsamaktadır.

⁶²⁷ İlhan Tekeli, 1996, **a.g.e.s.**75-76.

⁶²⁸ 775 Sayılı Gecekondu Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 30/7/1966/12362.

⁶²⁹ Yasanın 3. maddesine göre, (7367 sayılı yasayla benzer çizgide) mülkiyeti Hazineye, Özel İdarelere ve Vakıflar İdaresi dışındaki katma bütçeli dairelere ait olan arazi ve arsalar ile devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler bedelsiz olarak belediyelere geçecektir.

⁶³⁰ Yasanın 31. maddesi İmar ve İskan Bakanlığı ile belediyelere, gecekonduların ıslah, tasfiye ve önlenmesi amacıyla halk konutları, nüve konutlar ve geçici olarak kullanılacak misafir konutları inşa etme yetkisi vermektedir.

⁶³¹ Yasanın 13. maddesine göre fonlarla belediyeler konut inşa edebilir, gecekondu bölgelerine belediye hizmeti götürebilir ve gecekonduların tespiti ile plan ve projelendirme hizmetleri için kullanabilir. Yasanın 15. maddesine göre ise İmar ve İskan Bakanlığı, konut inşa edebilir, konut yapacaklara kredi verebilir, belediyelerce yapılamayan tespit, plan ve projelendirme hizmetlerini karşılayabilir, gecekonduyla mücadele amacıyla kamu hizmet ve tesislerini yapabilir ve son olarak belediyelere kaynak aktarabilir.

bulunan gecekonduların sayısı ise 408 bin 375'tir. Belirlenen yasa dışı yapıların 60 bini oturulamayacak durumdadır ve acilen yıkılması gerekmektedir. Ayrıca bu yapıların 195 bini elektriksiz, 186 bini susuz ve 233 bini ise kanalizasyonsuzdur.⁶³² Belediyeler, enformel yapıların tespit edilmesi konusunda elde ettikleri başarıyı gecekondu yapımını önlemede devam ettirememişlerdir. Nitekim bu durum 2. BYKP (1968-1972) açıkça ifade edilmiş ve 775 sayılı kanun ve bu kanuna istinaden yürütülen faaliyetlerin arzu edilen başarıyı yakalayamadığı vurgulanmıştır.⁶³³ Bu kapsamda 2. BYKP, enformel yerleşimlerle mücadelede gecekondu önleme bölgelerinin belirlenmesi ve bu bölgelerin altyapılarının hazırlanması ile evini yapana yardım stratejisini ön plana çıkarmıştır.⁶³⁴

Birinci ve ikinci planlarda alınan önlemlere rağmen gecekondu sorunu çözülmemiştir. Planlarda belirlenen tedbirlerin emredici bir niteliğe sahip olmaması ve çeşitli çıkar gruplarının politik baskıları, oluşturulan politikaların uygulanmasını engellemiştir.⁶³⁵ 1970'lerde ülkedeki gecekondu sayısı 600 bine ulaşırken bu yapılarda oturanların sayısı 3 milyona yükselmiştir.⁶³⁶ 1980 yılından önce kabul edilen diğer iki planda⁶³⁷ gecekondu sorununa önemli çözümler üretememiş, sorun günden güne büyümüştür. Dahası gecekonduların yapılışı, çıkış felsefesinden epeyce uzaklaşmıştır. 1970'lere kadar daha çok dar gelirli nüfusun barınma ihtiyacını gidermesine aracılık eden bu yapılar, 1970'lerden sonra ticari amaçlara konu olmuştur. Özellikle dar gelirli ailelere arsa sağlayan, inşaat malzemeleri temin eden ve gecekondu inşa edip satan "gecekondu firmaları" ortaya çıkmıştır.⁶³⁸ Bu süreçte gecekondu düşey yönde büyümeye başlamış

⁶³² İlhan Tekeli, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü** (1923-1990), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009(a), s.208.

⁶³³ DPT, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1968-1972**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1968, s.281.

⁶³⁴ **A.k.**, s.285.

⁶³⁵ Mehmet Adam, İlhan Tekeli ve Özcan Altaban, "Türkiye'de Arsa ve Konut Sorunlarına Eleştirel Bir Yaklaşım", **Mimarlık**, C.16, S.1, 1978, s.31.

⁶³⁶ Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.510.

⁶³⁷ 1973-1977 arasını kapsayan 3. BYKP ve 1979 ile 1983 yılları arasını kapsayan 4. BYKP.

⁶³⁸ Ruşen Keleş, **a.g.e.**, s.518-519.

ve giderek apartman biçiminde görülen gecekondular ortaya çıkmıştır.⁶³⁹ Gecekonduların ticarileşmesinde devletin gecekondular meselesine yaklaşımının payı büyüktür. Özellikle yasadışı yapıların sık sık affedilmesi, bu yapıların kümелendiği mahallelere kentsel hizmetlerin getirilmesi ve enformel yapılara tapu verilmesinin siyasiler tarafından birer seçim malzemesi haline getirilmesi gecekonduların ticarileşmesine katkı sağlamıştır.

Türkiye’de gecekondular sorununun çözüme kavuşturulamamasının başlıca nedenini ülkede kapsamlı bir konut politikasının oluşturulamamış olmasını göstermek mümkündür. Daha ilk beş yıllık kalkınma planında, konut yatırımlarının üretken olmadığı ve miktarının olabildiğince düşük tutulması gerektiği vurgulanmıştır.⁶⁴⁰ Oysa konut yatırımları konut sorununun çözümünde merkezi bir rol oynamaktadır. Devlet, kısıtlı olan kaynakları üretken sektörlerle yönlendirerek ekonomik kalkınmayı öncelemiş ve konut politikasını güdük bırakmıştır. Bu tercih kentsel gelişim süreçlerinin yerel inisiyatiflere bırakılmasına neden olmuştur.⁶⁴¹ Ayrıca gecekonduların işgücü ücretlerini aşağı yönlü baskılamaya imkan vermesi sebebiyle yerli sanayilerin gelişimine sağladığı örtük destek, enformel yerleşim alanlarının siyasiler tarafından görmezden gelinmesine yol açmıştır. Tüm bu gelişmeler gecekondular yapısının hızlanmasını sağlamış ve 1980’lere gelindiğinde ülkedeki gecekondular sayısı bir milyonu geçmiştir.⁶⁴²

1.2. Kat ve Daire Mülkiyeti ve Yapsatçı Konut Sunum Biçiminin Yükselişi

Hızlı kentleşmeye bağlı olarak gerçekleşen toplumsal dönüşümde konut bunalımını yaşayanlar yalnızca dar gelirli kesimler değildir. Hızla büyüyen kentlerde

⁶³⁹ İmar izni alınmadan yapılan kaçak yapılardan oluşan apartman mahallelerinin kamuoyunda tanınan ilk örneği Demetevler semtidir. İlhan Tekeli, **Türkiye’de Yaşamda ve Yazında Konutun Öyküsü**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2012, s.304-306.

⁶⁴⁰ Ruşen Keleş, “Konut Politikamız”, **SBF Dergisi**, C.44, S.1-2, 1989, s.73.

⁶⁴¹ Tarık Şengül, **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2009, s.123.

⁶⁴² Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.510.

imarlı arsa sunumunun kentlerin büyüme hızıyla paralel arttırılamayışı, arsa fiyatlarında enflasyona neden olmuştur. Bu durum, kentli orta sınıfların tek parsel üzerinde konut yapma olasılığını giderek azaltmıştır. Çözüm arayışında olan haneler, tek parsel üzerinde birden fazla kişinin bir araya gelerek oluşturdukları çok katlı yapılarda bir kat sahibi olmaya başlamışlardır. Fakat o dönem var olan yasal düzenlemeler böyle bir mülkiyet türüne izin vermemektedir.⁶⁴³

Kentli orta sınıfların konut sorununa çare olması beklenen kat iyeliği, 1954 yılında Tapu Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle yasal zemine oturtulmaya çalışılmıştır. Yasa, herhangi bir gayrimenkul üzerinde bulunan ya da yeni yapılacak olan bir binanın dairesinden ya da bir katından faydalanılmasına imkan veren irtifak hakkını mümkün kılmıştır.⁶⁴⁴ Çıkarılan bu yasal düzenleme ilerleyen yıllarda iki önemli gelişmeye neden olmuştur. Bunlardan ilki, yasal düzenlemeye kadar daha çok tek ev mülkiyeti özendirildiğinden ve birden fazla konut birimli ve tek sahipli yapıların önemli sermayeye ihtiyaç duymasından dolayı daha öncesinde değerlendirilemeyen kentsel arsaların spekülasyona uğramasına neden olmuştur.⁶⁴⁵ İkincisi ise yeni bir küçük girişimci yapısı olan yapsatçı konut sunum biçiminin doğmasına ve kooperatif eliyle konut sunumun biçiminin gelişmesine imkan vermiştir.⁶⁴⁶

Toplumun kendiliğinden geliştirdiği bir kavram olan “yapsatçı”, çoğunlukla kat karşılığı elde ettiği kentsel arazi üzerinde apartman şeklinde konut üreten ve satan bir girişimcidir.⁶⁴⁷ Çeşitli açılardan müteahhitlerden ayrılan yapsatçılar,⁶⁴⁸ karını

⁶⁴³ İlhan Tekeli, **Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kent Planlama Tarihi**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009(b), s.119.

⁶⁴⁴ Aykut N. Çoban, 2012, **a.g.e.**, s. 85.

⁶⁴⁵ Mehmet Adam, İlhan Tekeli ve Özcan Altaban, 1978, **a.g.e.**, s.31.

⁶⁴⁶ İlhan Tekeli, 2009(b), **a.g.e.**, s.119.

⁶⁴⁷ Aykut N. Çoban, 2012, **a.g.e.**, s.85.

⁶⁴⁸ “Yapsatçı bir müteahhit değildir. Bir müteahhit, kendisine verilen bir tasarıma uygun konutu, önceden belirlenen bir fiyat karşılığı, yapıp teslim eden kişidir. Yaptığı üretimin karşılığı, önceden belirlenmiştir. Konut yapımı, niteliği gereği uzun sürede gerçekleştirilen bir üretimdir. Bu ise enflasyonist bir ortamda çalışan müteahhidi, büyük risklerle karşı karşıya bırakır. Böyle bir ortamda, riskini azaltmak isteyen müteahhit, önceden alımlar yapmak durumundadır. Bu ise görel olarak büyük sermaye ister. Oysa bu

arttırabilmek için kentsel arsa üzerindeki yapılaşma hakkının arttırılmasına ihtiyaç duymaktadır. Bunu sağlamak için kimi yapsatçılar enformel yollara (yapı ruhsatına, taban alanı katsayısına, bina yüksekliğine, komşu çekme aralıklarına uymama gibi) başvurmuş ya da sürekli olarak siyasi baskı yapmaya çalışmıştır. Yapsatçıların ürettiği konutlar, büyük oranda üst orta ve orta sınıf kentli nüfusa yönelik ve çoğunlukla da orta ve büyük apartman konutları şeklinde olmuştur.⁶⁴⁹

Arsa sahipleri arsaları karşılığı genellikle birden fazla konut elde etmişlerdir. İhtiyaçları dışında kalan bu konutları ise serbest piyasada kiralamaya başlamışlardır. Konut bunalımının hızla arttığı bir dönemde bu konutlara olan talep de doğal olarak artmıştır. Nitekim kentlerdeki kiracı ailelerin oranı 1955 yılında %36,6 iken 1975 yılına gelindiğinde %51'e yükselmiştir. Böylesi bir gelişme, konut kiralarda büyük bir artışa neden olmuştur.⁶⁵⁰ Kira artışları karşısında sessiz kalan devlet,⁶⁵¹ bu yolla konut sahibi olmayı teşvik etmiştir.

Yapsatçı konut sunum biçimi, 1965 yılında çıkarılan 634 sayılı “Kat Mülkiyeti Kanunu”nun ardından hız kazanmıştır. 634 sayılı kanun, çok katlı yapılarda her bir kat ve her bir dairenin bağımsız olarak teminat altına alınmasına imkan vermiştir. Oysa

açından yapsatçının durumu çok farklıdır. Konut yapımcısı yaptığı konutu, yaptıktan sonra satmaktadır. Bu halde enflasyonist ortamdan etkilenmesi, risk alması azalmaktadır. Bu nedenle yapsatçılık, küçük girişimcilik için uygun bir form olmaktadır.” İlhan Tekeli, **Türkiye’de Kentleşme Yazıları**, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 1982, s. 254.

⁶⁴⁹ İlhan Tekeli, 1996, **a.g.e.**, s.93-94.

⁶⁵⁰ 1970’lerde, özellikle büyük şehirlerdeki konut kiralari, çalışan bir kişinin gelirin %50’sine ulaşmıştır. Kiralar aşırı yüksek olmasına karşın, taşınmaz malın değerine göre elde edilen getiri ise %10’un altında kalmıştır. Bu çelişkinin altında, spekülative faaliyetler nedeniyle artan arsa fiyatlarının konut maliyetlerini aşırı yükseltmesi yatmaktadır. Böylesi bir düzende konut üretmek yerine arsa spekülasyonu yapmak daha karlı hale gelmektedir. İlhan Tekeli, “Kapitalistleşme Süreci İçinde Türkiye’nin Konut Üretimine Bir Bakış”, **Mimarlık**, C.16, S.1, 1978, s. 36.

⁶⁵¹ 1963 yılında Anayasa Mahkemesi, 6750 sayılı Kira Kanunu’nun kiralari donduran maddelerini, Mülkiyet Hakkının özünü zedelediği gerekçesiyle iptal etmiş ve yeni bir kira yasasının altı ay içerisinde çıkarılmasını önermiştir. Ancak kanun koyucu herhangi bir girişimde bulunmamıştır. Uygulamada karşılaşılan yasal boşluk ise Yargıtay’ın İçtihadı Birleştirme Kararıyla doldurulmaya çalışılmıştır. Kira bedellerinin aşırı yükseldiği 1970 sonrası süreçte yeni bir düzenlemeye olan ihtiyaç açıkça hissedilmişse de herhangi bir adım atılmamıştır. Ahmet Kılıçoğlu, “Kira Bedellerinin Doldurulması Yasası ve Eleştirisi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Dönem: 2000, S.2, 2000, s. 400-402. Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.384-385.

kanundan önce her bir kat maliki, yapının inşa edildiği arsa üzerinde hisse sahibi olmaktaydı. Kat sahipleri arasında çeşitli anlaşmazlıkların çıkmasına neden olan bu durum, 634 sayılı Kanun ile ortadan kaldırılmıştır.⁶⁵² Ayrıca Kanun, bilhassa büyük şehirlerde görülen yüksek yoğunluklu apartmanlaşmanın önünü açmıştır. Kat mülkiyeti, başlangıçta arsa fiyatlarının yüksek olmasından dolayı alternatif bir konut sunum biçimi oluşturmuşsa da yüksek yoğunluklu yapıların önünü açarak bir parselden daha fazla kazanç elde etmeyi kolaylaştırmış ve arsa fiyatlarının daha da artmasına yol açmıştır.⁶⁵³

1.3. Devletin Konut Arzına Katılımı

Hem dar gelirli hem de kentli orta sınıf nüfusu derinden etkileyen konut açığının günden güne büyümesi devletin konut arzına katılımını zorunlu kılmıştır. Bir kamu görevi olarak konut üretme görevi ise 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere verilmiştir.⁶⁵⁴ Her ne kadar bu görev isteğe bağlı görevler arasında bulunuyorsa da belediyeler, konutla ilgili olan görevlerini ihtiyaç gördükleri takdirde belediye meclisi kararıyla zorunlu görevler arasına koyabilmektedir. Belediyeler, bu görevi yerine getirebilmek amacıyla da döner sermaye kurma ve daha öncesinde kurulan veya yeni kurulacak yapı ortaklıklarına katılma yetkisine sahiptir. Ayrıca belediyeler, ürettikleri konutları satma yetkisine de sahiptir.⁶⁵⁵⁶⁵⁶ Ancak ne İİS öncesi ne de İİS döneminde, belediyeler yeterli sayıda konut üretimi gerçekleştirememiştir.⁶⁵⁷ Bunun temel sebebi,

⁶⁵² Ruşen Keleş, **a.g.e.**, s.448-449

⁶⁵³ Cevat Geray, “Şehirciliğimiz ve Ankara”, **Türk Mühendisleri Haberleri**, Yıl: 46, Sayı: 409, 2000, s. 13.

⁶⁵⁴ Kanunun 15. maddesinin 68. fıkrasına göre göre belediyeler, “ucuz belediye meskenleri yapmak ve belediye namına inşaat yaparak icar etmek...” ile görevlendirilmiştir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 14/4/1930/1471.

⁶⁵⁵ İsteğe bağlı görevleri zorunlu görevler arasına alabilme, döner sermaye kurma, yapı ortaklıkları kurma ve var olanlara katılma ile ürettiği konutları satma yetkileri 1950 yılında çıkarılan 5656 sayılı kanun ile mümkün olmuştur. Yasal düzenleme için bakınız: 5656 Sayılı Belediye Kanunu’na Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 31/03/1950/7471.

⁶⁵⁶ Bu yetki, ülkedeki siyasal eğilimlerin konut sorununu kiralık konut üretimiyle değil mülk konut üretimiyle çözmeyi amaçladığını göstermesi açısından ayrıca önemlidir. İlhan Tekeli, **Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009(c), s.149.

⁶⁵⁷ Ankara’nın imarı sürecinde Ankara Belediyesi ve İstanbul İmar ve Limited Şirketi aracılığıyla İstanbul Belediyesi kimi konut projelerine sahip olsalar da üretilen konutlar çok az sayıdadır.

konut üretmek için belediyelerin hiçbir zaman yeterli mali kaynağa sahip olamamaları gösterilebilir. Belediyeler, doğrudan doğruya konut üretmek yerine daha çok arsa satın alma, kamulaştırma ve tahsisinde rol oynamışlardır.⁶⁵⁸ Bu durumu değiştirme gayretinde olan Ankara, İzmit gibi belli başlı kimi büyük belediyeler, 1970’li yıllardan itibaren ortak oldukları kooperatifler aracılığıyla konut arzına katkı yapmaya çalışmışlardır.

İİS dönemine geçişle birlikte konut bunalımının giderek içinden çıkılmaz bir boyuta gelmesi, kapsamlı bir konut politikasının oluşturulması ve uygulamaya konulması için yeni bir kurumun kurulmasını gerektirmiştir. Bu kapsamda 1958 yılında 7116 sayılı Kanun ile İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığın kurulmasıyla, daha öncesinde büyük oranda yerel yönetimlerin bir sorunu olarak görülen konut meselesi, artık bir hükümet politikası olarak görülmeye başlamıştır.⁶⁵⁹ Devletin konut alanına müdahalesini sağlamak üzere ise bakanlık bünyesinde “Mesken Genel Müdürlüğü” oluşturulmuştur. Bu kurum, evsiz olan vatandaşları konut sahibi yapacak veya mutedil kiralarla barınmalarını sağlamayacak tedbirleri almak, finansal kurumlar tarafından verilen konut kredilerinin ve verilecek sübvansiyonların şartlarını düzenlemek, toplu konut yapımını özendirmek ve bu hususta istekli olan belediyelerle yapı kooperatiflerini desteklemek gibi önemli görevlerle görevlendirilmiştir.⁶⁶⁰ Verilen görevler, merkezi yönetimin sorumluluğunun memur konutları, afet sonrasında yapılan konutlar gibi özel alanlardan çıktığını göstermesi açısından önemlidir.

Mesken Genel Müdürlüğü, 1966-1974 yılları arasında “Arsa Proje Kredi”, “Nüve Konut”, “Tasarruflu Ev Yap- TEY” ve kiralık konut projeleriyle 12.163 ünite konutun, 1975-1982 yılları arasında ise “Kiralık Mülk Konut” projesiyle 12.975 konutun

⁶⁵⁸ Ruşen Keleş, 1989, **a.g.e.**, s.68.

⁶⁵⁹ Medeni Berk, “İmar ve İskân Vekaletinin Teşkilat ve Vazifesi”, **Üçüncü İskân ve Şehircilik Haftası 21-23 Mayıs 1958**, Ankara: A.Ü.S.B.F, 1959, s.11.

⁶⁶⁰ Cevat Geray, Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, Can Hamamcı, “Şehircilik”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi Cilt:9**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, s.2364.

üretilmesini sağlamıştır. Ayrıca kurum, 1976-1982 yılları arasında geri kalmış il ve ilçelerde yaşayan memurların konut ihtiyacını karşılamak üzere 5.776 adet konut ürettirmiştir.⁶⁶¹ Mesken Genel Müdürlüğü'nün kurulmasının ardından kurumun dışında kalan kamu kuruluşlarının yaptırdıkları konut miktarları önemsiz düzeyde kalmıştır.⁶⁶²

İmar ve İskan Bakanlığı'nın kurulmasıyla merkezi yönetimin konut meselesine daha fazla önem vereceği düşünülmüşse de arzu edilen gerçekleşmemiş, yöneticiler ekonomik büyümeye öncelik vermiştir. Bu bakış açısı askeri darbe sonrası oluşturulan 1961 Anayasası'na da yansımıştır. Anayasa'da yer alan 49. maddeyle devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik gerekli tedbirleri almakla görevlendirilmiştir. Konut konusunun bizzat Anayasa'da yer alması önemli bir gelişmedir. Fakat yine Anayasa'nın 53. maddesine göre bu görevin iktisadi gelişme ve mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde hayata geçirilebileceği vurgulanmaktadır. Diğer bir ifadeyle bu madde, konut politikasının ekonomi politikalarından ayrı düşünülmemeyeceğini ve önceliğin ekonomik büyüme olduğunu ifade etmektedir. Nitekim bu anlayış beşer yıllık kalkınma planlarına da yansımıştır. Daha ilk planda konut yatırımları verimsiz yatırımlar olarak görülmüş ve bu sebeple de yatırımların mümkün olduğunca düşük tutulması gerektiği vurgulanmıştır. Böylesi bir tercih İİS stratejisinin bir parçası olarak görülmelidir. Yöneticilerin temel hedefi ithal ikameye dayalı sanayileri destekleyerek hızlı bir ekonomik büyüme gerçekleştirmektir. Dolayısıyla var olan tüm kaynaklar üretken sektörlere yönlendirilmek istenmiştir. Bu kapsamda da konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı sınırlandırılmıştır. Bu sınır, 1. BYKP'nda %20 olarak belirlenirken 2. BYKP'nda %17,1'e, 3. BYKP'nda %15,7'ye ve 4. BYKP'nda ise %14,6'ya düşürülmüştür. Bu süre zarfında daha az

⁶⁶¹ DPT, **Türkiye'de Uygulanabilir Konut İnşaat Teknolojileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT: 2183 – ÖİK: 343 Ankara: DPT, 1989, s.14; Selman Ergüden, "Türkiye'de Konut Sorunu ve Çözüm Önerileri", **Cumhuriyetin 60. Yılında İmar ve İskan Bakanlığı**, Ankara: İmar ve İskan Bakanlığı, 1983, s. 140-141.

⁶⁶² İlhan Tekeli, 2012, **a.g.e.**, s.302.

yatırımla daha çok konut üretmek için çeşitli önlemler alınmaya çalışılmıştır.⁶⁶³ Kalkınma planlarında belirlenen hedefler kamu kesiminin konut yatırımlarındaki payının çok küçük olması, konut gereksiniminin sürekli olarak artması, özel sektörün dönemsel çıkarlarının etkisi ve planların emredici bir niteliğe sahip olmaması gibi nedenlerle aşılmıştır (bakınız Tablo 3.1).

Kalkınma planları konut sunumunda devletin rolünü de belirlemiştir. 2. BYKP’nda açıkça belirtildiği gibi devlet sadece ve sadece “düzenleyici”dir.⁶⁶⁴ Yani devlet ne bir “yatırımcı” ne de bir “yapımcı”dır. Başka bir ifadeyle devlet, kiralık ya da mülk konut üretmek yerine, merkezi ve yerel yönetimler eliyle özel konut yatırımlarının gerçekleştirilmesine destek olacaktır. Dönemin yöneticileri konut sorununun piyasa mekanizması içerisinde (özellikle de mülk konut yoluyla) çözülmesini arzulamaktadır ve bu anlayış daha sonraki planlarda da varlığını koruyacaktır. Kamu özel sektör konut yatırımları incelendiğinde bu husus daha iyi anlaşılmaktadır. Tablo 3.1’de, ilk üç plan döneminde gerçekleşen sektörel sabit sermaye yatırımları görülmektedir. Buna göre konut yatırımları, kamu yatırımları içerisinde en az paya sahip sektörlerden biri iken (ortalama %3,08) özel yatırımlar içerisinde en önemli paya sahip sektör (ortalama %38,41) olmuştur. Bu dönem boyunca özel sektör konut yatırımlarının toplam konut yatırımları içindeki payı ise çoğunlukla %90’ı aşmıştır.⁶⁶⁵

⁶⁶³ Bu hedefi gerçekleştirebilmek için birim konut maliyetlerini azaltıcı çeşitli önlemler alınmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda planlarda lüks konut yapımı sınırlandırılmaya çalışılmış, halk konut standartları belirlenmiş ve arsa fiyatlarını denetim altına alabilmek için Arsa Ofisinin kurulması kararlaştırılmıştır.

⁶⁶⁴ DPT, 1968, **a.g.e.**, s.273.

⁶⁶⁵ 1950-1985 yılları arasındaki özel kamu konut yatırımlarının toplam konut yatırımları içindeki oranları için bakınız: Oğuz Işık, **The Penetration of Capitalism into Housing Production: Speculative House Building in Turkey, 1950-1980**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, London: University College London, 1992, s.269.

Tablo 3.1 1963-1977 Yılları Arasında Gerçekleşen Sektörel Sabit Sermaye Yatırımları (1976 Fiyatlarıyla)

	I. Plan Dönemi			II. Plan Dönemi			III. Plan Dönemi		
Sektörler	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
Tarım	17,99	9,06	13,84	12,90	9,07	11,10	10,11	13,62	11,83
Madencilik	7,74	2,19	5,63	4,97	1,42	3,29	6,68	0,55	3,68
İmalat	12,47	29,59	20,42	21,95	32,03	26,70	24,00	32,66	28,24
Enerji	11,75	0,53	6,54	15,70	1,39	8,96	14,05	0,42	7,38
Ulaştırma	22,54	7,53	15,57	2 1.04	10,30	15,98	24,83	16,12	20,57
Turizm	0,69	2,05	1,32	1,29	2,99	2,09	0,87	1,15	1,00
Konut	3,49	44,25	22,41	3,61	38,59	20,08	2,14	32,40	16,95
Eğitim	12,15	0,21	6,61	5,59	0,25	4,66	6,22	0,22	3,28
Sağlık	3,12	0,13	1,76	2,65	0,28	1,55	2,01	0,14	1,10
Diğer Hizmetler	8,06	3,41	5,90	7,00	3,68	5,44	9,09	2,72	5,97
Kalkınma Fonu	-	-	-	0,27	-	0,15	-	-	-
Toplam	100,00	100,00	100,0	100,00	100,00	100,0	100,00	100,00	100,00

Kaynak: DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1979-1983**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı 1979, s.170-173.

Yukarıdaki süreç değerlendirildiğinde, ister plansız isterse de planlı dönemde olsun, İİS politikalarının hayata geçirildiği yıllarda devlet üretici olarak konut arzına katılmada isteksiz davranmıştır. Bunun yerine devlet, (düzenleyici rolü gereği) konut üretmek isteyenlere finansman sağlayarak, altyapılı arsa üreterek ve yapı kooperatiflerini destekleyerek konut arzına katılmaya çalışmıştır.

1.3.1. İmarlı ve Altyapılı Arsa Sunumu

Kentleşmenin kontrol altına alınabilmesi ve konut arzının arttırılabilmesi için arsa ve konut politikalarının birbirini desteklemesi gerekmektedir. Bu kapsamda imarlı ve altyapılı arsa sunumu, hızla kentleşen diğer ülke kentlerinde olduğu gibi Türkiye kentleri

içinde önemli bir husus olmuştur. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile arsa sunumu gerçekleştirme, arsa piyasasını düzenleme ve kontrol etme yetkisi belediye yönetimlerine verilmiştir.⁶⁶⁶ Özellikle gecekondularla mücadele de önemli bir araç olarak görülen arsa sunumu çeşitli yasal düzenlemeler yoluyla sık sık ön plana çıkarılmıştır. Örneğin 1948 tarihli 5218 ve 5228 sayılı kanunlar ile 1953 tarihli 6188 sayılı kanun belediyelere, gerek duyduklarında hazine arazilerini arazi vergisine matrah olan değer üzerinden satın alabilme hakkı vermiştir. 5218 ve 5228 sayılı kanunlar Ankara’da “Yenimahalle” adındaki semtin kurulmasını sağlamıştır. Bir diğer örnek ise 1959 tarihli 7367 sayılı yasa ile 1966 tarihli 775 sayılı Gecekondular Kanunu’dur. Her iki yasa da arsa sunumunu arttırmak amacıyla belediyelerin bedelsiz arsa temin edebileceğini hükmetmektedir. 775 sayılı Kanun çerçevesinde, İmar ve İskân Bakanlığı belediyelere 800 bin konutluk arsa tahsis etmiştir. Ancak bu arsalarda üretilen konutlar 150 bin civarında kalmıştır.⁶⁶⁷

Arsa sunumu konut sorununun çözümünde önemli bir role sahip olsa da yöneticiler tarafından bu hususa gereken önem ve öncelik veril(e)memiştir.⁶⁶⁸ Bunun en temel nedeni, belediyelere verilen bu görevin isteğe bağlı görevler arasında bulunmasıdır. Belediye Kanunu’nun 118. maddesine göre de isteğe bağlı görevlere, zorunlu görevler yerine getirilmeden kaynak aktarılamamaktadır. Dolayısıyla 118. madde arsa sunumunu büyük oranda engellemiştir. Bu yasal güçlüğü yanında belediye yönetimlerinin mali yönden güçsüz olmaları da belediyelerin arsa arzını artırma çabalarını engellemiştir.⁶⁶⁹ Bu iki gelişme, zaten kıt olan kentsel topraklar üzerindeki baskının daha da artmasına ve kentsel arazinin spekülasyona konu olmasına yol açmıştır.⁶⁷⁰

⁶⁶⁶ Kanunun 15. maddesinin 68. fıkrasına göre Belediyeler, “...inkışafa ve tevessüe müsait mahallerinde arazi alarak, yeni plana göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak ihtikara mani olmak” ile görevlendirilmiştir. 1580 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 14/4/1930/1471.

⁶⁶⁷ M. Arman Karasu, “Devletin Değişim Sürecinde Belediyelerin Konut Politikalarında Farklılaşan Rolü”, **S.D.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.14, S.3, 2009, s.248-251.

⁶⁶⁸ Makbule Şiriner Önver, 2016, **a.g.e.**, s.76.

⁶⁶⁹ Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.557; İlhan Tekeli, 1996, **a.g.e.**, s.62.

⁶⁷⁰ Mehmet Adam, İlhan Tekeli ve Özcan Altaban, 1978, **a.g.e.**, s.32.

Arsa spekülasyonunun giderek şiddetlenmesi ve kentsel yapıyı arsa arzının yetersiz kalmasına çözüm olarak yeni bir politika hayata geçirilmiştir. 1969 yılında 1164 sayılı Kanun ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı “Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Bu kurum, arsa fiyatlarını denetim altına almaya yönelik tanzim alış ve satışları yapmak; konut, turizm ve sanayi bölgeleri ile kamu tesisleri için arazi ve arsa temin etmek amacıyla kurulmuştur.⁶⁷¹ Arsa Ofisi, arsa satma yetkisinin yanında kiralama yetkisine de sahiptir. 1974 yılında, Arsa Ofisi Kanunu Uygulama Yönetmeliği’nde yapılan bir değişiklikle kiralamayı teşvik edici hükümler getirilmiştir. Ancak Ofis, kiralama yetkisini neredeyse hiç kullanılmamış, daha çok elindekileri satma eğilimi göstermiştir.⁶⁷²

Arsa Ofisi geniş yetkilerle donatılmasına rağmen arsa piyasasını düzenlemede beklenen etkiyi gösterememiştir. Bunun en temel sebebi, kurumun büyük çapta arsa alım satımı yapabilecek yeterli mali kaynağa sahip olmaması gösterilmektedir.⁶⁷³ Ofis, 1971 ve 1980 yılları arasında ülke genelinde sadece 10.084,4 ha alan sağlayabilmiştir. Bu arsaların 6.858,7 ha sanayi sektörüne (organize ve küçük sanayi) aktarılırken kalan 3.022 ha arsa ise konut alanlarına ayrılmıştır.⁶⁷⁴

Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü’nün istenilen başarıyı gösterememesi⁶⁷⁵ bazı belediye yönetimlerinin imarlı ve altyapılı arsa sunumuna yönelmelerine neden olmuştur. Başta İzmit, Ankara, İzmir ve Kayseri olmak üzere birçok belediye, ellerindeki arazileri

⁶⁷¹ 1164 Sayılı Arsa Ofisi Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 10/5/1969/13195.

⁶⁷² Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.555.

⁶⁷³ Fehmi Yavuz, 1980, **a.g.e.**, s.44-45; Ruşen Keleş, 1989, **a.g.e.**, s.67; İlhan Tekeli, **Türkiye’nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2011, s.327-328.

⁶⁷⁴ İlhan Tekeli, 2012, **a.g.e.**, s.302.

⁶⁷⁵ Türkiye’de arsa spekülasyonlarından dolayı artan arsa fiyatlarına çözüm olarak getirilen arsa sunumunu arttırma politikası, beklenen etkiyi gösterememiş üstelik yeni arsa spekülasyonları ile sonuçlanmıştır. Başlarda yalnızca Ankara’da görülen parselcilik, kar hadlerinden dolayı ağırlık noktasını İstanbul’a kaydırmış ve hızla büyüyen birçok kentte görülmeye başlamıştır. Parselciliğin arkasında yatan sebepler, ülkede görülen yüksek enflasyon, sanayileşmedeki gecikme ve başarısızlık ile kısa yoldan yüksek kazançlar elde ederek sermaye birikimi elde etme yöntemlerinin toplum nezdinde meşrulaşmış olması gösterilebilir. Spekülatörlerin vermiş olduğu ilanlar, itiraflar ve parselciliğin yozlaşmış hali olan hisseli satışlar hakkında daha fazla bilgi için bakınız: Fehmi Yavuz, 1980, **a.g.e.**, s.80-88.

kullanarak ya da büyük kamulaştırmalar yoluyla konut kooperatiflerine arsa temin etmişler ve konut sorununa çözüm geliştirmeye çalışmışlardır.⁶⁷⁶ Örneğin İzmit'te gerçekleştirilen “Yenilikçi Yerleşmeler Projesi” ve Ankara’da hayata geçirilen “Batıkent Projesi” bu tür girişimlerin bir ürünüdür.

1.3.2. Konut Finansmanı

Konut sorunu, temelde bir finansman sorunudur. Bu sorunun üstesinden gelmek amacıyla devlet, hem konut üretmek hem de konut satın almak isteyenlere finansman olanakları oluşturmaktadır. Bu alandaki ilk gelişme 1926 yılında kurulan “Emlak ve Eytam Bankası”dır. Başkent Ankara’nın imarında önemli bir pay sahibi olan Banka, 1946 yılında “Türkiye Emlak Kredi Bankası”na dönüştürülmüş ve konut sahibi olmayanlar için konut inşa edip satmak, ipotekli konut kredisi vermek ile yapı gereçleri üretimini ve satımını gerçekleştirmekle görevlendirilmiştir. Banka, 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı kurulmasıyla da Bakanlığa bağlı bir kuruluşa dönüştürülmüştür.⁶⁷⁷

Konut kıtlığının şiddetlenerek arttığı 1950-1965 yılları arasında konut inşa edip satmak amacıyla Banka, İstanbul, İzmir, Ankara ve diğer bazı illerde 7200 birimlik çeşitli konut projelerini hayata geçirmiştir. Bu kapsamda en bilinen projeler Levent ve Ataköy konutlarıdır. Ataköy projesi başlangıçta sosyal konut projesi olarak düşünülmüş ve kamuoyuna bu şekilde tanıtılmıştır.⁶⁷⁸ Ancak Banka’nın diğer bütün konutları gibi bu proje de toplumun üst gelir gruplarına hitap edecek fiyatlarla satışa çıkmıştır.⁶⁷⁹ Bu

⁶⁷⁶ Mehmet Adam, İlhan Tekeli ve Özcan Altaban, 1978, **a.g.e.**, s.33.

⁶⁷⁷ Saadet Aydın, “Konut Sorununa Devletin Müdahale Aracı Olarak Emlak Bankası”, **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, C.17, S.66, 2019, s.82-86.

⁶⁷⁸ İlhan Tekeli, 1996, **a.g.e.**, s.96.

⁶⁷⁹ Yıldız Sey, “Cumhuriyet Döneminde Toplu Konut Sorunu”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi Cilt:9**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, s.2383.

projelerin dışında Banka, 1982 yılına kadar 11.300 birimlik konut üretimi daha gerçekleştirmiştir.⁶⁸⁰

Tablo 3.2 Türkiye Emlak Kredi Bankası'nca Açılan Kredi Miktarı

	1951-60	1961-70	1971-80	Toplam
Yapı Tasarruf Kredileri	4.216	46.104	15.586	65.906
Konut Kredileri	55.021	15.720	35.911	106.652
İnşaat Kredileri	15.921	15.591	26.247	57.759
Hazır Bina Kredileri	22.444	1.043	13.067	36.554
Kooperatif Kredileri*	17.118	8.873	48.463	74.454
Toplam	114.720	87.331	139.274	341.325

Kaynak: TEKB, *Türkiye Cumhuriyeti'nin Ellinci Yılında Türkiye Emlak ve Kredi Bankası*, Ankara: Türkiye Emlak ve Kredi Bankası, 1973; den aktaran İlhan Tekeli, 1996, *a.g.e.*, s.138; TEKB, *Evimiz 60. Yılı*, Ankara: Türkiye Emlak ve Kredi Bankası, 1986; den aktaran İlhan Tekeli, 2012, *a.g.e.*, 317.

Türkiye Emlak Kredi Bankası, inşa ettiği konutların yanında konut sahibi olmak isteyen ancak yeterli mali kaynağı olmayan bireylere de konut kredisi vermiştir. Banka daha fazla insana kredi vermek amacıyla 1951 yılında “yapı tasarruf sistemi”ni hayata geçirmiş ve kredi hacmini genişletmiştir. Ayrıca çıkardığı tahviller aracılığıyla kaynaklarını çeşitlendirmeye çalışmıştır.⁶⁸¹ Sahip olduğu kredi hacmi ve üstlendiği misyon ile Banka, 1945 ve 1985 yılları arasında ipotekli konut kredisi veren tek kamu bankası olmuştur.⁶⁸² Ferdi kredilerin yanında kooperatiflere de kredi veren Banka, 1950-1980 yılları arasında 341 binden fazla kredi vermiştir (bakınız Tablo 3.2). Bu kredilerin büyük bir kısmı vadeli mevduat faizleri oranında sabit faizlerle 15'er yıllık olarak

⁶⁸⁰ DPT, 1989, *a.g.e.*, s.17.

* Banka, 1952-1962 yılları arasında İşçi Sigortaları Kurumu fonlarından kooperatiflere 15.014 adet konut kredisi vermiştir.

⁶⁸¹ İlhan Tekeli, 2012, *a.g.e.*, s.134.

⁶⁸² Ruşen Keleş, 2012, *a.g.e.*, s.412.

verilmiştir. Petrol krizinin ardından yaşanan yüksek enflasyon döneminde verilen kredilerin faiz sübvansiyonları epey yüksek olmuş ve Banka'nın verimliliğini düşürmüştür.⁶⁸³

Türkiye’de konut finansmanı konusunda var olan bir diğer kaynak ise sosyal güvenlik fonlarıdır. 1946 yılında kurulan “İşçi Sigortaları Kurumu”, 1949 yılın çıkarılan yasal düzenlemeyle konut kredisi verebilir konuma gelmiştir. Türkiye Emlak Kredi Bankası kredilerinden farklı olarak kurum yalnızca konut kooperatif ortaklarına kredi vermiştir. 20 yıl vadeli ve %4 faiz oranıyla verilen bu krediler 1952-1962 yılları arasında Türkiye Emlak Kredi Bankası üzerinden dağıtılmıştır. İşçi Sigortaları Kurumu, 1961 yılında çıkarılan 344 sayılı kanun ile “Sosyal Sigortalar Kurumu”na (SSK) dönüşmüştür. Aynı kanun kurumun kredi hacmini arttırmış ve kredi dağıtımını kendisinin üstlenmesini gerektirmiştir.⁶⁸⁴ SSK, verdiği kredilerin yanında doğrudan işçi konutları da yapmıştır.⁶⁸⁵

SSK dışında, 1961 yılında kurulan “Ordu Yardımlaşma Kurumu” (OYAK), 1972 yılında kurulan “Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu” (BAĞ-KUR) gibi sosyal güvenlik fonları da kooperatifler çerçevesinde örgütlenen üyelerine konut kredisi kullandırmıştır. Bu üç kurum verdikleri düşük faizli ve uzun vadeli kredilerle, 1962-1980 yılları arasında dört binden fazla konut kooperatifine (üyelerine kredi vererek) katkı yaparak 180 binden fazla konutun yapılmasına destek olmuştur.⁶⁸⁶ Ancak üretilen konutlar mülk konut biçiminde olduğu için kredi ödeme gücü olmayan işgücü doğal olarak sistemin dışında kalmıştır.

⁶⁸³ Murat B. Teker, *Sermaye Piyasası Araçları Yoluyla Gayrimenkul Finansmanı ve Yatırımı*, Ankara: SPK Yayınları, 1996, s.71-72

⁶⁸⁴ Ruşen Keleş, 1989, *a.g.e.*, s.70; Ruşen Keleş, 2012, *a.g.e.*, s.413; İlhan Tekeli, 1996, *a.g.e.*, s.80-81.

⁶⁸⁵ 1988 yılına kadar kurum 63 ilde 28.809 adet konut üretmiştir. DPT, 1989, *a.g.e.*, s.21.

⁶⁸⁶ DPT, 1988, *a.g.e.*, s.34-41; İlhan Tekeli, 2012, *a.g.e.*, s.322.

1.3.3. Konut Kooperatifleri

Maddi olanaksızlıktan dolayı tek başlarına konut yaptırmaya gücü yetmeyen bireylerin, toplu bir şekilde konut üretmek için dayanışma ve yardımlaşma halinde bir araya geldikleri bir yapı olan konut kooperatifleri, Türkiye’de konut bunalımına bir çözüm olarak sunulan ve bu kapsamda da hayata geçirilen bir yöntem olmuştur.⁶⁸⁷ 1950’lere kadar çoğunlukla Ankara’da kurulan konut kooperatifleri,⁶⁸⁸ ülke genelinde yaşanan iç göç sonucunda artan konut açığı nedeniyle bütün ülkede yaygınlaşmaya başlamıştır. Özellikle 1954 yılında Tapu Kanunu’nda yapılan değişiklik, Mesken Genel Müdürlüğü’nün kurulması, Türkiye Emlak Kredi Bankası ve İşçi Sigortaları Kurumu’nun verdiği krediler konut kooperatifçiliğinin gelişmesine katkı sağlamıştır. Ancak İİS stratejisinin planlı dönemine kadar devlet kooperatifleri desteklemek konusunda çekimser kalmıştır.⁶⁸⁹

Planlı dönemle birlikte devletin konut yatırımlarını azaltma gayreti, daha az kaynakla daha çok birim konut üretme arayışını hızlandırmıştır. Dahası gün geçtikçe şiddetlenen kentsel konut bunalımı toplu konut üretimini teşvik etmeyi zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda çıkarılan çeşitli yasal düzenlemeler kooperatif sunum biçiminin desteklemesini sağlamıştır. Bunlardan ilki, kat malikleri arasındaki anlaşmazlıkları ortadan kaldıran Kat Mülkiyeti Kanunu’dur. Bu kanun dolaylı yoldan da olsa kooperatif sunum biçiminin gelişmesine katkı sağlamıştır. Bir diğer gelişme ise, kooperatiflerin uygun fiyatlı, imarlı ve altyapılı arsa temin edebilmelerini sağlayan 775 sayılı Gecekondu Kanunu’dur. Ayrıca Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü’nün kurulması da yine arsa temininde

⁶⁸⁷ Makbule Şiriner Öner, 2016, **a.g.e.**, s.78.

⁶⁸⁸ Cumhuriyet tarihinde ilk konut kooperatifi 1934 yılında Ankara’da oluşturulan Bahçelievler kooperatifidir. 1934 ve 1945 yılları arasında kurulan 50 konut kooperatifinin yarıya yakını Ankara’da faaliyet göstermiştir. Selman Ergüden, “Türkiye’de Konut Kooperatifçiliği Konut Kooperatiflerinin Yapısı”, **XI. Türk Kooperatifçilik Kongresi tebliği**, Ankara: TKK Yayını, 1984, s.45.

⁶⁸⁹ Ruşen Keleş, “Devlet ve Konut Kooperatifçiliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.12, S.4, 1979, s.32.

kooperatiflerin işini kolaylaştırmıştır. Son olarak, 1969 yılında çıkarılan 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu kooperatiflerin yasal zeminini hazırlamıştır.

Kooperatifler Kanunu, yerel yönetimlerin kooperatiflere dahil olabilmeleri veya kooperatif kurabilmelerinin önünü açması ve kooperatiflerin üst örgütlenmeler kurabilmelerine imkan vermesi açısından önemli bir düzenlemedir. Yasanın ardından kimi belediyeler konut kooperatiflerine ortak olmuşlar ya da kendileri kooperatif kurma yoluna gitmiştir.⁶⁹⁰ Belediyeler ile konut kooperatifleri arasında gerçekleşen işbirliğine verilebilecek en güzel örnekler Yenilikçi Yerleşmeler ve Batıkent projeleridir.⁶⁹¹ Her iki projenin temelleri 1970'lerin ikinci yarısında atılmış olsa da, karşılaştıkları siyasi engeller nedeniyle konutların inşası 1980 sonrasına kalmıştır.

İİS stratejisinin hakim olduğu 1954-1980 yılları arasında konut kooperatifleri, verilen önem ve yüklenen misyona rağmen uygulamada yaşanan darboğazlar nedeniyle yaygınlaştırılamamıştır.⁶⁹² Nitekim bu durum kooperatiflerin konut sunumuna katılım oranlarına da yansımıştır. Şekil 3.2'de yapı izinlerine göre, Şekil 3.3'te ise oturma izinlerine göre kooperatiflerin konut sunumları görülmektedir. Her iki şekilde de kooperatiflerin konut sektörü içerisindeki payının her geçen yıl arttığı görülmektedir. Fakat artışa rağmen yeterli sayıda konut üretimi gerçekleşmemiştir. Planlı dönemin başlangıcından 1980 yılına kadar geçen sürede konut kooperatifleri yapı izinlerine göre yaklaşık 250 bin, oturma izinlerine göre ise yaklaşık 108 bin konut üretmiştir. Aynı dönemde üretilen toplam konut sayısı ise sırasıyla yaklaşık 2 milyon 697 bin ve 1 milyon 382 bin adettir. Konut kooperatiflerinin konut sunumunda etkisiz kalmaları ve bu yapılar

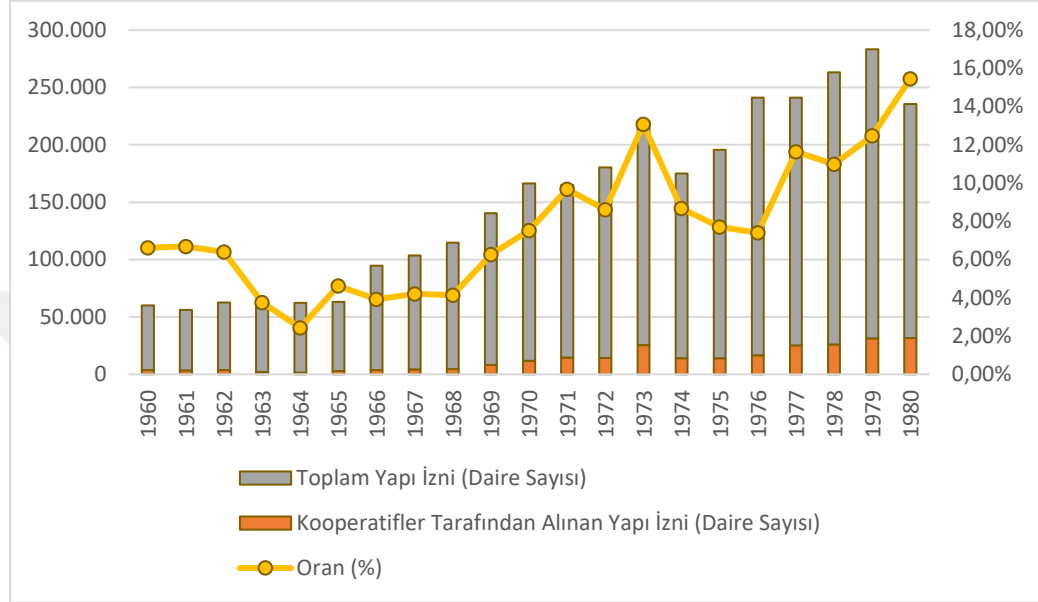
⁶⁹⁰ Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.421.

⁶⁹¹ Her iki proje hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: İlhan Tekeli, 2012, **a.g.e.**, s.295-299; Ayşegül Kaplan-Mengi, **Toplu Konut Üretim Modellerine İki Örnek: Kent Koop ve Mesa**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, 1987.

⁶⁹² Ruşen Keleş, devletin genel olarak kooperatifleri özel olarak da konut kooperatiflerini desteklemede kararsız olduğunu vurgulamakta ve bu kararsızlığı ise siyasi nedenlere bağlamaktadır. Ona göre karar alıcılar, konut kooperatiflerinin ciddi ve etkili bir araç olarak kullanılmasını yavaşlatmakta isteklidirler. Çünkü kooperatifçilik, özel girişimciliğin alanını tehlikeli bir şekilde daraltma potansiyeline sahiptir ve dolayısıyla da siyasi partilerin dayandıkları güçleri rahatsız etmektedir. Ruşen Keleş, 1979, **a.g.e.**, s.38-39.

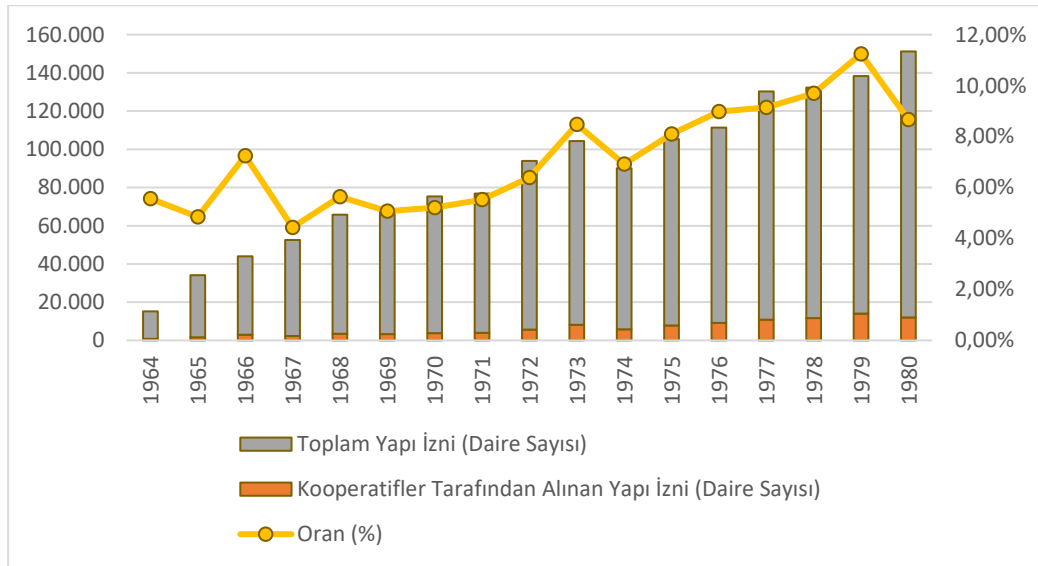
tarafından üretilen konutların çoğunlukla örgütlü iş gücüne yönelik olmaları, yapsatçılık ve gecekondü gibi alternatif konut sunum biçimlerinin hızla yaygınlaşmasına neden olmuştur.⁶⁹³

Şekil 3.2 1960-1980 Yılları Arasında Yapı İzinlerine Göre Kooperatiflerin Konut Sunumu



Kaynak: TÜİK, 2014, a.g.e., s.402; DPT, Konut Özel ihtisas Komisyonu Raporu, DPT: 2594 – ÖİK: 606, Ankara: DPT, 2001(a), s.69

Şekil 3.3 1960-1980 Yılları Arasında Oturma izinlerine Göre Kooperatiflerin Konut Sunumu



Kaynak: TÜİK, 2014, a.g.e., s.403-404; DPT, 2001(a), a.g.e., s.70.

⁶⁹³ İlhan Tekeli, 2009(c), a.g.e., s.187.

1.4. Değerlendirme

1954 ve 1980 yılları arasında Türkiye’de uygulanan konut politikası değerlendirilecek olursa, ülke genelinde kapsamlı ve istikrarlı bir politikanın oluşturulamadığını söylemek mümkündür. Bunun en temel sebeplerinden biri ülkede nüfus hareketini yönlendirecek kapsamlı bir yerleşme politikasının olmayışıdır. Kırdan kopan nüfus, ekonomik, kültürel ve sosyal hizmetler açısından diğer kentlere oranla nispeten daha iyi imkanlara sahip oldukları için İstanbul ve Ankara başta olmak üzere büyük kentlere göç etmiştir. Ancak yerel yönetimlerin nüfus hareketine yön verebileceği mali kaynağı yoktur. Dolayısıyla ne arsa ve konut sunumu açısından ne de enformel yerleşim alanlarını önleyebilme yönünden kendilerinden beklenileni verememişlerdir. Planlıdönemle birlikte merkezi yönetimin imarlı ve altyapılı arsa sunma ve konut bunalımını çözmeye yönelik kararlı ilkeleri ise yalnızca kağıt üzerinde kalmış, uygulamaya geçememiştir.

Konut politikasını etkisiz bırakan ikinci gelişme ise konut sorununun mülk konut odaklı çözülmeye çalışılmasıdır. Devlet yöneticilerinin birincil önceliği iktisadi kalkınma olduğu için konut yatırımlarına gereken önemi vermemişler, bu yatırımları özel sektöre bırakmışlardır. Özel sektör yatırımları ise büyük oranda yapsatçı adı verilen küçük girişimciler tarafından gerçekleştirilmiştir. Ölçek ekonomisinden faydalan(a)mayan yapsatçılar, arsa fiyatlarında yaşanan hızlı artışlar karşısında ayakta kalabilmek ve karını arttırabilmek amacıyla üst orta ve orta gelir grubuna yönelmiştir. Arsa sahiplerinin kat karşılığı elde ettiği konutlardan ihtiyaç fazlası olanlar ise serbest piyasada kiraya verilmiştir. Bu dönemde yapsatçı konut sunum biçimi dışında kiralık konut piyasasına yönelik konut üretimi ise neredeyse yok denecek kadar azdır. Kiralık konut sayısının coğrafi hareketlilikten dolayı talebe yetişememesi kiralarda enflasyona yol açmıştır. Kira düzeylerinde yaşanan artışa herhangi bir devlet müdahalesi gelmemiş ve mülk sahibi olmak bir kez daha ödüllendirilmiştir.

Bu dönemin en çok mağdur edilen kesimi ise dar gelirli nüfustur. Yapsatçı konut sunum biçiminin kendisine yönelik konut üretmemesi, devletin kiralık konut ya da sübvansiyonlu konut üretmede isteksiz olması, kooperatifler eliyle konut sunumu biçiminin kredi ödemeye gücü yeten kayıtlı işgücüne yönelik olması gibi nedenler, dar gelirli nüfusun barınma ihtiyacını enformel yollardan gidermesine yol açmıştır. Devlet bu tarz yerleşimleri, görmezden gelmeye çalışmış, gecekondulara sorunun çözümü yönelik yasalarla sık sık affetmiş ve bu yerleşimlere kentsel hizmetler getirilmesini sağlamıştır. Hatta gecekondulara tapu verilmesi siyasiler tarafından birer seçim malzemesi yapılmış ve enformel yerleşim alanları sürekli olarak meşrulaştırılmıştır. Devletin bu tarz yerleşimlere bakış açısının İİS stratejisiyle uyumlu olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim bu sayede sanayi sektörünün ihtiyaç duyduğu ekonomik kaynaklar ve ucuz iş gücü sağlanabilmiştir.

İİS modeli, 1973 yılında başlayan Petrol Krizinin küresel bir ekonomik krize dönüşmesi ile derinden sarsılmıştır. Ekonomi politikalarındaki sıkıntılar ve siyasal istikrarsızlık, zaten yüksek olan enflasyon değerlerini daha da arttırmış, yüksek faiz hadleri nedeniyle özel tasarruflar konut kesiminden bankacılığa kaymaya başlamıştır.⁶⁹⁴ Bu, kentlerde var olan konut açığının daha da derinleşmesine neden olmuştur.⁶⁹⁵ Dahası tüm dünyayı etkisi altına alan neo-liberal iktisat politikaları, 1979 yılında yaşanan ekonomik krizle birleşmiş ve ülkede siyasal ve ekonomik değişimlere neden olmuştur. Bu değişim, hem devletin hem de özel sektörün konut yatırımlarına olan bakışını da değiştirecektir.

⁶⁹⁴ Ruşen Keleş, 1989, **a.g.e.**, s. 74.

⁶⁹⁵ Konut inşaat ruhsatı sayısı 1980 yılında bir önceki yıla göre %20, 1981 yılında ise yine bir önceki yıla göre %31 oranında azalmıştır.

2. 1980 – 2020: Neo-liberal Konut Politikası Dönemi

Türkiye İİS stratejisinin planlı dönemiyle birlikte önemli bir büyüme eğilimi yakalamıştır. Fakat bu eğilim, uluslararası alanda yaşanan gelişmeler⁶⁹⁶ ve İİS modelinin doğal sınırlarına ulaşmasıyla⁶⁹⁷ derinden sarsılmıştır. 1977 yılından itibaren hızla gerileyen ekonomik büyümeye yükselen enflasyon eşlik etmiştir (bakınız Şekil 3.4). İthalata bağımlı olan ithal ikameci sanayilerin neden olduğu dış ticaret açığı⁶⁹⁸ dış borçlanmanın hızla artmasına yol açmış⁶⁹⁹ ve 1979 yılında döviz krizi olarak adlandırabileceğimiz krizin yaşanmasına sebep olmuştur. Bu kriz, yeni bir yapılanma sürecinin de başlangıcı olmuştur.

Krizin ardından yeni ekonomik yapılanmanın temel taşlarını belirleyen, IMF destekli makroekonomik istikrar politikaları oluşturulmuştur. “24 Ocak Kararları” olarak da bilinen bu politikalar, temelde İİS modeli yerine piyasa ekonomisinin egemen olduğu dışa açık bir sanayileşme politikası önermektedir. Ancak ekonomik dönüşüm için gereken

⁶⁹⁶ 1971 yılında doların altına dönüştürülebilirliğinin kaldırılmasıyla uluslararası para sisteminin kurallarını belirleyen Bretton Woods sisteminin yıkılması ve 1973 yılında yaşanan Petrol Krizi sonrası üretim maliyetlerinde yaşanan artış küresel bir krizin yaşanmasına neden olmuştur. Bu süre zarfında gelişmiş ülkelerde Keynesyen politikalar terkedilmiş ve bu devletler yüksek enflasyonla mücadele edebilmek amacıyla sıkı bir para politikası ve yüksek faiz oranları uygulamaya başlamışlardır. Küresel krizin etkisinin yanında bu dönüşüm, Türkiye ve benzeri durumdaki ülkelerin dış ticaret açıklarını kapatmak için dış kaynak bulmasını zorlaştıran bir yapı ortaya çıkarmıştır.

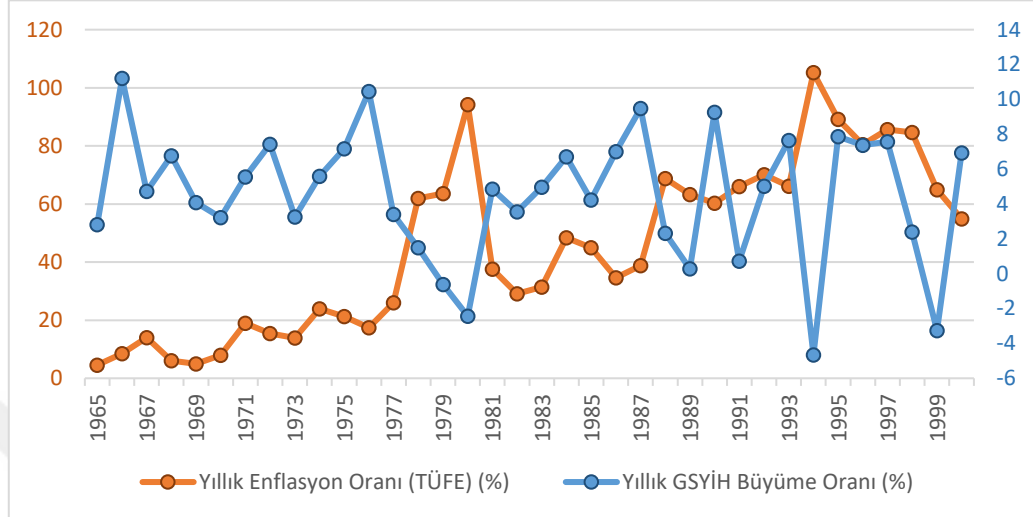
⁶⁹⁷ 1970’lere gelindiğinde İİS stratejisinin kısıtları ortaya çıkmıştır. İlk olarak İİS modeli emeğin verimliliğine sıkı sıkıya bağlıdır. Ancak emeğin verimliliğindeki artış, fordist çalışma tarzlarının gerçekleşmesi için gerekli olan deneyimli işgücünün yokluğundan dolayı giderek düşmüştür. Dolayısıyla üretim, tüketim malları üretiminden yatırım malları üretimine doğru evrilememiştir. Verimlilik artışı olmadığı için, ücret ilişkilerindeki dengeler değişmiş ve iç pazar tüketim için gereken talebi oluşturamamıştır. Bu süreçte ulusal sermaye enflasyonist fiyat politikalarına rağmen yeterli karlılığa ulaşamamış ve genişleyerek yeniden üretim için gereken yeterli kaynağa sahip olamamıştır. Bu kapsamda dışarıya açılmak isteyen ulusal sermaye, rekabeti arttırabilmek için ücret ilişkilerini değiştirmek isterken işgücünün direnişiyle karşılaşmıştır. Üretimi durdurma noktasına getiren işgücü hareketleri karlılığı daha da düşürmüştür. İkinci olarak üretim için gereken ithal malların hızla artışı dış ticarete büyük açıklar, borçlanmalar ve yüksek enflasyona neden olmuştur. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Tülay Arın, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (II): Azgelişmiş Kapitalizm ve Türkiye”, **Onbirinci Tez Kitap Dizisi**, S.3, 1986, s.105-112.

⁶⁹⁸ Dış ticaret açıkları, özellikle 1974 Petrol Krizi olarak adlandırılan ve petrol fiyatlarında yaşanan ani sıçrama sonrası çok büyük boyutlara ulaşmıştır. 1970’lerin başında yaklaşık 360 milyon dolar olan açık, 1974 yılına gelindiğinde 2,2 milyar dolara ulaşmıştır. 1977 yılında ise bu oran yaklaşık iki kat artarak 4 milyar dolar düzeylerine gelmiştir. Kalkınma Bakanlığı, 2015, **a.g.e.**, s.103.

⁶⁹⁹ Türkiye’nin artan dış açıklar ve döviz ihtiyacı nedeniyle uluslararası bankalardan aldığı kredi miktarı 1975 yılında 240 milyon dolar iken, bir yıl sonra bu miktar 1,5 milyar dolar gibi epey yüksek bir rakama çıkmıştır. DPT, 1979, **a.g.e.**, s.60.

ortam, ülke içindeki siyasi istikrarsızlık ve işçi sınıfının örgütlü gücünün büyümesi nedeniyle 12 Eylül 1980 darbesi sonrasında kalmıştır.

Şekil 3.4 1965-2000 Yılları Arası Ekonomik Büyüme ve Enflasyon Oranları



Kaynak: DB, National Accounts Database, <https://data.worldbank.org/>, erişim tarihi: 05.06.2021.

Darbe sonrası hayata geçirilen ve İhracata Dayalı Sanayileşme (İDS) stratejisi olarak adlandırılan yeni döneme yön veren unsurlar, kotaların kaldırıldığı ve gümrük duvarlarının indirildiği liberasyona yönelen bir ithalat rejimi; güçlü teşviklerle ihracatın bir ulusal politika haline getirilmesi; fiyat kontrollerinin ve temel malların çoğunda bulunan sübvansiyonların kaldırılması; iç talebin daraltılmasına yönelik makro politikalar; vadeli mevduat ve kredi faizlerinin serbest bırakılarak finansal sistemin serbestleşmesi olarak sıralanabilir. Bu politikalar, kısa vadede dış ödemeler dengesi ve fiyat istikrarı sorununu çözmeyi amaçlarken, uzun vadede ticari ve finansal liberalleşmeyi sağlayarak dünya ekonomisine eklemlenmeyi amaçlamıştır.

İDS modelini 1980-2000, 2001 ve sonrası olmak üzere iki döneme ayırmak mümkündür. İlk dönem, kamu borçlanması, yüksek kur, yüksek enflasyon ve yüksek faiz oranları dönemi olarak tanımlanabilir. Bu dönem, finansal serbestleşmenin hem uluslararası hem de yerel düzeyde istikrarsızlıklara yol açtığı dönem olarak da

görülebılır.⁷⁰⁰ İkinci dönem ise, cari işlemler açığı, hanehalkı ve özel sektör borçlanması, düşük kur, düşük enflasyon ve düşük faiz oranları dönemi olarak tanımlanabilir. Her iki dönemde de konut politikası 1980 öncesinden önemli bir kopuşu simgelemektedir.

2.1. 1980-2000 Arası: Neo-liberal Politikalara Geçiş

İDS modeline geçişle birlikte serbest piyasa ekonomisi koşullarını benimseyen Türkiye, sabit kur sisteminden vazgeçerek, faiz oranlarını serbest bırakarak⁷⁰¹ ve finansal piyasalarının gelişimini teşvik ederek⁷⁰² finansal liberalleşme için adımlar atmıştır. Ancak finansal sistemin tam manasıyla liberalleştirilmesi, 1989 yılında yürürlüğe giren ve sermaye hareketleri üzerindeki engelleri tamamen kaldıran “Türk Parasının Kıymetini Koruma hakkında 32 Sayılı Karar” ile olmuştur.⁷⁰³ Türk Lirası’nın konvertible hale gelmesini sağlayan bu adım Türkiye’nin uluslararası finansal piyasalara eklemelenmesini sağlamıştır.

Serbest piyasa ekonomisinin bir gereği olarak finansal liberasyona ticari liberasyon eşlik etmiştir. Bu kapsamda atılan adımlar; ihracat teşvikleri,⁷⁰⁴ kamu

⁷⁰⁰ Finansal serbestleşmenin neden olduğu ve etkisi küresel boyutlara ulaşan krizler şu şekilde sıralanabilir: 1982-1994 Meksika, 1997 Tayland, 1998 Rusya, 1999 Brezilya, 1994-2001 Türkiye ve 2001 Arjantin.

⁷⁰¹ Faiz oranlarının serbest bırakılması, küçük bankaların ve bankerlerin faiz yarışına girmelerine yol açmıştır. Bankerlerin saadet zincirine benzeyen yapısı 1982 yılında iflas edince Bankerler Krizi olarak da bilinen ve çok sayıda bankanın mali açıdan zarar görmesine neden olan kriz meydana gelmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Süleyman Kale ve Mehmet H. Eken, “Türk Bankacılığında Krizler ve Çıkarılan Dersler”, **Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.6, S.5, 2017, s.15.

⁷⁰² 1981 yılında “Sermaye Piyasaları Kanunu” çıkarılmış ve kanunla “Sermaye Piyasa Kurulu” (SPK) kurulmuştur. 1983 yılında çıkarılan KHK ile ikincil sermaye piyasası düzenlenmiş ve bu doğrultuda “İstanbul Menkul Kıymetler Borsası” kurulmuştur. Yine aynı yıl “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu” kurulmuştur. 1982 yılında yaşanan krize benzer krizlerin oluşmaması için 1985 yılında “Bankalar Kanunu” çıkarılmıştır. Aynı yıl Merkez Bankası, hazine tahvil ve bonolarını haftalık olarak açık artırımla satmaya başlamış ve iç borçlanma da yeni bir dönemi başlatmıştır. 1986 yılında “Bankalararası Para Piyasası” kurulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Işıl Tellalbaş, **Sermaye Birikimi ve Finansallaşma Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Kadir Has Üniversitesi, 2011, s.96-119.

⁷⁰³ Altıok bu kararı, IMF ve Dünya Bankasının, erken kapitalistleşmiş ülkelerde büyüme ve faiz oranlarının düşme eğilimine girmesi ve uluslararası spekülasyon sermayenin yeni değerlendirme alanlarına duyduğu ihtiyacı karşılamak üzere, geç kapitalistleşen ülkelere dayattıkları bir politika olarak görmektedir. Amaç, kısa vadeli spekülasyon sermayeyi (sıcak para olarak adlandırılan) koruyacak düzenlemeleri içeren yapısal uyarılama politikalarını hayata geçirmektir. Metin Altıok, “Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz”, **Praksis**, S.5, 2002, s.103-104.

⁷⁰⁴ Teşvik araçları şunlardır; “Ucuz maliyetli ihracat kredisi, vergi iade sistemi, destekleme fiyat istikrar fonundan yapılan ödemeler, katma değer vergisi muafiyeti, döviz tahsisi, döviz kuru politikası, kurumlar vergisi muafiyeti, kaynak kullanımı destekleme fonu, ihracat karşılığı dövizlerden mahsup, vergi, resim ve

yatırımlarının özel sektör yatırımlarını yönlendirecek ve teşvik edecek şekilde değiştirilmesi,⁷⁰⁵ Türk Lirası'nın değerinin düşürülmesi ve dış ticaretin serbest bırakılması şeklinde sıralanabilir. Özel sektör ve kamu sektörünün yatırım tercihlerini büyük oranda etkileyecek olan bu politika değişiklikleri her iki sektöründe konut meselesine olan bakışını kökten değiştirecektir.

İDS stratejisi, İİS stratejisinin aksine karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olunan endüstrilere öncelik vermektedir. Dolayısıyla da ihracatı arttırması beklenen bütün sektörlerle teşvik verilmektedir. Bu hamle üretim sermayesinin yeni kapasite yatırımlarına yönelmek yerine ihracata odaklanmasına neden olmuştur. Bununla birlikte faizlerin serbest bırakılmasıyla yükselen faizlerin oluşturduğu yük ve daralan iç talep, sanayi yatırımlarının günden güne azalmasıyla sonuçlanmış⁷⁰⁶ ve sermayenin alternatif yatırımlar arayışına girmesine yol açmıştır. Konut, 1980 sonrası özel sektörün ayrı ilgi gösterdiği alternatif yatırımlarından biri olmuştur.

1980 sonrası sanayi yatırımlarını azaltan yalnız özel sektör değildir. Devlet, özel sektör yatırımlarını yönlendirmek ve teşvik etmek amacıyla sanayi yatırımlarının yerine altyapı, ulaşım ve enerji yatırımlarına ağırlık vermeye başlamıştır. Devletin İİS dönemi boyunca ihmal ettiği kentler, İDS dönemiyle birlikte kentlerin sermaye birikimi açısından yeni işlevler kazanmasıyla giderek önem kazanmıştır.⁷⁰⁷ Ayrıca krizden çıkış yolu olarak

harç istisnası, teminat oranlarının düşürülmesi ve geçici kabul rejimi ile ithalat"dır. Emine Savrul ve Metin Çetin, "Türkiye'de 1980 Sonrası Liberalleşme Sürecinde Dış Ticaretteki Gelişmelerin Türkiye'nin Cari Açığına Etkisi", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C.14, S.28, 2016, s.516.

⁷⁰⁵ İDS ile birlikte kamu yatırımları özel sektörün piyasa koşullarında dünya ile rekabet edebilmesini sağlamaya yönelik teşvik edici ve yönlendirici bir yapıya bürünmüştür. Bu nedenle kamu yatırımları imalat sanayinden altyapı ve enerji sektörlerine yönlendirilmiştir. DPT, **Kamu Yatırımlarının Planlanması Ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT: 2557 - ÖİK: 573 Ankara: DPT, 2001(b), s.13.

⁷⁰⁶ 1980 yılında özel kesim sabit sermaye yatırımları içinde sanayi yatırımlarının oranı %28,8 iken, oran her geçen yıl azalarak 1989'da %15,6'ya düşmüştür. Kalkınma Bakanlığı, 2015, **a.g.e.**, s.89.

⁷⁰⁷ Ayda Eraydın, Sermaye Birikim Sürecinde Kentler, **Defer Dergisi**, S.5, 1988, s.150; İlhan Tekeli, 2009(b), **a.g.e.**, s.129-132.

inşaat endüstrisine güvenilmesi, devletin konut politikasına olan yaklaşımını da değiştirmiştir.

2.1.1. Toplu Konut İdaresinin Doğuşu ve Konut Finansmanın Düzenlenmesi

Konut politikası açısından yeni dönemin en önemli gelişmesi, konut yatırımlarının üretken yatırımlar arasına alınmasıdır. Bu anlayışa göre devlet, yasal ve kurumsal müdahalelerle özel sektörün konut yatırımlarını arttırması için çaba sarf edecektir. Bu sayede hem yeni istihdam alanları oluşturulacak hem de ekonomik büyümeye destek olunacaktır.⁷⁰⁸ Devletin değişen bakış açısını yansıtan ilk düzenleme ise 1981 yılında çıkarılan 2487 sayılı “Toplu Konut Kanunu” olmuştur.

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu, ekonomik kaynakların farklı alanlara kaymasından dolayı konut üretiminin azaldığı⁷⁰⁹ ve gecekonduların sorunlarının günden güne arttığı bir dönemde,⁷¹⁰ toplu konut sunum biçiminin kentsel konut bunalımına çare olacağı düşüncesiyle hazırlanmıştır. Genel hatlarıyla Kanun, konut ihtiyacı olanlarla konut inşa edecek olan yapımcıların tabi olacağı usul ve esasları belirlemiş, konut üretimini desteklemek için mali kaynakların oluşturulmasını amaçlamış ve bu doğrultuda genel bir çerçeve çizmiştir. Toplu Konut Kanunun getirdiği en önemli yenilik konut finansmanını çeşitlendirmesi ve bu konuda kayda değer adımlar atmasıdır. Bu kapsamda kanunun getirdiği ilk yapı “Kamu Konut Fonu”dur. Bu fon, genel bütçeden ayrılan %5’lik pay ile oluşturulmuş ve konut üretimini ve tüketimini desteklemek üzere kurulmuştur.⁷¹¹

⁷⁰⁸ 5. BYKP’nda bu anlayış açıkça yer almaktadır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1985-1989**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1985.

⁷⁰⁹ 1979 yılında alınan toplam yapı izni 251.846’dır. 1981 yılında bu sayı 144.394’e inmiştir. Yapı izinlerinin 1979 seviyesine gelmesi 1985 yılını bulacaktır.

⁷¹⁰ 1970-1980 yılları arasında gecekonduların sayısı yaklaşık %50 artarken, gecekonduların nüfusunun kentsel nüfustaki oranı 23,6’dan %26,1’e yükselmiştir.

⁷¹¹ Kanunun 11. maddesine göre fon kaynakları; toplu konut projelerinin gerçekleştirileceği alanlardaki arsa ve arazilerin kamulaştırılması ve alt yapı giderlerinin karşılanması; talep yanlı konut sübvansiyonu ve konut kredisi olarak; kanun tarafından belirlenen toplu konut ortaklıklarına sermaye ve işletme kredisi olarak ve konutla ilgili proje tasarımı ve arge giderleri olarak kullanılabilir. 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu, **Resmî Gazete**, T/S: 10/7/1981/17396.

Bir diğer yenilik ise konut sahibi olmak isteyenleri tasarruf yaptırmaya teşvik eden Yapı Tasarruf Hesabı ve Kredisi'dir.⁷¹²

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu, toplu konut üretiminde öncülüğü kar amacı gütmeyen kuruluşlara vermiştir. Bu önemli adım, küçük ve büyük girişimciler tarafından ayrı ayrı eleştirilmiştir. Küçük girişimciler, fondan faydalanmadıkları için yapsatçılığın son bulacağını, sektörün büyük girişimcilere bırakıldığını savunmuştur. Büyük girişimciler ise öncülüğün, kar amacı gütmeyen kuruluşlara verilmiş olmasını eleştirmiştir. Her iki kesim, yasanın dayandığı felsefeyi “konutta devletçilik” olarak nitelendirmiş ve yasanın konut sektöründe yaşanan durgunluğu gideremeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca Yasanın, 100 metrekareden daha büyük konutları yardım kapsamının dışında tutması, büyük konutlar inşa eden üreticilerin tepki göstermesine yol açmıştır.⁷¹³ Özel sektör konut üreticilerinin siyasi baskılarına ek, Kamu Konut Fonu'na kanunda öngörülen kaynakların çok az bir kısmının aktarılması, yasanın etkin biçimde uygulanmasını engellemiştir.⁷¹⁴ Bu gelişmeler, toplumsal amaçlı olan kanunun hukuki ömrünün 2,5 senede son bulmasına neden olmuştur.

2487 sayılı Kanunun yerine yeni bir yasanın hazırlıklarına başlanmıştır. Bu doğrultuda, 1984 yılında önce 2983 sayılı Kanun⁷¹⁵ ile “Genel İdare dışında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı” (TKKOİ)⁷¹⁶ kurulmuş ardından da 2985 sayılı “Toplu Konut Kanunu” yürürlüğe girmiştir. Yeni Toplu Konut Kanunu, ayrıntılı hükümler içermeyen, Toplu Konut Fonu'nun kuruluşunu, kaynaklarını ve denetlenmesini

⁷¹² Kanunun getirdiği Yapı Tasarruf Hesabı, Türkiye Emlak ve Kredi Bankası'nın 1951 de başlattığı yapı tasarruf sistemini ülke geneline yaygınlaştırmayı amaçlamıştır. Ancak bu uygulama bir sonraki yasayla yürürlükten kaldırılmıştır. Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.473.

⁷¹³ Ruşen Keleş, 1989, **a.g.e.**, s.76-77.

⁷¹⁴ DPT, 1988, **a.g.e.**, s.50-51.

⁷¹⁵ 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 10/7/1981/17396.

⁷¹⁶ 1990 yılında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı olarak ikiye ayrılmıştır.

işleyen çerçeve bir kanun niteliğindedir.⁷¹⁷ Kanunun getirdiği üç düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan ilki genel bütçeden Toplu Konut Fonu'na aktarılan payın kaldırılmasıdır. Bunun yerine fon, bütçe dışı geniş kapsamlı ve önemli kaynaklarla oluşturulacaktır.⁷¹⁸ İkinci değişiklik ise, konut yapım şirketlerinin ve büyük ortaklıkların Toplu Konut Fonu'ndan yararlanabilmesinin önünün açılmasıdır.⁷¹⁹ Son olarak, bireylerin fondan konut kredisi alabilmelerine olanak verilmiştir.⁷²⁰

Toplu Konut Fonu, 2985 sayılı kanun ile oluşturulan mali kaynaklar sayesinde önemli bir güce kavuşmuştur. 1984-1999 yılları arasında fon, verdiği toplu konut kredisi ve ferdi kredilerle bir milyondan fazla konutun üretilmesine katkı sağlamış⁷²¹ ve dönemin en önemli konut finansmanı aracı olmuştur.⁷²² Bu süre zarfında ise fondan en fazla faydalanan konut kooperatifleri olmuştur.⁷²³ Toplu Konut Kanunu sonrası kooperatif sayısında yaşanan artış⁷²⁴ ile kooperatif sunum biçimi hızla yükselişe geçmiş ve (yapı izinlerine göre) toplam konut üretimi içinde konut kooperatiflerinin payı %35,4'e kadar çıkmıştır. Ancak bu pay, fon kaynaklarının 1988 yılında %30'unun, 1993 yılında ise

⁷¹⁷ Kanunda, ayrıntıların bir tüzük ile düzenleneceği belirtilmiştir. Bu Tüzük, Toplu Konut Fonu'nun kullanım şeklini göstermekte, toplu konut uygulamalarıyla ilgili kararları düzenlemekte ve konut kredilerinin başvuru biçimlerini tanımlamaktadır. Bunun yanında, toplu konut alanlarının tespiti ve konut kullanım alanlarına ilişkin kurallar ise Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.477.

⁷¹⁸ Fonun kaynakları, yeni dönemde serbest bırakılan birçok ithalat kalemiyle, alkollü/alkolsüz içecekler ile tütün mamullerinin tüketimiyle ve petrol mamulleri ile diğer yakıtların satışıyla güçlendirilmiştir. Bu fon, ferdi ve toplu konut kredisi, konut kredisi faiz sübvansiyonu, toplu konut iskân sahalarına arsa temini, arge ve konut sektörü sanayiini teşvik için yatırım ve işletme kredisi olarak kullanılabilecektir. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, **Resmî Gazete**, T/S: 17/03/1984/18344.

⁷¹⁹ Aykut N. Çoban, 2012, **a.g.e.**, s.94.

⁷²⁰ Ruşen Keleş, 1989, **a.g.e.**, s.78.

⁷²¹ DPT, 2001(a), **a.g.e.**, s.69.

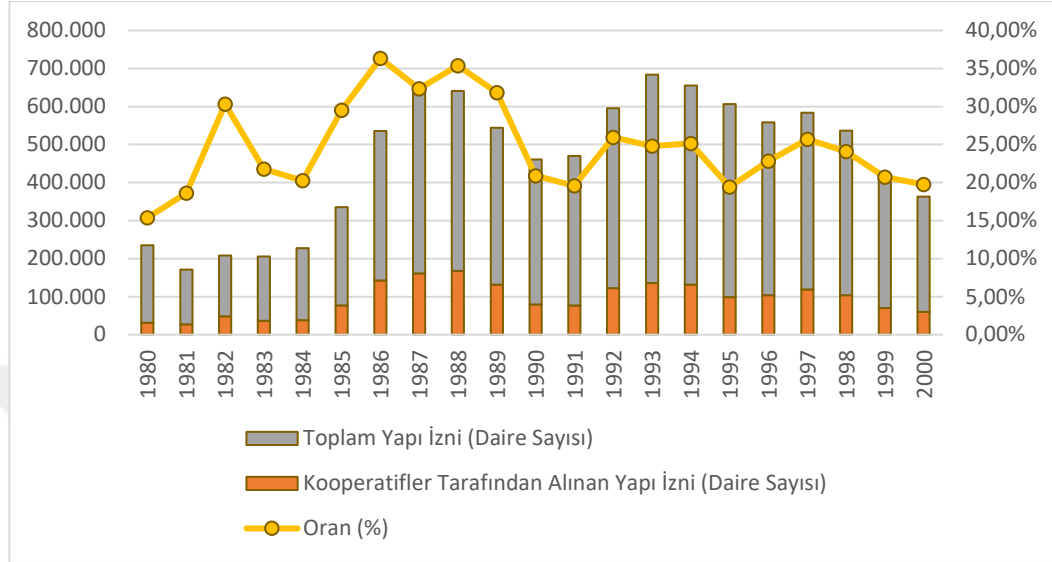
⁷²² Toplu Konut Fonu'nun işlerlik kazanmasıyla Türkiye Emlak Kredi Bankası ve sosyal güvenlik kurumları tarafından verilen konut kredilerine son verilmiştir. Ali Türel, "1980 Sonrası Konut Üretimindeki Gelişmeler", **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, C.9, S.1, 1989, s.142.

⁷²³ Fondan destek olarak inşa edilen konutların yaklaşık olarak %85'i konut kooperatifleri tarafından üretilmiştir. DPT, 2001(a), **a.g.e.**, s.73.

⁷²⁴ 1979 yılında konut kooperatiflerinin sayısı 14,872 iken bu sayı 1998 yılında 38,450'ye yükselmiştir. Cevat Geray, "TOKİ ve Konut Kooperatifleri", **Konut Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İstanbul: TMMOB Mimarlar Odası, 2009(a), s.142.

tamamının genel bütçeye alınması⁷²⁵ ve ekonomik istikrarsızlığın etkisiyle %20'ler civarına gerilemiştir (bakınız Şekil 3.5).⁷²⁶

Şekil 3.5 1980-2000 Yılları Arasında Yapı İzinlerine Göre Kooperatiflerin Konut Sunumu



Kaynak: TÜİK, 2014, **a.g.e.**, s.402; DPT, 2001(a), **a.g.e.**, s.69.

Toplu Konut Fonu'nun verdiği talep yanlı sübvansiyonlar bir yandan toplu konut üretimini teşvik ederken diğer yandan da özel sektör konut yatırımlarının artmasına katkı sağlamıştır. Kriz ve darbenin etkisiyle 1982-1983 yıllarında %29'lara kadar düşen cari fiyatlarla özel sektör konut yatırımları 1984 yılından sonra artışa geçmiş, yatırımlar 1989 yılında %54,1 gibi oldukça yüksek bir orana yükselmiştir. Aynı yıl cari fiyatlarla sabit sermaye yatırımları içinde toplam konut yatırımları %40,1'e çıkarken toplam imalat sanayi yatırımları ise Cumhuriyet tarihinin en düşük seviyesine %15,6'ya gerilemiştir.⁷²⁷ Bunun sonucunda sanayi yatırımlarının milli gelire katkısı 1979 yılına göre yaklaşık %30 azalmıştır.⁷²⁸

⁷²⁵ DPT, 2001(a), **a.g.e.**, s.68.

⁷²⁶ 1984-1987 yılları arasında Toplu Konut Fonu aracılığıyla üretilen konutların sayısı (ferdi krediler dahil) 553.008'dir. 1988-1993 yılları arasında üretilen konut sayısı 309.796'dır. 1993-2001 yılları arasında (fon tasfiye edilinceye kadar) fon kaynakları ile ise sadece 183.164 konut üretilmiştir.

⁷²⁷ Kalkınma Bakanlığı, 2015, **a.g.e.**, s.89-90.

⁷²⁸ Korkut Boratav, 2008, **a.g.e.**, s.162.

1980 sonrası konut finansmanı konusunda yapılan düzenleme Toplu Konut Fonu ile sınırlı değildir. Devlet, bu konuda farklı girişimlerde de bulunmuştur. Bunlardan ilki “Konut Edindirme Yardımı”dır. 1986 yılında çıkarılan 3320 sayılı Kanun ile Konut Edindirme Yardımı, memur, işçi ve emeklilerin birikim yapmadan konut edinecekleri bir uygulama olarak sunulmuştur. Sistem, on veya daha fazla işgücü çalıştıran işverenlerin, çalışanları ve kendileri adına belirli bir tutarı 180 ay boyunca Türkiye Emlak Kredi Bankası’nda açılan ilgili hesaba yatırması esasına göre kurulmuştur. Hesapta biriken tutar, 75m²’den küçük konutlar için hak sahiplerine konut kredisi olarak verilecektir.⁷²⁹ Konut Edindirme Yardımı, 1987 yılında uygulamaya konulmuş ve 1995 yılına kadar kesintiler devam etmiştir. Ancak 1996 yılında çıkarılan bir yasa ile kesintiler durdurulmuştur. Ardından 1999 yılında çıkarılan 588 sayılı KHK ile 3320 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve Türkiye Emlak Kredi Bankası’nda (1988 yılından sonraki adıyla Türkiye Emlak Bankası A.Ş.) açılan Konut Edindirme Yardımı hesabı kapatılmıştır.⁷³⁰

Konut sorununa çare olması amacıyla uygulamaya koyulan bir diğer finansman uygulaması, “Konut Sertifikası”dır. 1989 yılında TKKOİ tarafından çıkarılan Yönetmeliğe göre konut sertifikası, bir konut projesine kaynak oluşturmak amacıyla, brüt bir metrekarelik konuta eşdeğer olarak düzenlenmiş menkul kıymeti ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle finansman elde etmek amacıyla likit olmayan bir varlık olan konutun likit bir varlığa dönüştürülmesidir. Konut sertifikası yöntemiyle, konut sahibi olmak isteyen ancak başlı başına bir konutu alacak ekonomik gücü olmayan küçük tasarruf sahipleri hedeflenmiştir. Hanehalkı tasarruflarını sermaye piyasalarına yönlendiren bu uygulamanın yatırımcıları uzun vadede (parça parça) konut sahibi yapacağı iddia

⁷²⁹ DPT, 2001(a), a.g.e., s.74.

⁷³⁰ Aziz Çelik, **Konut Edindirme Yardımı'nın Tasfiyesi: Konut Yerine Sadaka**, <http://www.radikal.com.tr/yorum/konut-edindirme-yardiminin-tasfiyesi-konut-yerine-sadaka-816352>, erişim tarihi: 05.07.2021.

edilmiştir. Ayrıca konut sertifikasına yatırım yapan tasarruf sahiplerinin, enflasyon karşısında tasarruflarını koruyabileceği ve değer artışlarından faydalanabileceği söylenmiştir.⁷³¹

TKKOİ tarafından çıkarılan ilk konut sertifikası, İstanbul Halkalı Toplu Konut Sertifikaları olmuştur. Bu sertifikalar, bir metrekarelik konut karşılığı olup toplam 250.000 metrekarelik konut sertifikası İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda kote edilmiş ve borsada işlem görmüştür. Fakat konut sertifikası yöntemi ihraç fiyatının yüksek olması, konut sahibi olma süresinin uzunluğu, konut ediniminde şerefiye istenmesi ve getirisinin enflasyonun altında kalması gibi nedenlerle etkisiz kalmış ve uygulamadan kalkmıştır.⁷³²

Konut finansmanı konusunda hayata geçirilen bir başka uygulama ise bankalar tarafından verilmeye başlayan konut kredileridir.⁷³³ İlk olarak 1989 yılında Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin başlattığı ve bireysel kredi kapsamına aldığı konut kredisi uygulaması olan Yuva Kredisi,⁷³⁴ evin değerinin %80'ine kadar, aylık %6,25-%6,75 faiz oranıyla ve 3-5 yıl vadeli olarak verilmiştir. Banka'nın başlattığı konut kredilerine mevduat bankaları eşlik etmiştir. Bu kapsamda 1989 yılında Pamukbank, 1990 yılında Akbank, Dış Bank ile Yapı Kredi Bankası, 1991 yılında Halk Bankası ile İş Bankası ve 1992 yılında da Vakıflar Bankası konut kredisi vermeye başlamıştır. Bankaların verdiği

⁷³¹ Abdulkadir Köroğlu, “Gayrimenkul Sertifikası Modeli ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Gazi İktisat ve İşletme Dergisi**, C.2, S.1, 2016, s.28-29; Ruşen Keleş, 2012, **a.g.e.**, s.489-490.

⁷³² Abdulkadir Köroğlu, 2016, **a.g.e.**, s.29.

⁷³³ 1958 yılında çıkarılan Bakanlar Kurulu kararı ile Türkiye Emlak Kredi Bankası, Türkiye Öğretmenler Bankası ve Vakıflar Bankası dışında kalan kamu ve özel bankaların konut kredisi vermeleri yasaklanmıştı. 1979 yılında bu yasak kaldırılmıştır. Ancak bankaların konut kredisi vermeye başlamaları çeşitli nedenlerle 1989 yılını bulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Belgin Akçay, “Bankacılık Sistemi İçinde Konut Finansmanının Yeri”, **Planlama**, C.1, S.4, 1996, s.39-45.

⁷³⁴ Türkiye Emlak Bankası, 1947’de başlattığı ve uzun yıllar verdiği düşük faizli ve uzun vadeli konut kredisi uygulamasını 1987 yılında sonlandırmıştır. Banka, 1989 yılında sonra daha yüksek faizle ve daha kısa vadeyle yeni bir konut kredisi uygulamasına başlamıştır. **A.k.**, s.41.

bu krediler yüksek faizli ve düşük vadeli oldukları için büyük oranda üst gelir grubu tarafından talep görmüştür.⁷³⁵

Konut finansmanı konusunda yapılan düzenlemeler ve kooperatiflerin ürettiği konutlar, konut sorununun büyümesini önleyememiştir. Bir yandan Toplu Konut Fonu kredilerinin enflasyon karşısında erimesi⁷³⁶ ve yaşanan ekonomik ve siyasi bunalımlar nedeniyle konut arzı istikrarsızlaşırken diğer yandan da 1980'lerle başlayan ve 1990'larda hız kazanan kentleşme⁷³⁷ kentsel konut talebini arttırmıştır. Oluşan konut açığı ise daha önceki dönemlerde olduğu gibi enformel yerleşim alanlarının gelişimini hızlandırmıştır. 1980 yılında 1 milyon 150 bin olan gecekondü sayısı, 1990 yılında 1 milyon 750 bine, 2000'lerin başında ise 2 milyon 200 bine ulaşacaktır.⁷³⁸ Gecekondü sayısının artmasında 1980 sonrası çıkarılan af yasalarının payı da büyüktür. Bu dönemde çıkarılan 1983 tarihli 2805 sayılı Kanun, 1984 tarihli 2981 sayılı Kanun, 1986 tarihli 3260 sayılı Kanun, 1987 Tarihli 3366 sayılı Kanun ve 1988 tarihli 3414 sayılı Kanun, gecekondü sorununun çözümünü aflarda bulan anlayışı devam ettirmiş ve kaçak yapılaşmayı özendirmiştir.⁷³⁹

2.1.2. Yapılı Çevrenin Sermaye Piyasalarına Eklemlenmesi

12 Eylül sonrası hayata geçirilen ekonomi politikaları, ekonomik göstergeler açısından olumlu sonuçlar doğurmuştur. Ancak bu, istikrar programının bir başarısı değil, toplam üretimin iç pazardan dış pazara doğru kaydırılmasının bir sonucudur.⁷⁴⁰ Nitekim ihracat teşvikleri dış ticaret hacmini genişletmiş, sanayi ürünlerinin ihracat oranı ve imalat

⁷³⁵ A.k., s.41-44.

⁷³⁶ 1980'lerin ortalarında toplu konut kredilerinin konut maliyetleri içindeki yeri %80'ler civarında iken 1990'ların sonunda %15'lerin altına düşmüştür. DPT, 2001(a), a.g.e., s.73.

⁷³⁷ 1980 yılında nüfusun %43,8'i kentlerde yaşıyorken 2000 yılında bu oran %64,7'ye yükselmiştir. UNDP, 2014, a.g.e., s.208.

⁷³⁸ Ruşen Keleş, 2012, a.g.e., s.510.

⁷³⁹ 2805 sayılı Kanun, 1981 yılı öncesi ruhsatsız yapıları meşrulaştırmış; 2981 sayılı Kanun, kaçak yapı ve gecekondü sahiplerinin küçük meblağlar karşılığında tapu alabilmelerini sağlamış; 3260 sayılı Kanun, gecekondü sahiplerine tapu verilmesi kolaylaştırılmış ve imar affının kapsamını genişletmiş; 3414 sayılı Kanun, gecekondü sahibine arsasını ve konutunu satma ya da müteahhide verme şansı vermiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Binali Tercan, "1948'den Bugüne İmar Afları", **Mimarlık**, S.403, 2018, s.20-26.

⁷⁴⁰ Korkut Boratav, 2005, a.g.e., s.159.

sanayinin kapasite kullanımları artmıştır.⁷⁴¹ Fakat bu olumlu hava, 1985 yılından itibaren enflasyonun yeniden yükselişe geçmesi, faiz oranlarındaki artış ve ekonomik büyümedeki istikrarsızlıklar nedeniyle kısa sürede dağılmıştır. Yükselen faizler bir yandan yatırım talebinin azalmasına ve dolayısıyla işsizliğin artmasına neden olurken diğer yandan da (kamu yatırımlarının yapısındaki değişiklik nedeniyle kamu gelirlerinde yaşanan azalmaya rağmen kamu yatırımlarında ve işgücü ücretlerinde devam eden artışlar sebebiyle) borçlanmak durumunda kalan devletin elini güçsüzleştirmiştir.⁷⁴² Kamu açıklarını kapatmak için her geçen gün daha fazla borçlanan devlet, bir noktadan sonra borcu borçla ödemek durumunda kalmıştır.⁷⁴³ Bu süre zarfında borçların önemli bir bölümü de bankalarca finanse edilmiştir.⁷⁴⁴

Kamu kesimi borçlanmasının sürdürülemez hale gelmesi neticesinde atılan adımlar, yabancı yatırımcıların Türkiye ekonomisine olan güvenini zedelemiş ve 1994 yılına gelindiğinde önemli bir sermaye çıkışı meydana gelmiştir.⁷⁴⁵ Merkez Bankası rezervlerinin aşırı döviz talebini karşılayamaması, TL'nin değerinin düşürülmesine (devalüasyon) ve ekonomik krize neden olmuştur.⁷⁴⁶ 1994 krizi, sermaye hareketlerini serbestleştirmenin neden olduğu ilk finansal krizdir.

⁷⁴¹ Zeynep Karaçor, Volkan Alptekin, “1980 Sonrası İstikrar Politikaları Işığında Türkiye Ekonomisinin Trend Analizi Yardımıyla Değerlendirilmesi”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C.6, S.11, 2006, s.309.

⁷⁴² Kamunun borçlanma ihtiyacı bir yandan faiz oranlarının artmasına yol açarken diğer yandan da borç stokunun vade yapısını değiştirmiştir. Gittikçe artan kısa vadeli borçlanma borçların sürdürülebilirliğini zorlaştırmış ve faiz oranları daha da yükselmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Abdülkerim Gök, “Türkiye’de İç Borçlanmanın Ekonomik Etkileri”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.18, S.1, 2003, s.119-138; Deniz Aytac, Metin Sağlam, “Kamu Açıkları, İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.9, S.1, 2014, s.131-149.

⁷⁴³ 1993 yılında iç ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri vergi gelirlerinin %123’üne ulaşmıştır. Kalkınma Bakanlığı, 2015, **a.g.e.**, s.157; Borçlanmanın sürdürülemez boyutlara geldiği bu yıllarda Konut Edindirme Yardımları iç borç ödemelerinde kullanılmıştır. Can Hamamcı, “Yerleşme ve Çevre Sorunları”, **Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998, s.465.

⁷⁴⁴ 1987-2000 yılları arasında iç borç stoku 1797 kat artarken, bankaların iç borç stoku içindeki payı ortalama %83,5 olmuştur. Abdülkerim Gök, 2003, **a.g.e.**, s.123-132.

⁷⁴⁵ 1994 yılında yaklaşık olarak 4,2 milyar dolar net sermaye çıkışı yaşanmıştır. Sefer Şener, Cüneyt Kılıç, “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Yabancı Sermaye”, **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.1, 2008, s.39.

⁷⁴⁶ Süleyman Kale, Mehmet H. Eken, 2017, **a.g.e.**, s.15-17.

Krizin ardından IMF reçeteleri doğrultusunda hazırlanan ve kamu açıklarını azaltmak amacıyla hayata geçirilen tedbirler,⁷⁴⁷ konut finansmanı konusunda bütçeye yük getirmeyen arayışların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Özellikle 7.BYKP’nda da (1996-2000) vurgulandığı gibi,⁷⁴⁸ bu dönemde sermaye piyasasının geliştirilmesine yönelik yeni düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bunlardan ilki, 22.7.1995 tarih ve 22351 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Gayri Menkul Yatırım Ortaklıklarına İlişkin Esaslar Tebliği”dir. Söz konusu Tebliğ, taşınmaz sektörünün sermaye piyasaları finansmanından yararlanabilmesini sağlamak amacıyla çıkarılmıştır. Dolayısıyla bu yapı, gayrimenkul sektörünün öz kaynaklar veya banka kredilerine dayanan yapısını kırmayı amaçlamıştır.⁷⁴⁹ Tebliğin yayınlanmasıyla birlikte kurulan ve sayıları giderek artan GYO’lar, 1999 yılında gayrimenkul sektörünün gelişimini kuvvetlendirmek amacıyla sektörün tüm alt açılımlarını aynı çatı altında toplayan “Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı Derneği”ni (GYODER) kurmuştur.⁷⁵⁰ İlerleyen yıllarda GYO’lar, yapıli çevre ve sermaye piyasaları arasındaki bağlantının kurulmasında öncü aktörlere dönüşeceklerdir.

Sermaye piyasasının geliştirilmesine yönelik bu dönemde hayata geçirilen bir diğ er düzenleme ise 20.7.1995 tarih ve 22349 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği”dir. Söz konusu düzenleme, Konut Sertifikası uygulamasının başarısız olması üzerine hazırlanmıştır. Dolayısıyla Gayrimenkul Sertifikası uygulaması da aynı Konut Sertifikası uygulaması gibi hane halkı tasarruflarının sermaye piyasalarına eklenmesini sağlamak amacıyla çıkarılmıştır.

⁷⁴⁷ 5 Nisan İstikrar Paketinin ayrıntısı için bakınız: Gülten Kazgan, **Yeni Ekonomik Düzend e Türkiye’nin Yeri**, 2. Baskı, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1995, s. 232-235.

⁷⁴⁸ DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1996-2000**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1995, s.174.

⁷⁴⁹ GYO’lar inşaat işlerini kendileri üstlenemezler, proje yürütemezler ve aktiflerinde makine ve ekipman bulunduramazlar. Ancak ve ancak inşaatını başka şirketlerin gerçekleştirdiği iş merkezleri, alışveriş merkezleri ve konutlardan oluşan büyük ölçekli gayrimenkul projelerinin finansmanına kaynak sağlayabilmektedirler.

⁷⁵⁰ GYODER, **GYODER Kimdir?**, <https://www.gyoder.org.tr/gyoder-hakkinda#1-1>, erişim tarihi: 05.09.2021.

Tebliğin yayımlanmasını takip eden yılda ilk gayrimenkul sertifikası Türkiye Emlak Bankası A.Ş. tarafından ihraç edilmiştir. İstanbul Ataşehir’de 382 konutluk projenin finansmanı için halka arz edilen gayrimenkul sertifikaları, 5 yıl vadeli olarak ihraç edilmiş ve toplamda 2.268 kişiye satılmıştır. Ancak Gayrimenkul Sertifikası uygulaması, Konut Sertifikası uygulamasının başarısız olmasına neden olan faktörleri ortadan kaldırmadığı için çok fazla rağbet görmemiş ve dolayısıyla da uygulamada süreklilik söz konusu olmamıştır.⁷⁵¹

2.2. 2001 Sonrası: Neo-liberal Politikaların Yükselişi

1994 yılında uygulanmaya başlanan istikrar paketi, ekonominin temelinde var olan sorunları ortadan kaldırmamıştır.⁷⁵² Dahası bankacılık sektörünün öz varlıkları zayıf bir şekilde denetimsiz büyümesi⁷⁵³ var olan ekonomik istikrarsızlığı derinleştirmiş ve 2001 yılında ağır bir ekonomik krizin yaşanmasına neden olmuştur.⁷⁵⁴ 2001 krizi, finansal serbestleşmenin neden olduğu ikinci büyük kriz olurken krizden çıkış amacıyla (daha önceki krizlerde olduğu gibi) IMF ile ortak bir program oluşturulmuştur. “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” adıyla anılan neo-liberal program, Türkiye ekonomisinin yapısal sorunlarına (yüksek enflasyon ve faiz oranları ile iç borç sorununa) çözüm üretmeyi vaat etmiştir. Bu doğrultuda programda, kamu harcamalarının kısılması yoluyla borçların azaltılması, iç borçlanmanın dış borçlanma lehine sınırlandırılması,

⁷⁵¹ Abdulkadir Köroğlu, 2016, **a.g.e.**, s.30.

⁷⁵² Enflasyon bir türlü düşürülemedi, faizler yüksek seyretmeye devam etmiş, bütçe açıkları artmış, dış ticaret ve cari açık yıldan yıla büyümüştür. Süleyman Kale, Mehmet H. Eken, 2017, **a.g.e.**, s.18.

⁷⁵³ Kamu borçlanması önemli bir kısmını finanse eden bankalar bu süre zarfında döviz pozisyonu açıklarını arttırmışlardır. Bu da bankaları sermaye hareketlerine karşı kırılgan hale getirmiştir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Korkut Boratav ve Yılmaz Akyüz, “Türkiye’de Finansal Krizin Oluşumu”, **İktisat İşletme ve Finans**, C.17, S.197, 2002, s.14-46.

⁷⁵⁴ 2001 krizine giden yolda spekülasyon sermaye hareketleri, artan işsizlik oranları, ödemeler dengesinin bozulması, finansal sektörde yaşanan sorunlar, 1997 Asya Krizi’nin ardından gelişmekte olan piyasalarda yaşanan sermaye hareketlerindeki değişimler, 1998 Rusya Krizi nedeniyle daralan talep ve siyasi istikrarsızlık önemli ekonomik etkiler oluşturmuştur.

Merkez Bankası'na ve düzenleyici kurullara özerklik verilmesi ve kapsamlı bir özelleştirme programı gibi politikalar yer almıştır.⁷⁵⁵

İstikrar programının uygulandığı yıllarda dünya ekonomisinde yaşanan canlanma Türkiye'yi de etkilemiş ve ekonomi altı yıl boyunca kesintisiz bir şekilde ortalama %7,2'lik bir büyüme oranı yakalamıştır.⁷⁵⁶ Bu süre zarfında faiz oranları ile enflasyon nispeten düşürülmüş ve Türk Lirası değer kazanmıştır.⁷⁵⁷ Ekonomide yaşanan gelişmeler ve “yapısal reformlar” adıyla anılan düzenlemelerin etkisiyle yatırımcıların güveninin tekrar kazanılması,⁷⁵⁸ yabancı yatırımları teşvik eden yasal düzenleme,⁷⁵⁹ özelleştirme ihaleleri ve küresel likidite fazlalığı⁷⁶⁰ yabancı sermaye girişlerinin artmasını sağlamıştır.⁷⁶¹ Sermaye girişlerindeki hareketlilik, ekonomi politikaları yanında konut politikalarının da seyrini önemli ölçüde değiştirmiştir. “Neo-liberal kemer sıkma politikası”nın uygulanmaya başlaması, finansal piyasalar ile konut sektörünün entegrasyonunu sağlamış ama aynı zamanda her iki sektörün sermaye hareketlerine duyarlılığını da arttırmıştır.

⁷⁵⁵ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Hazine Müsteşarlığı, **Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar**, Ankara: Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2001.

⁷⁵⁶ Korkut Boratav, 2008, **a.g.e.**, s.173.

⁷⁵⁷ Zeynep Karaçor, Volkan Alptekin, 2006, **a.g.e.**, s.314.

⁷⁵⁸ Mahfi Eğilmez, **Yabancı Sermaye Raporu**, erişim: 10.04.2021, <https://www.mahfiegilmez.com/2021/03/yabanc-sermaye-raporu.html>.

⁷⁵⁹ 4875 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 17/06/2003/25141.

⁷⁶⁰ Likidite fazlalığının temelinde ABD, İngiltere, Avrupa ve Japonya'da uygulanan gevşek para ve maliye politikaları yatmaktadır. Bu süre zarfında genişleyen ve ucuzlayan dolar likiditesi yükselen piyasalara ve gelişmekte olan ekonomilere (YPGE) yönelmiştir. Dolayısıyla YPGE'ye net sermaye girişi 2002 yılında 75,9 milyar dolar olurken likidite bolluğunun etkisiyle bu miktar 2005 yılında 201,9 milyar dolara, 2007 yılında ise 667,9 milyar dolara yükselmiştir. Ancak 2013 yılında parasal genişleme politikasının sona ermesiyle birlikte, bu ekonomilere net sermaye girişleri azalmaya başlamıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: IMF, **World Economic Outlook Database**, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October>, erişim tarihi: 21.10.2021.

⁷⁶¹ 2001 yılında 14,55 milyar dolara varan sermaye çıkışı tersine dönmüş ve 2002 yılından itibaren sermaye girişleri artmaya başlamıştır. 2007 yılına gelindiğinde ise 48,82 milyar dolar net sermaye girişi olmuştur. TCMB, **Ödemeler Dengesi**, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

2.2.1. Bankacılık Sektörünün Konut Sektörüne Eklemlenmesi: Hanehalkının Finansal Sisteme Dahil Edilmesi ve TOKİ'nin Yeniden Yapılandırılması

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı yalnızca ekonomi politikasına yön vermemiş aynı zamanda konut politikasının seyrini de değiştirmiştir. Programın hayata geçirilmesiyle birlikte sermaye girişlerinde yaşanan artış ve konut finansman sistemi ile TOKİ'nin yeniden yapılandırılması, 2000 sonrası konut politikasının oluşturulmasında önemli gelişmelere yol açmıştır. Etkisi günümüze kadar uzanan bu üç gelişme ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

2.2.1.1. Konut Finansmanın Piyasalaşması

“Neo-liberal kemer sıkma politikası”, uzun yıllardır konut finansmanı konusunda uzmanlaşmış olan iki yapının tasfiyesine neden olmuştur. Kurulduğu günden itibaren bir milyondan fazla konutun üretilmesine (yılda ortalama 58 bin konutun) katkı sağlayan Toplu Konut Fonu, 2001 yılında çıkarılan 4684 sayılı Kanun ile kaldırılmıştır.⁷⁶² Aynı yıl konut ve bankacılık konularında 75 yıllık tecrübeye sahip olan ve bu sürede zarfında da bir milyon kişinin konut sahibi olmasına aracılık eden Türkiye Emlak Bank A.Ş. Bakanlar Kurulu kararıyla kapatılmıştır. Banka'nın bankacılık hizmetleri ve bu hizmetlerden doğan yükümlülükleri Ziraat Bankası ve Halk Bankası'na devredilirken bankacılık faaliyeti dışında kalan bütün aktifleri ve gayrimenkulleri TOKİ'ye devredilmiştir.⁷⁶³⁷⁶⁴ Toplu Konut Fonu'nun ve Türkiye Emlak Bankası A.Ş.'nin tasfiyesi TOKİ'nin yeniden yapılandırılmasının da bir parçası olacaktır.

⁷⁶² 4684 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 03/07/2021/24451.

⁷⁶³ TOKİ, **TOKİ Kurumsal Tanıtım Dökümanı**, Ankara: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 2019, s.18.

⁷⁶⁴ Banka'dan TOKİ'ye geçen taşınmazlar arasında 2050 konut, 132 işyeri ve 7.800.000 m2 arsa bulunmaktadır. Saadet Aydın, 2019, **a.g.e.**, s.99.

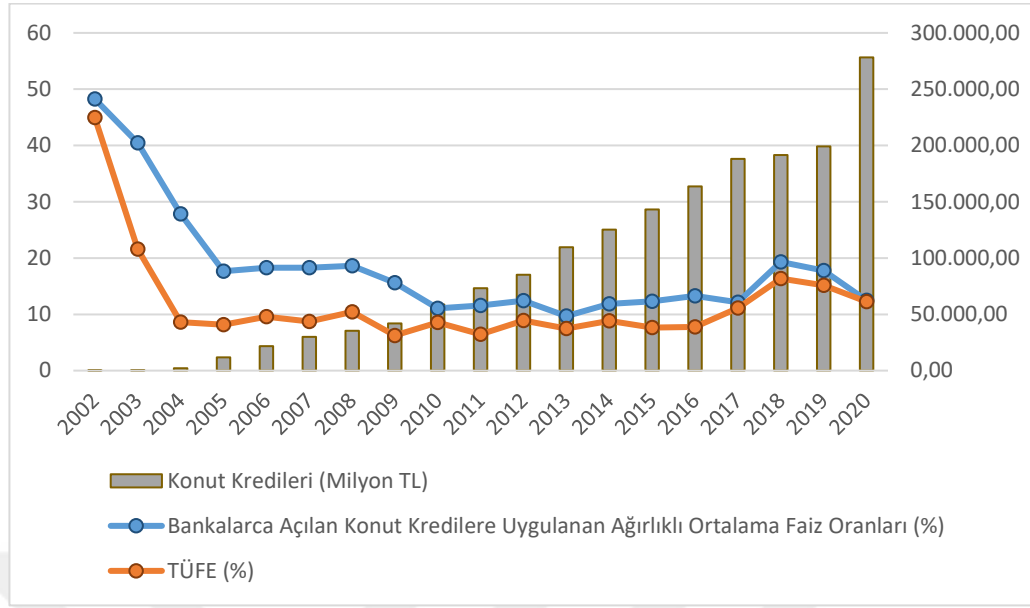
Konut finansmanı konusunda boşalan alan, 8. BYKP’nda (2001-2005) vurgulandığı üzere,⁷⁶⁵ sermaye piyasası içinde çalışıp konut kredisi veren kurumların oluşturulmasıyla ve bankacılık sisteminin bu amaçla yeniden düzenlenmesiyle doldurulacaktır. Nitekim 2001 krizinin ardından Güçlü Ekonomiye Geçiş programının bir parçası olarak hayata geçirilen “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı”, bankaların yatırım politikalarını kökten değiştirmiştir. Programın temel amacı, aracılık fonksiyonuna odaklanan, iç ve dış şoklara karşı dayanıklı ve uluslararası ölçekte rekabet edebilir bir bankacılık sektörü oluşturmaktır.⁷⁶⁶ Bu kapsamda bankaların döviz açık pozisyonlarına, likidite ve sermaye yeterlilik oranlarına sıkı sınırlamalar getirilmiştir.

Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması bankaların asli fonksiyonlarına geri dönmesini sağlamıştır. Bunun yanında anti-enflasyonist para politikası ve mali disiplini önceleyen ekonomi politikasının neden olduğu güven ortamı, konut finansmanı konusunda bankaların önemli birer aktör olmalarını sağlayacak zemini hazırlamıştır. 1990’lı yılların enflasyonist ortamında kısa vadeli ve yüksek faizli konut kredisi kullandıran bankalar, 2000 sonrasında şartların iyileşmesiyle birlikte uzun vadeli ve düşük faiz oranlarıyla konut kredisi kullandırmaya başlamışlardır. Bu gelişmeyle önemli bir konut kredisi piyasası oluşmuştur (bakınız Şekil 3.6). 2002 yılında 266,151 milyon TL konut kredisi kullanılırken bu rakam 2005 yılında konut kredisi faiz oranlarının düşmesiyle 11 milyar 847 milyon TL’ye, bir yıl sonra ise 21 milyar 880 milyon TL’ye ulaşmıştır.

⁷⁶⁵ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001-2005**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s.173.

⁷⁶⁶ BDDK, **Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi**, 2. Baskı, Ankara: BDDK, 2009, s.11.

Şekil 3.6 2002-2020 Yılları Arasında Konut Kredisi Faiz Oranları, Enflasyon ve Konut Kredileri Miktarı



Kaynak: TCMB, Faiz İstatistikleri - Fiyat Endeksleri - Para ve Banka İstatistikleri, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

Banka kredilerindeki genişleme yalnız konut finansmanı için söz konusu değildir. Düşük olan hanehalkı tasarruf oranları, kemer sıkma politikalarıyla sosyal harcamaların azalması, iş gücü piyasasının giderek esnekleşmesi ve buna eşlik eden ücret azalışları ve sosyal güvenlik alanında yapılan düzenlemeler hanehalklarının borçlanma ihtiyacının artmasına neden olmuştur. Bu süre zarfında hanehalkı tüketici kredilerinin milli gelir içerisindeki payı da giderek artmıştır.⁷⁶⁷

Konut kredisi hacmini genişletecek bir diğer gelişme 2007 yılında yaşanmıştır. 5582 sayılı “Konut Finansmanı Sistemine İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” diğer adıyla “Mortgage Kanunu” kredi kullanımına ilişkin çeşitli düzenlemeler getirmiştir. İpoteğe ve varlığa dayalı menkul kıymet piyasasının oluşturulmasını sağlamak üzere çıkarılan Kanun, konut finansmanı ve bu finansmanı sağlayan kuruluşları tanımlamış, satın alınacak konutun krediye teminat olarak kullanılabilmesinin önünü açmış, borç-değer (LTV) oranını belirlemiş, ipotek teminatlı

⁷⁶⁷ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Elif Karaçimen, “Financialization in Turkey: The Case of Consumer Debt”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, C.16, S.2, 2014, s.161–180.

alacakların takip sürecini hızlandırmış ve temerrüt halinde ipoteğe tabi olan konutun haciz işlemlerini kolaylaştırmıştır. Ayrıca Kanun ile gayrimenkul değerlendirme ve sigorta şirketlerinin rolüne ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.⁷⁶⁸

5582 sayılı Kanun, her ne kadar ikincil piyasaların gelişmesini amaçlamışsa da devlet iç borçlanma ihtiyacının oluşturduğu yüksek faiz oranlarının finansal yatırımcıların ilgisini daha fazla çekmesi⁷⁶⁹ ve 2007 yılında ABD’de başlayan mortgage krizinin kısa sürede küresel finans krizine dönüşmesiyle başarılı olamamıştır. Fakat Kanun birincil piyasaların büyümesini hızlandırmada epey etkili olmuştur. 2009 yılından itibaren ipotekli konut satışları her geçen yıl artmıştır.

2.2.1.2. Uluslararası Sermayenin Ulusal Konut Piyasasına Girişi

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı sonrası sağlanan geçici ekonomik istikrar, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası’nın (TCMB) bağımsızlığı başta olmak üzere gerçekleştirilen düzenlemeler, 2003 yılında çıkarılan 4875 sayılı Kanun ile yabancı yatırımların teşvik edilmesi ve 2005 yılında hız verilen özelleştirme ihaleleri Türkiye’ye yabancı yatırımların gelmesini sağlamıştır. Ayrıca 2000’lerin başında gelişmiş ekonomilerde var olan düşük faiz oranları ve enflasyonun neden olduğu likidite fazlalığı, yükselen piyasalara ve gelişmekte olan ekonomilere sermaye girişlerinin artmasına yardımcı olmuştur. Dolayısıyla 2000’lerin ilk yıllarından itibaren Türkiye ekonomisine giren yabancı sermaye artış göstermiştir.

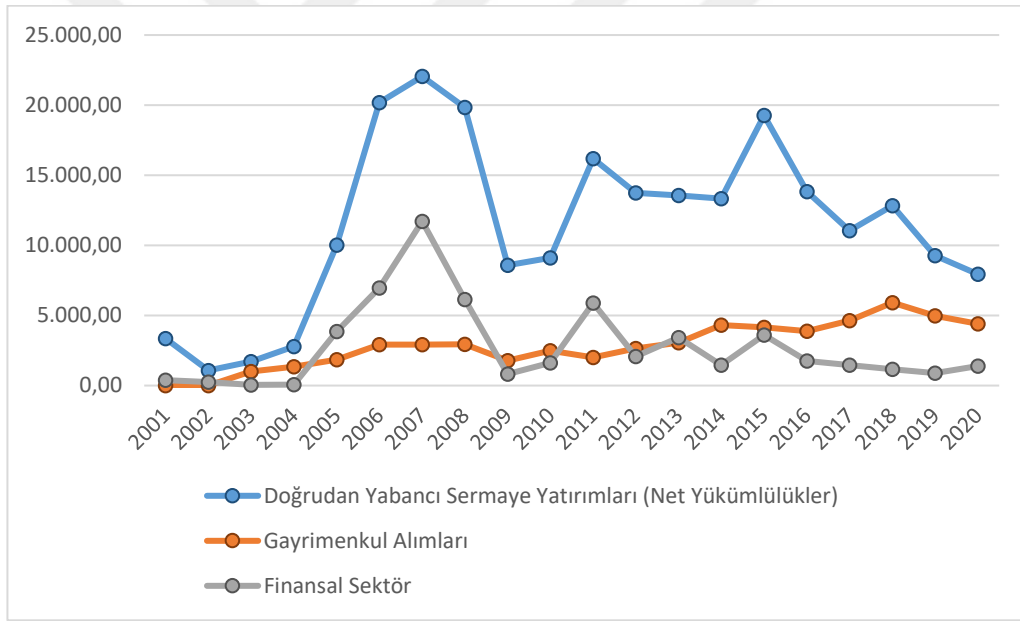
Sermaye girişlerindeki artış konut sektörü üzerinde birbiriyle bağlantılı iki etki oluşturmuştur. *İlk olarak, yabancı yatırımları konut finansmanın gelişimini (hem arz hem*

⁷⁶⁸ Murat Aydoğdu, “Konut Finansman Sistemi (Mortgage) ve Sözleşmeleri”, **D.E.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.9, S.1, 2007, s. 1-52; Işıl Erol, 2011, **a.g.e.**, s.25; Işıl Erol, “Financial Transformation and Housing in Turkey”, **The Political Economy of Financial Transformation in Turkey** (Ed. G. Yalman vd), London; New York: Routledge, 2018, s.258-261.

⁷⁶⁹ Işıl Erol, 2011, **a.g.e.**, s.29.

de talep yönüyle) etkilemiştir: Doğrudan yabancı yatırımlarının (DYY) en yüksek olduğu 2006 ve 2008 yılları arasında, yatırımların %40'ı finans sektörüne yönelmiştir (bakınız Şekil 3.7). Finans sektörüne yapılan DYY'lerin büyük bir kısmı (%82,6'sı) ise bankacılık sektörüne gitmiştir. Bu gelişmenin neticesinde yabancı sermayeli banka sayısında bir artış yaşanmış ve bu bankaların kredi hacminden aldıkları pay da doğru orantılı bir şekilde artmıştır.⁷⁷⁰ Yabancı bankaların “karlı olması nedeniyle tüketici kredilerine yönelmesi”⁷⁷¹ ipotekli konut kredisi hacminin genişlemesine katkı sağlamıştır. Ayrıca bankaların bu dönemde yurt dışından daha kolay fon sağlayabiliyor olmaları da banka kredilerindeki artışı desteklemiştir.⁷⁷²

Şekil 3.7 Doğrudan Yabancı Yatırımları (DYY) (milyon dolar)



Kaynak: TCMB, **Ödemeler Dengesi**, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

Sermaye girişlerinin konut finansmanında yol açtığı bir diğer gelişme ise inşaat şirketlerinin yurt dışından borçlanmasının kolaylaşmasıdır. Nitekim inşaat sektörünün

⁷⁷⁰ 2003 yılına Türkiye’de kurulmuş yabancı sermayeli bankaların sayısı 4’iken 2008 yılında 10’a çıkmıştır. Bu sayı, Türkiye’de şube açan bankalarla beraber 17’ye yükselmektedir. Yabancı sermayeli bankaların kredi hacminden aldıkları pay ise 2003 yılında %4’iken 2008 yılında %16,7’ye yükselmiştir. TBB, **60. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye’de Bankacılık Sistemi 1958-2018**, Yayın No: 334, İstanbul: TBB, 2019, s.187-198.

⁷⁷¹ Öztin Akgüç, “Türkiye’de Yabancı Bankalar”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, S.36, 2007, s.16.

⁷⁷² Bankaların yurt dışı piyasalardan sağladıkları kaynaklar 2003 yılından 6,6 milyar dolar iken bu rakam 2007 yılında 26,4 milyar dolara çıkmıştır. BDDK, **Finansal Piyasalar Raporu - Mart 2010**, Ankara: BDDK, 2010, s.20.

yurt dışından sağladığı krediler 2002-2008 yılları arasında 5,3 kat artarak 1,27 milyar dolardan 6,86 milyar dolara çıkmıştır.⁷⁷³ Son olarak, sermaye girişleri GYO'ların büyümesini doğal olarak da konut finansmanı olanaklarının artmasını sağlamıştır. 2002 yılında toplam piyasa değeri 338,7 milyon TL ve portföy büyüklüğü 1,08 milyar TL olan 9 GYO bulunuyorken 2008 yılında bu sayı 14'e çıkmış ve toplam piyasa değeri 3,04 milyar TL, portföy büyüklüğü ise 4,26 milyar TL olmuştur.⁷⁷⁴

İkinci olarak, yabancı yatırımları konut yatırımlarının artmasını sağlamıştır:

Konut finansmanı olanaklarının gelişmesi ve genişlemesi konut yatırımlarının artmasının ilk nedenidir. Bunun yanında yabancı sermaye girişlerindeki artış ve süreklilik ulusal para biriminin değerlendirilmesini sağlamıştır. TL'nin reel olarak güçlenmesi ise ithal girdilere ihtiyaç duyan inşaat/konut sektörünün maliyetlerini düşürmüş ve konut yatırımlarını etkilemiştir.⁷⁷⁵ Son olarak, 2003 yılında çıkan ve yabancıların gayrimenkul alımlarını kolaylaştıran yasal düzenleme,⁷⁷⁶ DYY'nin bir kısmının gayrimenkul alımlarına yönelmesini sağlamıştır. İlk yıl 993 milyon dolar tutarında gayrimenkul alımı gerçekleşmişken 2008 yılına gelindiğinde bu miktar 3 milyar dolara ulaşmıştır (bakınız Şekil 3.7). Tüm bu gelişmeler inşaat sektörünün büyümesine ve konut yatırımlarının arttırmasına neden olmuştur. İnşaat sektörü 2002-2008 yılları arasında yıllık ortalama %14,18 büyürken inşaat sektörünün GSYİH içindeki payı ise %5,1'den %7,6'ya

⁷⁷³ İnşaat sektörünün yurt dışından sağladığı krediler 2002 yılında 1,27 milyar dolardır. 2008 yılında ise bu rakam 6,86 milyar dolara çıkmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Ekonomik Göstergeler**, Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Matbaası, 2021, s.145.

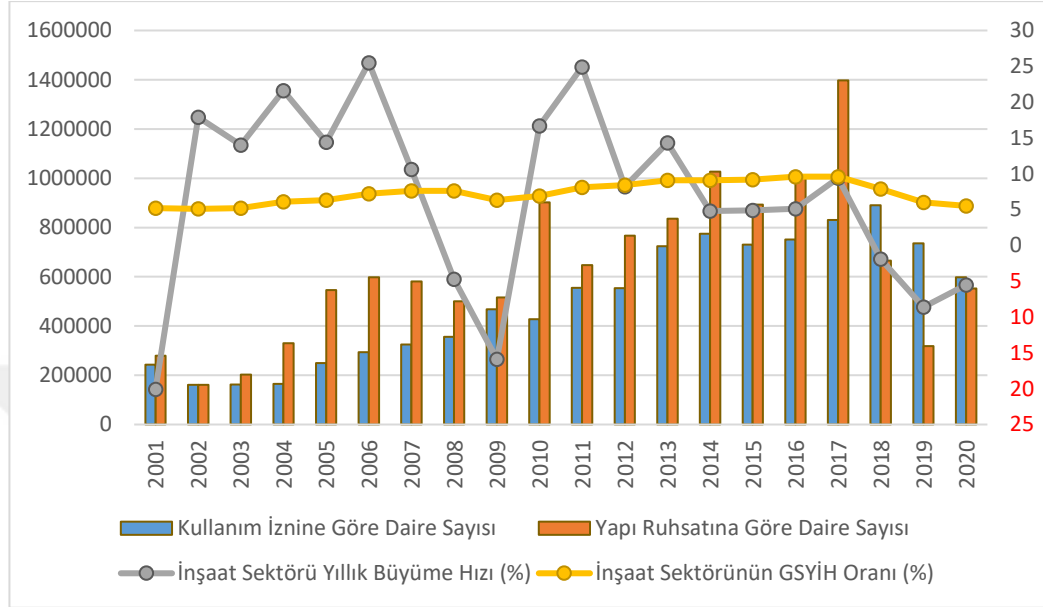
⁷⁷⁴ Sermaye Piyasa Kurulu, **Aylık İstatistik Bültenleri – Ocak 2009**, <https://www.spk.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

⁷⁷⁵ Kur artış veya azalışları demir ve çimento gibi temel girdilerin üretim maliyetlerini etkilemektedir. Ayrıca inşaat sürecinde kullanılan iş makinelerinin büyük oranda ithal edilmesi inşaat maliyetlerini kur hareketlerine duyarlı kılmaktadır.

⁷⁷⁶ 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun 35. maddesinde değişiklik yapılarak yabancıların karşılıklılık ve yasal kısıtlamalara bağlı olmak şartıyla 30 hektara kadar taşınılmaz elde edebilmesi sağlanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Sibel Özel, "Yabancıların Türkiye'de Taşınmaz Edinme Hakkı İle İlgili Tapu Kanunu m.35'te Yapılan Son Değişikliğin Değerlendirilmesi", **İÜHF Mecmuası**, C.62, S.1-2, 2004, s.435-477.

yükselmiştir. Bu süre zarfında yapı ruhsatına göre konut sunumu da 3 kat artmıştır (bakınız Şekil 3.8).

Şekil 3.8 2002-2020 Yılları Arasında İnşaat Sektörünün Gelişimi ve Konut Sunumu



Kaynak: TÜİK, İstatistik Veri Portalı – İnşaat ve Konut, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 23.09.2021.

2.2.1.3. Toplu Konut İdaresinin Kurumsal Dönüşümü

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile önemli değişikliklere uğrayan kurumlardan biri de Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'dır. 2001 yılında çıkarılan 4684 sayılı Kanun ile Toplu Konut Fonu kaldırılırken, aynı yıl Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ile birlikte TOKİ, 4698 sayılı Kanun ile kurulan Konut Müsteşarlığı'na bağlanmıştır.⁷⁷⁷ Toplu Konut Fonu'nun kaldırılması TOKİ'nin kaynaklarının büyük oranda azalmasına neden olmuş ve kurum etkisizleşmiştir. Kurumun yeniden yapılandırılması, 2002 seçimlerini takiben 58. Hükümet tarafından oluşturulan "Acil Eylem Planı" (AEP) ile gündeme gelmiştir. Planın "Kentleşme ve Yerleşme" başlığı altında belirlenen faaliyet alanına göre bir "konut seferberliği" ilan edilmesi ön görülmüştür. Buna göre devlet, dar gelirli vatandaşların

⁷⁷⁷ 4698 Sayılı Konut Müsteşarlığının Kurulması ve Arsa Ofisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **Resmî Gazete**, T/S: 7/7/2001/24455.

uygun ödeme koşullarında konut sahibi olmalarını sağlayacaktır.⁷⁷⁸ Bu kapsamda da 2007 yılının sonuna kadar 250 bin konutun inşa edilmesi hedeflenmiştir.⁷⁷⁹ AEP'in belirlediği bir diğer faaliyet alanı ise “gecekondulaşmanın önlenmesi”dir. Bu doğrultuda yeni yasal düzenlemeler çıkarılıp belediyelerin kentsel dönüşüm konusundaki yetkileri arttırılacak ve altyapılı ve imarlı arsa sunumu genişletilerek gecekondu alanlarını yenileme çalışmaları yapılacaktır.⁷⁸⁰⁷⁸¹

AEP kapsamında belirlenen hedeflerin hayata geçirilmesi için sorumluluk Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na verilmiştir. Politikaların tek merkezden yönetilmesi ve kaynak israfının önlenmesi amacıyla⁷⁸² 2003 yılında çıkarılan 4966 sayılı Kanun ile (arsa ve konut politikalarının birlikte oluşturulması ve yönetilmesi amacıyla bir çatı kurum niteliğinde kurulan) Konut Müsteşarlığı kaldırılmış ve TOKİ Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bağlanmıştır.⁷⁸³ Ayrıca Kanun Konut Müsteşarlığının görevlerinin büyük bir kısmını TOKİ'ye vermiştir. Bu doğrultuda konut sektörüyle ilgili şirket kurmak veya var olanlara katılmak, ferdi ve toplu konut kredisi vermek, yurtiçi ve yurtdışında projeler gerçekleştirmek, kar amaçlı projeler geliştirmek ve ülke çapında konut üretimini teşvik etmek TOKİ'nin görevleri arasına alınmıştır. Aynı yıl 4964 sayılı Kanun ile TOKİ'ye Kamu İhale Kanunu kapsamında bazı muafiyetler verilmiştir.

2004 yılına gelindiğinde TOKİ yeniden Başbakanlığa bağlı bir kuruma dönüştürülmüştür.⁷⁸⁴ Aynı yıl iki yasa çıkarılarak TOKİ'nin görev ve yetkileri

⁷⁷⁸ Konut seferberliği aynı zamanda istihdam artışına katkı sağlayacaktır. Başbakanlık, **TC. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP)**, Ankara: Başbakanlık, 2003, s.105.

⁷⁷⁹ TOKİ, 2019, **a.g.e.**, s.20.

⁷⁸⁰ Başbakanlık, 2003, **a.g.e.**, s.105.

⁷⁸¹ AEP çerçevesinde belirlenen faaliyet planı kapsamında 2004 yılında çıkan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2006 yılında çıkan 5998 sayılı Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile belediyelerin kentsel dönüşüm konusundaki yetkilerini genişletilmiştir.

⁷⁸² Anonim, “Konut Müsteşarlığı Kaldırılıyor”, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/konut-mustesarligi-kaldiriliyor-38474790>, erişim tarihi: 20.10.2021.

⁷⁸³ 4966 Sayılı Bazı Kanunlarda ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmî Gazete**, T/S: 7/8/2003/25192.

⁷⁸⁴ TOKİ, **TOKİ Kurum Profili 2009-2010**, Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 2010, s.20.

arttırılmıştır. Bunlardan ilki, gecekondü alanlarının tasfiyesi veya iyileştirilmesi amacıyla gecekondü dönüşüm projeleri gerçekleştirme ve bu projelerde kamulaştırma ile imar planı yapma yetkisi veren 5162 sayılı Kanun'dur.⁷⁸⁵ Diğer i ise Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nü tasfiye ederek görev ve yükümlölüklerini TOKİ'ye devreden 5273 sayılı Kanun'dur.⁷⁸⁶ Arsa Ofisi'nin kaldırılmasıyla Ofis'in sahip olduğu 64,5 milyon m² arsa TOKİ'nin mülkiyetine geçmiştir. Böylece TOKİ mülkiyetindeki arsa stoku genişleyerek 165 milyon m²'ye yükselmiştir.⁷⁸⁷ Bu arsalar, neo-liberal konut politikasının uygulamaya aktarılmasında önemli bir yere sahip olacaktır.

Bu düzenlemelerin dışında TOKİ'nin yetkilerini arttıran diğer başka düzenlemeler de yapılmıştır. Örneğin 2006 yılında çıkarılan 5492 sayılı Kanun ile TOKİ tarafından yapılmakta olan inşaatlara belediyelerin 15 gün içinde yapı kullanma ruhsatı vermeleri zorunlu kılınmıştır.⁷⁸⁸ Yine 2007 yılında çıkarılan 5609 sayılı “Gecekondü Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın 775 sayılı Gecekondü Kanunu'nda tanımlanan görev ve yetkileri TOKİ'ye bırakılmıştır.⁷⁸⁹ Bu değişiklikle birlikte TOKİ, gecekondü sorunuyla mücadelede başat kurum haline gelmiştir.

2003 yılından sonra çıkarılan yasalarla konut politikasını üreten ve yöneten merkezi bir yapıya dönüşen TOKİ, kurumsallaşmış bürokrasi yapısından farklı, “kar amacı gütmeyen bir işletme” biçimini almıştır.⁷⁹⁰ TOKİ'nin bu özel yapısı, teşkilat

⁷⁸⁵ 5162 Sayılı Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 15/5/2004/25460.

⁷⁸⁶ 5273 Sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanunu'nda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 15/12/2004/25671.

⁷⁸⁷ Cevat Geray, “Toplumsal Konut Siyaseti Açısından TOKİ Uygulamaları”, **Çalıştay: TOKİ Çalışmaları Üzerine Değerlendirmeler**, Ankara: TMMOB Mimarlar Odası, 2009(b), s.79.

⁷⁸⁸ 5492 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Toplu Konut Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 4/5/2006/26158.

⁷⁸⁹ 5609 Sayılı Gecekondü Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 28/3/2007/26476.

⁷⁹⁰ TOKİ, **Due Diligence Document 2011**, Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 2011, s.45.

şemasının ve kurum iç işleyişinin yeniden yapılandırılmasını da beraberinde getirmiştir. Emlak Dairesi Başkanlığı, Yenileme Dairesi Başkanlığı, İhale Dairesi Başkanlığı Uygulama Dairesi Başkanlığı ve İmar ve Planlama Dairesi, sektördeki etkinliğini arttırmak amacıyla kurumun oluşturduğu yeni birimlerdir.⁷⁹¹

Kurumsal dönüşümün ardından TOKİ, konut seferberliği kapsamında belirlenen hedef doğrultusunda ticarileştirilmiş sosyal konut üretimine odaklanmıştır.⁷⁹² Bu kapsamda kurum aracılığıyla 2007 yılına kadar toplamda 285 bin konut üretimi gerçekleştirilmiştir.⁷⁹³ Üretilen konutların yaklaşık olarak %85'i sosyal konut niteliğinde iken geriye kalan kısmı kaynak geliştirme projeleri olarak üst gelir gruplarına yöneliktir. Neo-liberal sosyal konutlar, bankalarca sağlanan konut kredisine ulaşamayan hanelerin finansal piyasalara eklemlenmesine aracılık etmiştir. 8, 10 ve 15 yıllık vadelerle satılan konutların finansmanı ise kaynak geliştirme projeleri ile karşılanmıştır. “Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Modeli” adı verilen uygulamada kurum, değeri yüksek olan kentsel arsaları ihale ile satışa çıkarmaktadır. TOKİ'ye göre bu model, kurumun faaliyetlerini sürdürebilmesi için oldukça önemli kabul edilmektedir.

2007 yılından sonra kurum, konut hedefini 2011 yılı için 500 bin konut olarak yeniden güncellemiştir.⁷⁹⁴ TOKİ'nin konut üretiminde oynadığı aktif rol onu konut finansörlüğünden konut üreticisi konumuna yükseltmiştir. Nitekim kurum, 1984 yılından 2001 yılına kadar geçen 17 yıllık süre zarfında toplam 43,145 konut üretmişken⁷⁹⁵ 2002-2007 yılları arasında yılda 57 bin konut üretir konuma gelmiştir. Ancak üretilen

⁷⁹¹ Havva E. Doğru, **Çılgın Projelerin Ötesinde: TOKİ, Devlet ve Sermaye**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2021, s.135-137.

⁷⁹² TOKİ'nin yapılaşmaya dayanan bütün projeleri ihale usulü özel sektöre yaptırılmaktadır. Diğer bir ifadeyle kurum kamu kaynakları ile inşaat yapmamaktadır. Projelerin bütün sorumlulukları ve yükümlülükleri TOKİ'ye aitken yükleniciler hak ediş karşılığı inşaat sürecini üstlenmektedirler.

⁷⁹³ TOKİ, 2010, **a.g.e.**, s.21.

⁷⁹⁴ **A.k.**

⁷⁹⁵ Toplu Konut Fonu kapsamında verdiği kredilerin dışında kurumun kendi ürettiği konut sayısıdır.

konutların amacı, kalitesi, konumu ve kentlerin sosyal dokusunda oluşturduğu tahribat sık sık tartışılmıştır.⁷⁹⁶

2.2.2. Uluslararası Likidite Fazlalığının Konut Politikasına Etkisi

2008 yılının dördüncü çeyreğinden itibaren bütün dünyayı etkisi altına alan Küresel Finans Krizi, özellikle 2009 yılından itibaren Türkiye’de de etkisini göstermiştir. Küresel talepte yaşanan daralma, bir önceki yıla göre ihracatta %22,6’lık azalışa neden olmuştur. İç ve dış taleple bağlantılı olarak yatırımların azalması işsizliğin 2008 yılına göre 3 puan yükselerek %14’e çıkmasına yol açmıştır. 2008 yılının dördüncü çeyreğinden itibaren negatife dönen ekonomik büyüme ise 2009 yılından sonra belirgin bir şekilde daralmaya devam etmiş ve milli gelir 2001 krizinden sonra ilk defa (%-4,7) küçülmüştür.⁷⁹⁷ Ekonomik daralma inşaat sektörünün büyümesini ve konut sunumunu olumsuz etkilemiştir. Fakat kriz bankacılık sektörünü ciddi anlamda sarsmamıştır. Bunda, bankacılık sektörünün 2001 yılında yeniden yapılandırılmasının etkisi büyüktür.

2009 yılında yaşanan ekonomik daralma finansal krizin yol açtığı likidite bolluğu ile kısa sürede tersine çevrilmiştir. Krizin ardından gelişmiş ülkelerde uygulanan parasal genişleme politikaları ve sıfıra yakın faiz oranları yükselen piyasalara ve gelişmekte olan ekonomilere yönelen sermaye girişlerinin artmasına imkan vermiştir.⁷⁹⁸ 2007 yılında 667,9 milyar dolar olan net sermaye girişleri 2008 yılında 141,6 milyar dolara kadar

⁷⁹⁶ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Miray A. Gür ve Neslihan T. Dostoğlu, “TOKİ Konutlarında Kullanıcı Memnuniyeti: Fırsatlar ve Sorumluluklar”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 355, 2010, s.32-36; Yakup Bulut, D. Orhan, S. Karakaya ve A.Aydın, “Toplu Konut Memnuniyet Düzeyine Yönelik Bir Araştırma: Hatay Örneği”, **Kamu Politikalarında Donüşüm (KAYFOR 2012)**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2012; Mithat A. Karasu ve Nihat Gültekin, “TOKİ Konutlarının Müşteri Memnuniyeti Açısından Değerlendirilmesi: Şanlıurfa İlinde Bir Uygulama”, **Marmara Üni. İ.İ.B.F. Dergisi**, C.33, S.2, 2012, s.383-405.

⁷⁹⁷ Ayrıntılı bilgi için bakınız: TOBB, **2009 Ekonomik Rapor**, Ankara: TOBB, 2010; Serdar Öztürk, Bekir Gövdere, “Küresel Finansal Kriz ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, **S.D.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, C.15, S.1, 2010, s.377-397; Tuna Kuyucu, **Poverty, Property and Power: Making Markets in İstanbul’s Informal Low-Income Settlements**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Seattle: University of Washington, 2009.

⁷⁹⁸ Özgür Orhangazi, Gökçer Özgür, “Capital Flows, Finance-led Growth and Fragility in the Age of Global Liquidity and Quantitative Easing: The Case of Turkey”, **Political Economy Research Institute University of Massachusetts Working Paper Series**, No: 397, 2015, s.2.

düşmüş ve 2009'dan sonra tekrar artışa geçerek 2010 yılında 694,3 milyara ulaşmıştır. Bu gelişme, Türkiye ekonomisine olan sermaye girişlerini de belirlemiştir. Özellikle sermaye hareketleri üzerinde önemli bir kontrol mekanizmasının bulunmaması, yüksek faiz oranları ve büyümeye elverişli kredi piyasasının varlığı gibi çekici nedenler ülkeye giren yabancı sermaye miktarının hızla yükselmesini sağlamıştır.⁷⁹⁹ 2008'de 31,1 milyar dolar olan net sermaye girişi, 2009'da 11,5 milyar dolara inmiş ve 2010 yılında 66,4 milyar dolara çıkmıştır. Sermaye girişlerindeki bu eğilim, 2013 yılında Amerikan Merkez Bankası'nın (FED) genişletici para politikasını sona erdireceğini açıklayana kadar devam etmiştir (bakınız Şekil 3.9). 2002-2008 yılları arasından farklı olarak bu dönemde ülkeye giren sermaye daha çok portföy ve diğer yatırımlar şeklinde olmuştur.⁸⁰⁰

Sermaye hareketlerindeki artışın en önemli etkilerinden birisi borçlanma maliyetlerini düşürmesi olmuştur. İç talebi pozitif (cari işlemler açığını negatif)⁸⁰¹ yönde etkileyen bu gelişme, hem özel sektör hem de hanehalkının “daha kolay” ve “daha çok” borçlanabilmesinin önünü açmıştır. Bu zaman zarfında hanehalkı borcunun en hızlı artan bileşeni tüketici kredileri olurken bunu konut kredileri izlemiştir.⁸⁰² 2008 yılında 35,3 milyar TL olan konut kredisi hacmi, konut kredisi faiz oranlarının düşmesinin de etkisiyle beş yılda yaklaşık 3 kat artarak 109,6 milyar TL'ye ulaşmıştır. Aynı dönemde hanehalkı borcunun hanehalkı harcanabilir gelirine oranı yaklaşık 2 kat artarak %53'e varmıştır.⁸⁰³

⁷⁹⁹ A.k.

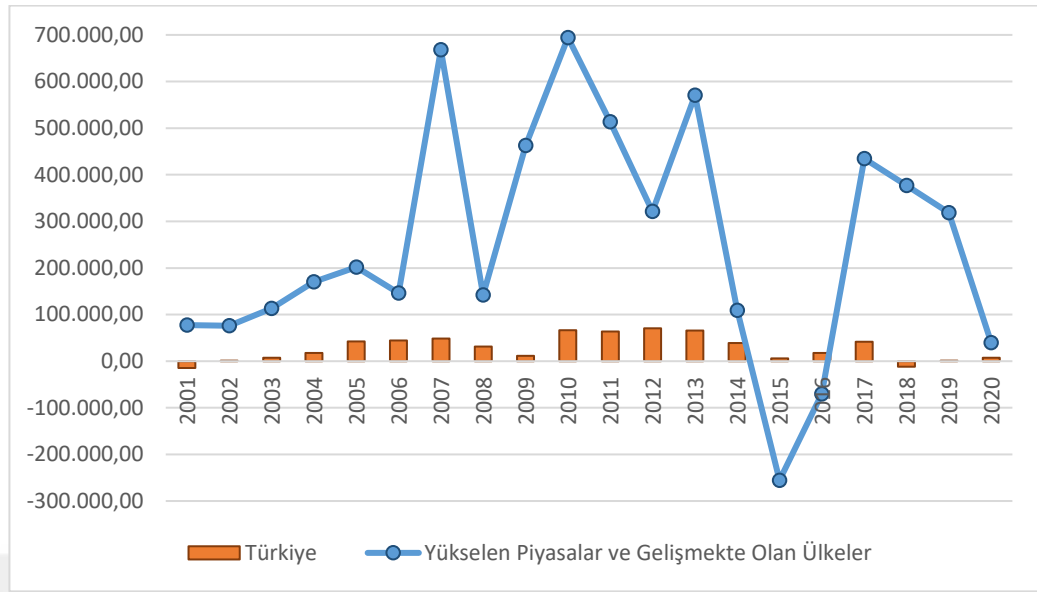
⁸⁰⁰ 2002-2008 yılları arasında ülkeye 96,8 milyar dolar net giren sermaye girişi olurken bu tutarın %71,9'u doğrudan yabancı yatırım olarak gerçekleşmiştir. 2010-2014 yılları arasında ülkeye giren sermaye 304,8 milyar dolardır ve yine bu tutarın yalnızca %15,5 doğrudan yabancı yatırım olarak girmiştir. TCMB, **Ödemeler Dengesi**, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

⁸⁰¹ Türkiye'de sermaye hareketlerinin serbestleşmesinden sonra cari işlemler açığı giderek artmıştır. Bu artış 2001 yılından sonra ülkeye giren sermaye ile doğru orantılı gerçekleşmiştir. 2002 yılında 626 milyon dolar olan açık, 2008 yılında 39,4 milyar dolara yükselmiştir. Küresel krizin etkisiyle 2009 yılında 11,3 milyar dolara düşmüşse de 2010'da 44,6 milyar dolara 2011 yılında ise (tarihi rekorla) 74,4 milyar dolara çıkmıştır. TCMB, **Ödemeler Dengesi**, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

⁸⁰² Elif Karaçimen, 2014, a.g.e., s.163.

⁸⁰³ TCMB, **Finansal Hesaplar**, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

Şekil 3.9 Gelişmekte Olan Ülkelere ve Türkiye’ye Yönelik Sermaye Akımları (Net-Milyon Dolar)



Kaynak: TCMB, Ödemeler Dengesi, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021; IMF, **World Economic Outlook Database**, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October>, erişim tarihi: 21.10.2021.

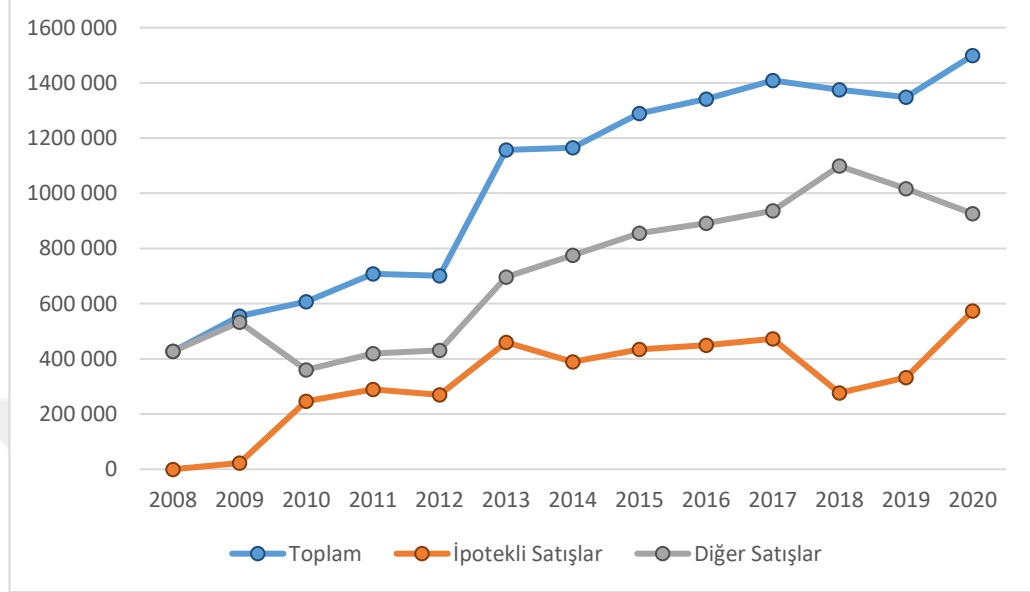
Konut kredilerindeki artış, ipotekli konut satışlarındaki artışı etkileyerek konut talebinin hızla yükselmesini sağlamıştır. 2008-2013 yılları arasında 4 milyon 156 bin 473 konut satılırken bu konutların yaklaşık %28’i (1.157.190) konut kredisi faiz oranlarının ülke tarihinde en düşük olduğu yıl olan 2013 yılında satılmıştır.⁸⁰⁴ 2007 yılında çıkarılan 5582 sayılı Kanun’un etkisiyle ipotekli konut satışları hızla artarken toplam konut satışlarının %31’ini (1.288.990) ipotekli satışlar oluşturmuştur (bakınız Şekil 3.10). Konut satışlarındaki çarpıcı artış, yabancıların Türkiye’de taşınmaz mal edinmeleri kolaylaştırılarak desteklenmiştir.⁸⁰⁵ Nitekim yabancı uyruklu gerçek tüzel kişiler 2011 yılında 10 bin 178 adet konut satın alırken düzenlemenin çıkarıldığı 2012 yılını takip eden yıllarda konut alımları giderek artmış ve 2014 yılında yaklaşık 19 bin konut alımı

⁸⁰⁴ 2013 yılındaki satışların %44’ü en büyük dört şehirde gerçekleşmiştir. Bu satışların %20’si İstanbul’da, %12’si Ankara’da, %6’sı İzmir’de ve %5’i de Antalya’da yapılmıştır. 2012 yılına kıyasla bu şehirlerdeki satışlar sırasıyla %40, %29, %55 ve %71 artmıştır. TUIK, **İstatistik Veri Portalı – İnşaat ve Konut**, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 23.09.2021.

⁸⁰⁵ 2012 yılında çıkarılan 6302 sayılı Kanun ile 2644 sayılı ‘Tapu Kanunu’nun 35. maddesi değiştirilmiştir. Buna göre yabancı uyruklu gerçek kişilerin taşınmaz ediniminde ‘karşılık şartı’ aranmasına son vermiş ve taşınmaz malların toplam yüz ölçümünü 30 hektara çıkarmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Sezen Üçüncü, “6302 Sayılı Kanun’un Yürürlüğe Girmesinden Sonra Yabancı Uyruklu Gerçek Kişilerin Satın Alma Yolu ile Türkiye’de Taşınmaz Mülkiyeti Edinimi”, **MHB**, C.34, S.2, 2014, s.89-152.

gerçekleşmiştir.⁸⁰⁶ Bu doğrultuda yabancıların gayrimenkul yatırımları da 2 milyar dolardan 4,32 milyar dolara yükselmiştir.

Şekil 3.10 2008-2020 Yılları Arasında İpotekli Konut Satışları



Kaynak: TÜİK, İstatistik Veri Portalı – İnşaat ve Konut, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 23.09.2021.

Konut talebini etkileyen ve aynı zamanda talepten etkilenen bir diğer etmen de konut fiyatlarıdır. 2008 kriziyle birlikte düşen konut fiyatları⁸⁰⁷ 2010 yılından sonra tekrar artmaya başlamıştır. Özellikle konut kredisi maliyetlerinde yaşanan azalma konut fiyatlarının enflasyondan fazla artmasına imkan vermiştir.⁸⁰⁸ 2012 yılının üçüncü çeyreğinden itibaren yükselen reel konut fiyatları, konutun yatırım aracı olarak görülmesini kuvvetlendirmiş ve konut talebini pozitif yönde etkilemiştir. Bu süre zarfında

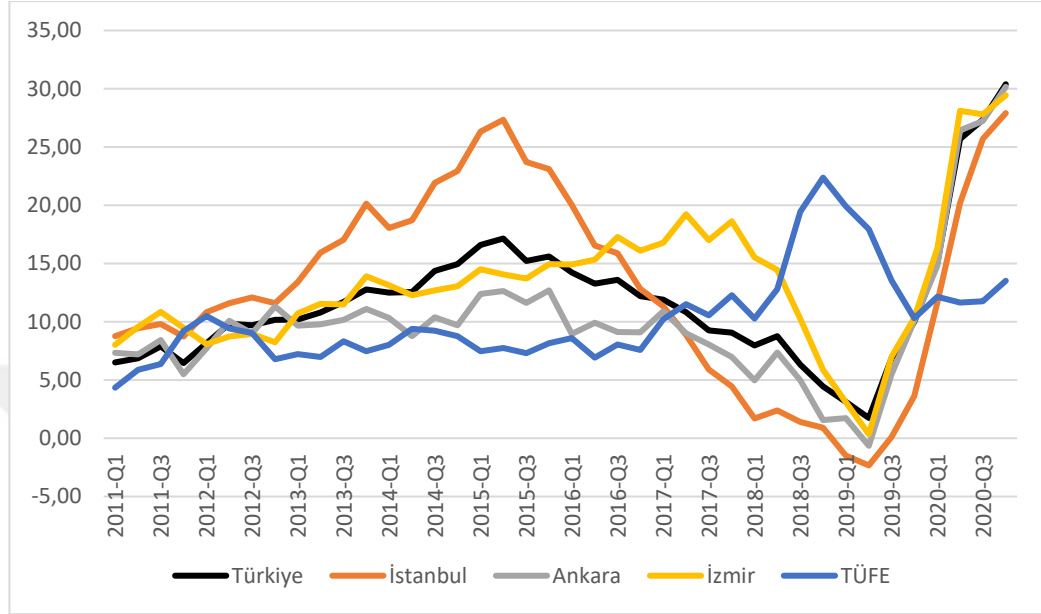
⁸⁰⁶ Yabancıların konut alımları 2012 yılında 10.678, 2013 yılında 12.181, 2014 yılında 18.959, 2015 yılında 22.830, 2016 yılında 18.189, 2017 yılında 22.234, 2018 yılında 39.663, 2019 yılında 45.483 ve 2020 yılında 40.812 olarak gerçekleşmiştir. İstatistik Veri Portalı – İnşaat ve Konut, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 23.09.2021; Harun Tanrıvermiş, Ayşen Apaydın, **Türkiye’de Yabancıların Taşınmaz Ediniminin Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Proje No: 110G020, Ankara: TUBİTAK-KAMAG, 2013, s.245.

⁸⁰⁷ 2007 yılı baz alındığında konut fiyatları iki yılda yaklaşık yüzde 9’luk bir azalış kaydetmiştir. Can F. Gürlese, **Küresel Kriz Sonrası Gayrimenkul Sektörü ve Türkiye İçin Öngörüler 2015**, İstanbul: GYODER, 2010, s.23.

⁸⁰⁸ REIDIN, **Konut Fiyatları ve Finansal Yatırım Araçlarının Nominal % Değişimleri**, <https://blog.reidin.com/konut-fiyatlari-ve-finansal-yatirim-araclarinin-nominal-degisimleri>, erişim tarihi: 23.09.2021.

konut fiyatlarındaki değişimden en çok etkilenen il ise İstanbul olmuştur (bakınız Şekil 3.11).

Şekil 3.11 2011-2020 Yılları Arasında Konut Fiyat Endeksi (Baz Yılı 2010) (Yıllık % Değişim)



Kaynak: TCMB, Konut ve İnşaat İstatistikleri-Fiyat Endeksleri, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

2008 sonrası konut talebindeki artış konut sunumunun artmasına katkı sağlamıştır. 2010 yılında yapı ruhsatına göre konut sunumu, 2006 yılındaki (597,797) rekoru kırarak 942,645 olmuştur. Bu tarihten itibaren yıllık konut sunumu yapı ruhsatına göre 600 binin yapı iznine göre ise 550 binin altına inmemiştir. Yapı ruhsatı, yapı kullanım izinleri ve konut stokunda değişime yol açan bir diğer gelişme ise 2012 yılında çıkarılan ve “Kentsel Dönüşüm Yasası” olarak da bilinen 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun”dur. Kanun, “afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek” amacıyla çıkarılmıştır.⁸⁰⁹ Bu doğrultuda, 2013 yılında 19 ildeki 46 farklı alanda bulunan 97 bin 300 birim yapıyı kapsayan ve Çevre

⁸⁰⁹ 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, **Resmî Gazete**, T/S: 26/1/1940/4417

ve Şehircilik Bakanlığı,⁸¹⁰ İdare, TOKİ ve yapı sahiplerinin yer aldığı bir dönüşüm programı başlatılmıştır.⁸¹¹⁸¹²

Türkiye’deki konut stokunu iyileştirme projesi olarak sunulan kentsel dönüşüm programı, yabancı sermaye girişini sürdürülebilir bir yapıya oturtmayı ve inşaat ile finans sektörlerinin büyümesini desteklemeyi amaçlayan bir düzenleme olarak yorumlanabilir.⁸¹³ Nitekim yasa, ülkeye net sermaye girişinin en yüksek olduğu ve inşaat sektörünün en hızlı büyüdüğü bir dönemde hazırlanmıştır. 6306 sayılı Kanun kapsamında dönüştürülmesi planlanan konut miktarının tahminen 7 milyon (toplam konut stokunun yaklaşık üçte biri) olduğu ve bu dönüşümün maliyetinin de 350-400 milyar dolar olacağı tahmin edilmiştir.⁸¹⁴ Her ne kadar dönüşüm yirmi yıllık bir süreç içerisine yayılmışsa da ulusal sermayenin bu denli büyük bir yatırımın altından kalması mümkün gözükmemektedir. Aynı yıl çıkarılan ve yabancı uyruklu gerçek kişilerin taşınmaz edinimi kolaylaştıran yasal düzenlemeyi de bu doğrultuda okumak mümkündür. Yasal

⁸¹⁰ 2011 yılında çıkarılan 644 sayılı KHK ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığına dönüştürülmüştür.

⁸¹¹ Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 147.

⁸¹² 2013 yılından itibaren başlatılan kentsel dönüşüm programları doğrultusunda bugüne kadar 1,5 milyon konut dönüştürülmüştür. Bu kapsamda dönüşümün maliyeti ise 16,5 milyar TL olmuştur. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, **Bakan Kurum'dan Rakamlarla Kentsel Dönüşüm**, <https://mugla.csb.gov.tr/bakan-kurumdan-rakamlarla-kentsel-donusum...-haber-263125>, erişim tarihi: 12.10.2021.

⁸¹³ Kentsel dönüşümüne konu olan riskli yapıların çoğunluğu başta İstanbul olmak üzere büyük şehir yerleşimleri içerisinde. Bu tarz yerleşim alanlarında kentsel arazinin aşırı değerli olması dönüşümde ortaya çıkacak rantın büyüklüğünü ortaya koymaktadır. Türkiye’de özellikle AEP sonrası başlatılan kentsel dönüşüm projelerinin büyük ölçüde rant değeri yüksek alanları hedef aldığı düşünüldüğünde kentsel dönüşüm programının yabancı sermayeyi çekmek adına kullanılması şaşırtıcı değildir. Nitekim Durman, birçok yatırımcının kentsel dönüşümle birlikte yatırım yapılacak ülke tercihlerinde Türkiye’yi üst sıralara taşıdığını belirtmektedir. Özellikle Amerikalı, Alman, Belçikalı, Hollandalı ve Lüksemburglu şirketler Türkiye’deki gayrimenkul sektörüne ayrı önem vermektedirler. Selma Durman, **Türkiye’nin Doğrudan Yabancı Yatırım Potansiyelinin Çekim Modeli Kullanılarak Belirlenmesi**, Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2954, Ankara: Kalkınma Bakanlığı, 2016, s.114-129. Ayrıca Gayrimenkul sektörünün içinde yer alan birçok aktör benzer açıklamalarda bulunmuştur. Bakınız: Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, **Kentsel Dönüşüm Yabancı Yatırımcıların İlgi Odağında**, <https://www.invest.gov.tr/tr/news/News-from-Turkey/Sayfalar/220213-turkey-urban-transformation-project-foreign-investors.aspx>, erişim tarihi: 11.10.2021; Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, **Kentsel Dönüşüm Yabancı Sermaye de Girdi**, <https://www.invest.gov.tr/tr/news/News-from-Turkey/Sayfalar/030713-turkey-urban-transformation-first-foreign-investor.aspx>, erişim tarihi: 11.10.2021; Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, **Kentsel Dönüşüm MİPİM 2015’de**, <https://www.invest.gov.tr/tr/news/News-from-Turkey/Sayfalar/110315-mipim-2015-turkey-istanbul-urban-renewal.aspx>, erişim tarihi: 11.10.2021.

⁸¹⁴ Milliyet, **Kentsel Dönüşümün Maliyeti Ne Kadar?**, <https://www.milliyet.com.tr/konut/kentsel-donusumun-maliyeti-ne-kadar-1543567>, erişim tarihi: 11.10.2021.

düzenlemenin çıktığı günden itibaren 260 binden fazla konut yabancılara satılırken yabancıların gayrimenkul yatırımları toplam 40 milyar dolara ulaşmıştır.

6306 sayılı Kanunun bir diğer işlevi ise finansal sistem tarafından içerilmeyen konut arzının sonlandırılmasını ve hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesini hızlandırmasıdır. “Kentsel dönüşüm kredisi”⁸¹⁵ adı altında verilen ve faiz oranları sübvans edilen krediler, hak sahiplerinin borçlandırılmasını beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda iki yıl gibi kısa bir sürede 3.829 mülk sahibine 299 bin TL kredi kullandırılmıştır.⁸¹⁶

2.2.3. Gayrimenkul ve İnşaat Sektörlerinin Finansal Derinleşmesi

2010-2013 yılları arası, 2002-2008 yılları arasından sonra inşaat sektörü için ikinci altın dönemdir. Bu süre zarfında sektör yıllık ortalama %16’lık büyüme gösterirken, sektörün GSYİH katkısı ise %6,9’dan %9,1’e çıkmıştır. Finansal sistemle desteklenen konut talebi, kamu-özel ortaklığındaki altyapı yatırımları ile mega projeler ve ticari gayrimenkul yatırımlarındaki artış inşaat sektörünün önemli bir ivme kazanmasını sağlamıştır. Ayrıca bu dönemde daha çok portföy yatırımları olarak giren yabancı sermaye yatırımları, inşaat ve gayrimenkul sektörünün büyümesini desteklemiştir. Yapılı çevre ve sermaye piyasaları arasındaki bağlantı ise büyük ölçüde GYO’lar aracılığıyla sağlanmıştır. 2009 yılı sonunda sayıları 14 olan GYO’lar, kısa sürede gelişim göstererek 2013 yılında sayıları 30’a çıkmıştır.⁸¹⁷ Piyasa değerleri toplamı

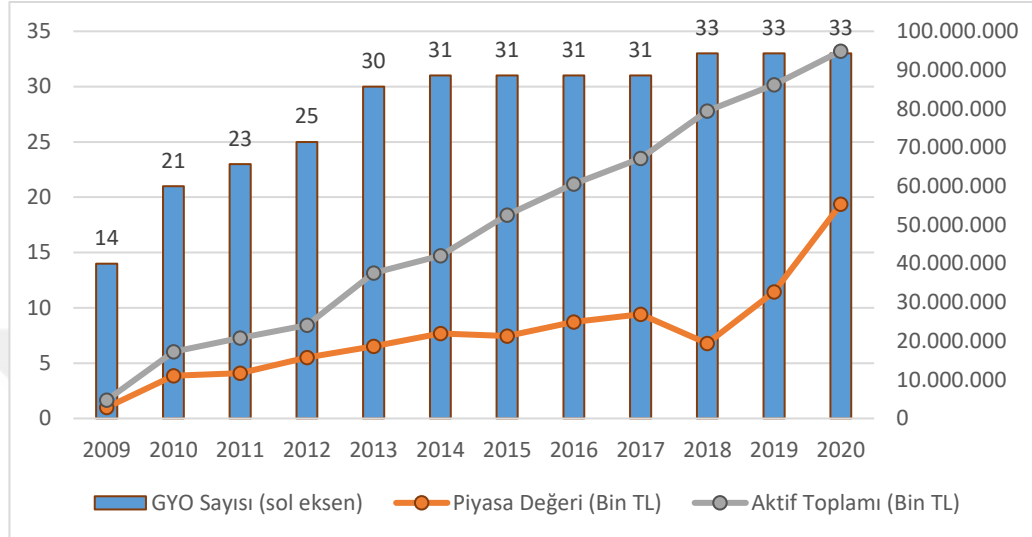
⁸¹⁵ Kentsel dönüşüm kredisi, riskli yapı olarak tespit edilen konut veya işyerini yeniden inşa ettirmek isteyen ve bu kapsamda kira yardımı almayan bireylerin kullanabildiği bir banka kredisidir. 6306 sayılı Kanun’un 7. maddesi gereği, bu krediden faydalanmak isteyen bireylere faiz desteği verilmektedir. Faiz desteğinin sağlanmasına ilişkin ayrıca bir Bakanlar Kurulu Kararı (Karar Sayısı: 2012/3803) çıkarılmıştır. Bu karara göre binasını güçlendirmek isteyenlere, 10 yıl vadeli ve 400 baz puan destekli 50 bin TL güçlendirme kredisi verilmektedir. Evini kentsel dönüşüme sokmak isteyenlere ise yine 10 yıl vadeli ve 400 baz puan destekli 100 bin TL konut yapım kredisi verilmektedir.

⁸¹⁶ Haber Türk, **O Kiraları Devlet Ödüyor**, erişiş tarihi: 17.10.2021, <https://www.haberturk.com/ekonomi/emlak/haber/1014618-o-kiralari-devlet-oduyor>.

⁸¹⁷ Türkiye’de GYO’lar büyük oranda finans kapitalin (holdinglerin) iştiraki olarak kurulmuşlardır. Finans kapital, belli başlı avantajlarından dolayı GYO biçiminde inşaat sektörüne dahil olmuştur. Bir kere GYO biçiminde örgütleniş, finans kapitalin diğer sektörlerdeki yatırımlarını genişletmesi için gereken likiditeyi

ise 2,8 milyar TL’den 18,6 milyar TL’ye yükselmiştir. Konut, alış-veriş merkezi, perakende, ofis, turistik tesisler ve lojistik yatırımlarıyla GYO’lar, 2013 yılı sonunda 37,5 milyar TL’lik aktif toplama sahip olmuştur (bakınız Şekil 3.12).

Şekil 3.12 GYO’ların Gelişimi



Kaynak: Sermaye Piyasa Kurulu, Aylık İstatistik Bültenleri – Ocak 2021, <https://www.spk.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

GYO’ların hızlı yükselişinin ardında kendilerine tanınan bazı teşviklerin⁸¹⁸ yanında devletin sektöre doğrudan katılmasının etkisi büyüktür. Bir TOKİ iştiraki olan ve 2010 yılında borsaya açılan Emlak Konut GYO, TOKİ’den devraldığı ya da satın aldığı arazilerle genel olarak gayrimenkul sektörünü özel olarak da konut sektörünü yönlendirmiştir. Türkiye’de faaliyet gösteren en büyük GYO olan Emlak Konut GYO, orta ve orta-üst gelir grubuna yönelik gayrimenkul geliştirme ve geliştirilen gayrimenkullerin pazarlaması ve satışını gerçekleştirmektedir. Projelerini “Gelir

karşılama imkanı vermiştir. İkinci olarak, finans kapital kur riskinden kaçınabilmiştir. Üçüncü olarak, finans kapital arazi üzerinden spekülasyon rant elde etme olanağı bulmuş ve diğer sektörlerde azalan karlılık oranlarına alternatif alanlar oluşturmıştır. Son olarak, GYO biçiminde örgütlenme inşaat üretiminde oluşacak risklerin dışarıda bırakılmasını sağlamış ve sermayenin devir hızını arttırmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Altan Alaybeyoğlu, **Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları Kapitalizm ve Türkiye**, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı, 2021.

⁸¹⁸ İlk olarak, başka ülkelerdeki örneklerinin aksine Türkiye’de GYO’lar gelirlerinin belirli bir oranını kâr payı olarak dağıtmak zorunda değillerdir. İkinci olarak, GYO’lar kurumlar vergisinden muaf tutulmuşlardır. Üçüncü olarak, GYO’lar tarafından verilen temettülere stopaj vergisi uygulanmamaktadır. Son olarak, GYO’lar düzenledikleri gayrimenkul portföylerine ilişkin alım satım sözleşmelerinde ve gayrimenkul satış vaadi sözleşmelerinde damga vergisinden muaf tutulmuşlardır.

Paylaşımı Modeli (GPM)” ve “Anahtar Teslimi Götürü Bedel Proje Modeli” olarak iki model ekseninde gerçekleştiren kurum, 2013 yılı itibariyle toplamda 45 proje gerçekleştirmiştir. Bu projeler neticesinde faaliyetlerinin toplam değeri 27,4 milyar TL’ye ulaşan kurumun, aktifleri toplamı ise Türkiye’deki GYO pazarının yaklaşık olarak %36’sına denk olmuştur.⁸¹⁹ Emlak Konut GYO’nun kurulması sektördeki proje geliştirici ve yatırımcı sayısının rijit bir şekilde artmasını sağlamıştır.⁸²⁰

Gayrimenkul ve inşaat sektörünün büyümesini destekleyen bir başka kurum ise TOKİ’nin kendisi olmuştur. AEP kapsamında başlayan konut seferberliği programı için konut hedefini 500 bine yükselten kurum 2011 yılının ilk çeyreğinde bu hedefine ulaşmıştır.⁸²¹ Konut üretimlerine aralıksız devam eden TOKİ, 2013 yılı itibariyle toplam 593 bin 422 konut üretmiş ve bunların 490 binden fazlasını satmıştır. Üretilen konutların %85,7’si ticarileştirilmiş sosyal konut niteliğinde iken geriye kalan kısmı, sosyal konutların finansmanını sağlamak amacıyla gerçekleştirilen “Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Model” ile üretilen konutlardır. Kaynak geliştirme amaçlı üretilen bu uygulamanın %72,8’i ise TOKİ’nin iştiraki olan Emlak Konut GYO tarafından projelendirilmiştir.⁸²²

Bu dönemde gayrimenkul projelerinin finansmanında kullanılmak üzere iki yeni finansman türü getirilmiştir. Bunlardan ilki daha öncesinde de kullanılan “Gayrimenkul Sertifikası” modeli iken diğeri “Kira Sertifikası (Sukuk)” modelidir. 2012 yılında çıkarılan 6362 sayılı “Sermaye Piyasası Kanunu”nun yürürlüğe girmesiyle gayrimenkul sertifikalarının etkin bir şekilde kullanılabilmesini sağlamaya yönelik ilgili düzenlemeler

⁸¹⁹ Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. Yönetim Kurulu Yıllık Faaliyet Raporu (01.01.2013 -31.12.2013)**, [https://www.emlakkonut.com.tr/ Assets/Upload/Images/file/1aralik2013_31ocak2013.pdf](https://www.emlakkonut.com.tr/Assets/Upload/Images/file/1aralik2013_31ocak2013.pdf), erişim tarihi: 20.10.2021.

⁸²⁰ Özlem Çelik, Aylin Topal, Galip Yalman, “Finance and System of Provision of Housing: The Case of Istanbul, Turkey”, **FESSUD, Working Paper Series**, No: 152, 2016, s.26.

⁸²¹ TOKİ, 2010, **a.g.e.**, s.166.

⁸²² TOKİ, **Konut Üretim Raporu**, <http://emlakansiklopedisi.com/wiki/tokinin-urettigi-konut-sayisi>, erişim tarihi: 20.10.2021.

başlamış ve 2013 yılında 28698 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği (VII-128.2)” ile değişiklikler hayata geçirilmiştir.⁸²³ Genel olarak düzenleme, yatırımcıları inşaat sektöründeki belirsizliklerden korumak ve sistemi işler hale getirmek için çıkarılmıştır.⁸²⁴ Ancak 2018 yılına kadar gayrimenkul sertifikaları uygulama alanı bulamamıştır.

Kira sertifikasına yönelik ilk düzenleme ise 2010 yılında SPK tarafından hazırlanan ve 27539 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak çıkarılmıştır. Ancak bu tebliğ, kira sertifikası literatüründe yer alan sukuk türlerinin tamamını kapsamadığı için 2013 yılında yeniden düzenlemeye konu olmuştur.⁸²⁵ 28670 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yeni tebliğe göre Kira Sertifikası, “her türlü varlık ve hakkın finansmanını sağlamak amacıyla varlık kiralama şirketi tarafından ihraç edilen ve sahiplerinin bu varlık veya haktan elde edilen gelirlerden payları oranında hak sahibi olmalarını sağlayan menkul kıymet” olarak tanımlanmıştır. Bankalar, aracı kurumlar, ipotek finansmanı kuruluşları ve GYO’lar tarafından kurulabilen varlık kiralama şirketleri (VKŞ), çeşitli yöntemlerle⁸²⁶ kira sertifikası ihraç ederek gayrimenkul projelerine alternatif finansman sağlayabilmektedirler. 2011 yılından beri ihraç edilen ve epeyce likit olan kira sertifikaları, faize dayalı işlemleri içermediği için Ortadoğu ve Körfez ülkelerindeki yatırımcıların Türkiye’deki gayrimenkul sektörüne olan ilgisini arttırmıştır.

⁸²³ Sermaye Piyasa Kurulu, **Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği Basın Duyurusu**, <https://www.spk.gov.tr/Duyuru/Goster/20130705/0>, erişim tarihi: 18.10.2021.

⁸²⁴ Abdulkadir Köroğlu, 2016, **a.g.e.**, s.33.

⁸²⁵ Eren Sümer, **Sukukun Dünyada ve Türkiye’de Gelişimi**, Uzmanlık Tezi, Yayın No: 0016, Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s.72.

⁸²⁶ VKŞ’nin çıkarabildiği kira sertifikası türleri şunlardır: 1. Sahipliğe dayalı kira sertifikası, 2. Yönetim sözleşmesine dayalı kira sertifikası, 3. Alım-satıma dayalı kira sertifikası, 4. Ortaklığa dayalı kira sertifikası, 5. Eser sözleşmesine dayalı kira sertifikası.

2.2.4. Sermaye Girişlerine Dayalı Konut Politikasının Sürdürülemezliği

Uluslararası sermaye girişleri ve devlet desteği ile beslenen inşaat ve gayrimenkul sektörü, küresel krizin ekonomi üzerinde oluşturduğu etkiyi kısa süreli de olsa azaltmıştır. Bu süre zarfında TOKİ alt-orta ve üst gelir grubuna, özel sektör ise orta-üst gelir grubuna yönelik konutlar üreterek konut piyasasına devinim kazandırmıştır. Ancak bu durum, 2013 yılında FED'in parasal genişleme dönemini sona erdirmeye kararıyla değişmiştir. Dahası aynı yıl yaşanan ve siyasi krize yol açan gelişmeler,⁸²⁷ yabancı sermaye girişlerinde azalışa yol açmış ve TL değer kaybetmeye başlamıştır. Bu gelişme, 2002 yılından beri Türkiye ekonomisinin yabancı sermaye girişlerine dayanan büyüme modelinin sona ermeye başladığının ilk işareti olmuştur.⁸²⁸ TCMB, 2014 yılından itibaren faiz arttırarak ve döviz rezervini kullanarak TL'nin aşırı değer kaybetmesini önlemeye çalışmıştır.

TL'nin değer kaybetmesinden sonra yükselen faizler, 2014 yılında ipotekli konut satışlarının bir önceki yıla göre %18 oranında düşmesine yol açmıştır. Daha sonraki yıllarda kademeli artış gerçekleşmişse de 2013 yılındaki satış adedi 2017 yılına kadar yakalanamamıştır. İpotekli satışlarda yaşanan azalmaya rağmen bankalarca kullandırılan konut kredisi miktarı, konut fiyatlarındaki enflasyona bağlı olarak⁸²⁹ ve 6306 sayılı Kanun kapsamında bankaların hak sahiplerine vermeye başladıkları kentsel dönüşüm kredilerinin etkisiyle düzenli olarak artışını sürdürmüştür. Toplam konut satışları ise eski ivmesini kaybetmiştir. 2012-2013 yılları arasında konut satışlarında %64,9'luk bir artış yaşanmışken bu oran 2013-2014 yılları arasında %0,7'ye düşmüştür.

⁸²⁷ 28 Mayıs'ta başlayan ve 30 Ağustos'a kadar süren Gezi Parkı olayları ve 17-25 Aralık Yolsuzluk ve Rüşvet Operasyonu.

⁸²⁸ Özgür Orhangazi, Gökçer Özgür, 2015, **a.g.e.**, s.2-5.

⁸²⁹ Konut fiyatlarının artması, kişi başına kullanılan kredi miktarını arttırmaktadır. Örneğin 2011 yılında 445 bin kişi, kişi başına ortalama 81 bin TL konut kredisi kullanmışken; 2014 yılında 437 bin kişi, kişi başına ortalama 109 bin TL konut kredisi kullanmıştır. TBB, **Konut Kredilerinde Meydana Gelen Artışlara İlişkin Bilgi Notu**,

https://www.tbb.org.tr/content/upload/dokuman/7385/tbb_konut_bn_110716.pdf, erişim tarihi: 18.10.2021.

Faiz oranlarının yükselmesi konut finansmanında alternatif çözümlere olan yönelişi arttırmıştır. Örneğin birçok kurumsal inşaat şirketi, kendi finansman sistemleri aracılığıyla bankalara oranla daha düşük faiz uygulamıştır.⁸³⁰⁸³¹ Bunun yanında kimi yüklenici, bankalarla anlaşp faiz oranlarını düşürmeye çalışmıştır.⁸³² Son olarak, kimi yüklenici konutlarını senetle satmıştır.⁸³³ Özel sektörün konut talebini canlı tutmaya yönelik gerçekleştirdiği bu müdahaleler devlet tarafından da desteklenmiştir. Emlak Konut GYO’nun başlattığı “Ülkemizin Yarınlarına Güveniyoruz” kampanyası⁸³⁴ kapsamında büyük çoğunluğu İstanbul’da yer alan konut projelerinde piyasa koşullarının altında faiz oranlarıyla uzun vadeli satışlar gerçekleştirilmiştir.⁸³⁵ Emlak Konut GYO’nun seferberliğine hükümetin çağrısıyla bankalar da eşlik etmiş ve konut kredisi faiz oranları indirilmiştir. Bunun yanında hükümet aldığı kararla özellikle lüks konut projelerini kapsayan konut teslimlerinde KDV oranlarını aşağıya çekmiştir.⁸³⁶ Ayrıca BDDK, Bankaların Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelik’te değişikliğe giderek konut

⁸³⁰ Emlak Konut, **Gayrimenkul ve Konut Sektörüne Bakış – Haziran 2016**, <https://www.emlakkonut.com.tr/Assets/Upload/Images/file/2016-Haziran-Konut-Raporu.pdf>, erişim tarihi: 4.10.2021.

⁸³¹ Örnek kampanyalar için bakınız: Emlak Kulisi, **İnşaat Firmaları 2015’i Kampanyayla Karşılıyor!**, <https://emlakkulisi.com/insaat-firmalari-2015i-kampanyayla-karsiliyor/327983>, erişim tarihi: 4.10.2021.

⁸³² Bu tip kampanyalarda bir projeden konut alacak olan bireyler, yüklenicinin borçlu olduğu bankadan daha düşük faizle konut kredisi alabilmektedirler. Banka çapraz satışın verdiği avantajla faiz oranlarını indirip kredi hacmini genişletirken yüklenici de kredi borcunu müşterilerine devredebilmektedir. Özlem Çelik, Aylin Topal, Galip Yalman, 2016, **a.g.e.**, s.23.

⁸³³ Konut satışlarında senet kullanımı, konut kredisi faiz oranlarının yükselmesi ve bankaların kredi verirken seçici davranmaları nedeniyle artmaktadır. Araştırma şirketi olan Reidin’nin 35 firmayı kapsayan raporuna göre 2013 yılının Kasım ayında senetli satışların toplam satışlara oranı %40 iken bu oran 2014 yılının Şubat ayında %54’e çıkmıştır. Ayrıntılı bilgi için bakınız: Reidin, **Konut Sektöründe Artan Senetli Satışların Yarattığı Riskler**, <https://blog.reidin.com/konut-sektorunde-artan-senetli-satislarin-yarattigi-riskler/>, erişim tarihi: 17.10.2021.

⁸³⁴ Zeliha Saraç, **Emlak Konut’tan ‘Ülkemizin Yarınlarına Güveniyoruz’ Kampanyası!**, <https://www.emlaksayfasi.com.tr/emlak-konut/emlak-konut-tan-ulkemizin-yarinlari-guveniyoruz-kampanyasi-h10659.html>, erişim tarihi: 17.10.2021.

⁸³⁵ Proje kapsamında 2.547 adet daire karşılığında yaklaşık olarak 2 milyar TL değerinde satış gerçekleştirilmiştir. Emlak Kulisi, **Emlak Konut için 2016 Yatırım Yılı Oldu!**, <https://emlakkulisi.com/emlak-konut-icin-2016-yatirim-yili-oldu/514639>, erişim tarihi: 17.10.2021, Örnek konut projeleri için bakınız: Vatan, **Bu Projeler için 1 Ağustos’u Bekleyin**, <https://www.gazetevatan.com/ekonomi/bu-projeler-icin-1-agustos-u-bekleyin-970754>, erişim tarihi: 17.10.2021.

⁸³⁶ 08.09.2016 tarihli 2016/9153 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2007/13033 sayılı Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Karar, 08.09.2016 ve 31.03.2017 tarihleri arasında geçerli olacak şekilde değişikliğe uğratılmıştır. Bu değişikliğe göre net kullanım alanı 150m² üstü olan konut teslimlerinde ve 5216’ya tabi olan şehirlerde net alanı 150 m²’ye kadar konutlardan arsa birim m² fiyatı Bin Türk Lirası ve üzerinde olan konutların tesliminde KDV oranı %18’den %8’e indirilmiştir.

kredilerindeki peşinat oranını %25'ten %20'ye düşürmüştür.⁸³⁷ Yine Bakanlar Kurulu Kararı ile konut satışlarında damga vergisi binde 9,48'den "sıfıra" ve tapu harcı da geçici olarak konut ve iş yerleri için binde 20'den binde 15'e indirilmiştir.⁸³⁸

Yukarıdaki gelişmelerin dışında konut finansmanına yeni düzenlemeler de getirilmiştir. Bunlardan ilki, 2014 yılında 28871 sayılı Resmi Gazete ile kurulmasına olanak verilen "Gayrimenkul Yatırım Fonu (GYF)"dur. SPK'nın "III-52.3 sayılı Gayrimenkul Yatırım Fonlarına İlişkin Esaslar Tebliği" ile düzenlenen GYF'ler, portföy yönetim şirketleri tarafından kurulan ve yönetilen fon havuzlarıdır. Havuzda biriken fonlar, gayrimenkul üretim süreçlerinde kullanılmaz, yalnızca yurtiçinde var olan (arsa, arazi, konut, ofis, alışveriş merkezi, otel, lojistik merkezi, depo, park, hastane vb.) her türlü gayrimenkulün alım-satım ve kiralama süreçlerinde kullanılabilmektedir.⁸³⁹ GYF'ler, topladıkları yerli ve yabancı yatırımlar ile gayrimenkul ve inşaat sektörlerinin finansal piyasalarla olan ilişkisini derinleştirmiştir.⁸⁴⁰

İkinci düzenleme ise, daha önce üzerinde kayıtlı bir konut olmayan ve konut almak için tasarruf yapmak isteyen bireylere devlet desteğinin sağlanmasına yönelik 2015 yılında çıkarılan düzenlemedir. 6637 sayılı Kanun ile 633 sayılı KHK'ya eklenen maddeye göre Devlet katkısından faydalanmak isteyen bireylerin, "mevduat veya katılım bankalarının yurt içi şubelerinde Türk Lirası cinsinden konut hesabı açmaları, asgari 3 yıl boyunca sistemde kalmaları ve konutu satın almalarını müteakip ilgili bankaya

⁸³⁷ Bankaların Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, **Resmi Gazete**, T/S: 27/9/2016/29840.

⁸³⁸ 13.03.2017 tarihli 2017/9973 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, **Resmi Gazete**, T/S: 27/9/2016/29840.

⁸³⁹ Sermaye Piyasa Kurulu, **Gayrimenkul Yatırım Fonları**, <https://www.spk.gov.tr/kurumlar/fonlar/yatirim-fonlari/gayrimenkul-yatirim-fonlari/tanitim-rehberi>, erişim tarihi: 17.10.2022.

⁸⁴⁰ 2017 yılında sayıları 13 olan GYF'lerin toplam değeri 2,1 milyar TL'dir. 2021 yılında sayıları 76'ya çıkan GYF'lerin toplam değeri ise 15,7 milyar TL'ye yükselmiştir. Sermaye Piyasa Kurulu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, <https://spk.gov.tr/data/61e48f651b41c60d1404d687/bb22858adf2393de9e9b38a2502a3926.pdf>, erişim tarihi: 17.10.2022, s.55; Sermaye Piyasa Kurulu, **2021 Yılı Faaliyet Raporu**, <https://spk.gov.tr/data/61e48f651b41c60d1404d687/2021%20Y%C4%B1%C4%B1%20SPK%20Faaliye> t%20Raporu.pdfSPK, erişim tarihi: 17.10.2022, s.92.

başvurmaları” gerekmektedir.⁸⁴¹ Verilecek devlet katkısı, mevduat hesabında biriken tutarın %20’si ve azami 15 bin TL olarak (2019 itibariyle 25 bin TL) belirlenmiştir.

Bu dönemde yapılan bir başka düzenleme ise SPK’nın, “Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği (VII-128.2)”nde değişikliğe giderek kentsel dönüşüm amaçlı projeler için gayrimenkul sertifikası ihracını mümkün kılmasıdır. 2016 yılında 29790 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan yeni tebliğe göre belediyeler, İller Bankası A.Ş, TOKİ ve bu kurumlarla anlaşmak suretiyle tüzel kişiler sertifika ihracı gerçekleştirebilecektir.⁸⁴²

Hem özel sektör hem de devletin konut piyasasını canlandırmaya yönelik müdahaleleri ve TL’nin değer kaybetmeye devam etmesiyle konutun yatırım aracı olarak görülmesinin güçlenmesi, 2014-2017 yılları arasında toplam konut satışlarının %20,9 oranında artmasına katkı yapmıştır. Konut satışlarının yanında yıllık ortalama %15 oranında artan konut kredisi hacmi, 2016 yılından sonra yükselen piyasalara ve gelişmekte olan ekonomilere yönelik portföy yatırımlarının artması ve yabancıların gayrimenkul piyasasına olan ilgisi konut yatırımlarını uyarmış ve yapı ruhsatına göre konut sunumu 2017 yılında 1 milyon 400 bine ulaşmıştır. Bu süre zarfında inşaat sektörünün GSYİH katkısı da %9,6’ya yükselmiştir. Konut piyasası için olumlu görünen bu gelişmeler, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle değişmiştir.

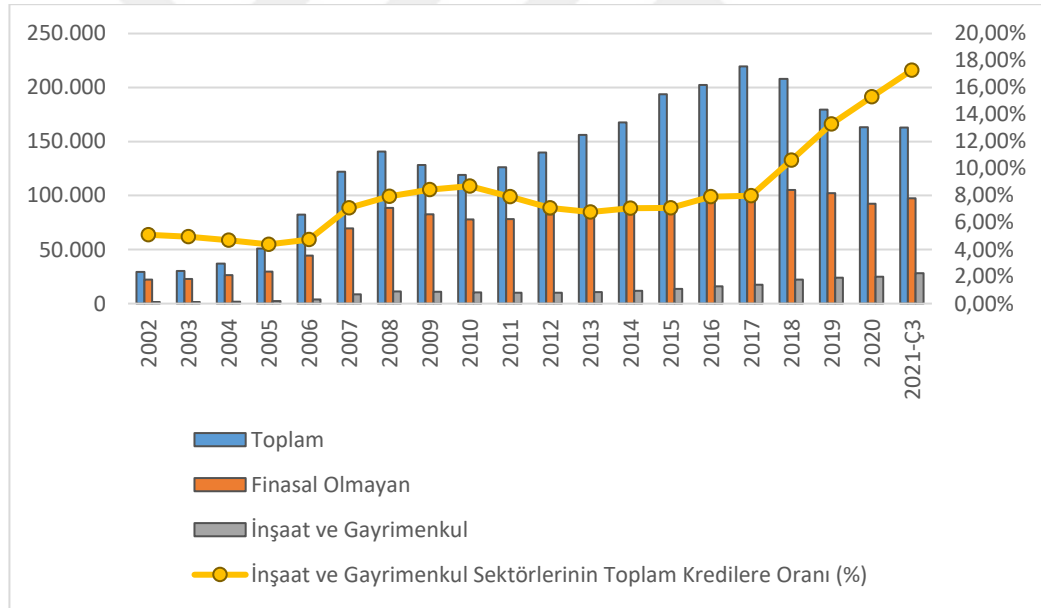
Sistem değişikliğinin yabancı sermaye nezdinde yatırım riskini arttırması, hızlı sermaye çıkışına yol açmış ve 2018 yılı sonunda net sermaye girişi -11,5 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 2001 krizinden beri cari işlemler açığı ve dış borç stokunun

⁸⁴¹ 6637 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 7/4/2015/29319.

⁸⁴² Düzenleme, gayrimenkul sektörünün önde gelen şirketleri tarafından oldukça olumlu karşılanmıştır. Sektör görüşleri için bakınız: Haber Türk, **Kentsel Dönüşümde Gayrimenkul Sertifikaları ile Neler Değişecek?**, <https://www.haberturk.com/ekonomi/emlak/haber/1276234-kentsel-donusumde-gayrimenkul-sertifikalari-ile-neler-degisecek>, erişim tarihi: 17.10.2021.

artması nedeniyle sermaye hareketlerine aşırı duyarlı hale gelen Türkiye ekonomisi,⁸⁴³ bu ani çıkış karşısında faiz oranlarını yükseltmek durumunda kalmıştır.⁸⁴⁴ Faizlerin yükselmesi, borçlanma maliyetlerini arttırdığı için banka kredilerine olan talebi azaltmış ve ipotekli konut satışları bir önceki yıla oranla %41,5 azalarak 2012 düzeyine inmiştir. Aynı yıl toplam konut satışları da %2,4'e gerilemiştir. Dahası, 2019 yılında reel konut fiyatlarının hızla düşmesi konuta olan talebi daha da düşürmüş ve konut satışları 2019 yılında azalmaya devam etmiştir. Bu süreçte inşaat sektörü %8,6 küçülürken sektörün GSYİH katkısı ise %6'ya gerilemiştir. Tüm bu gelişmelerle birlikte konut maliyetlerinde yaşanan değişimler⁸⁴⁵ konut sunumunda daralmaya yol açmıştır.

Şekil 3.13 2002 - 2021 Yılları Arasında İnşaat ve Gayrimenkul Sektörlerinin Yurt Dışından Sağladıkları Uzun Vadeli Kredi Borcunun Gelişimi (milyar dolar)



Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2021, **a.g.e.**, s.145.

Sermaye girişlerinin azalması, ülkedeki ekonomi ve konut politikasını belirleyen hükümet için önemli bir açmaza neden olmuştur. Sermaye girişlerini sürdürmek, TL'nin

⁸⁴³ Ayrıntılı bilgi için lütfen bakınız: Korkut Boratav, "Serbest Sermaye Hareketleri ve Kriz-Küçülme Dönemleri: 1990-2010", **Bilsay Kuruç'a Armağan** (Ed. S. Şahinkaya ve N. İ. Ertuğrul), Ankara: Mülkiyeliler Birliği, 2011, s.405-435.

⁸⁴⁴ 2018 yılı Ocak ayında %8 olan politika faizi Haziran'da %17,75'e Eylül'de ise %24'e çıkmıştır.

⁸⁴⁵ Özellikle kur artışlarının hızla yükseldiği Haziran ayı sonrası bina inşaatı maliyetleri önemli oranda artmıştır. Örneğin Eylül ayındaki artış önceki yılın aynı ayına göre %38,06'ya ulaşmıştır. TUIK, "İnşaat Maliyet Endeksi - Aralık 2018", **TUIK Haber Bülteni**, Sayı: 30809, 2019.

değer kaybetmesini önlemek ve enflasyon oranını kontrol etmek amacıyla faiz arttırıldıkça kredi hacmi daralmış, konut talebi ve konut sunumu azalmış, GSYİH'ya katkısı olan inşaat sektörü küçülmüştür. Tam tersi bir strateji olarak, 2020 yılından itibaren faiz oranlarını düşük tutmaya yönelik başlayan siyasi müdahaleler, konut kredisi kullanımını %39,7, ipotekli satışları %72,4, toplam konut satışlarını %11,1 ve Türkiye genelinde konut fiyatlarını %30,3 oranında arttırmıştır. Ancak bütün bu gelişmeler TL'nin daha fazla değer kaybetmesi, sanayi üretiminde maliyet artışları, enflasyon ve hanehalkının satın alma gücünün erimesi pahasına yapılmıştır. Ayrıca TL'nin aşırı değer kaybetmesi, özel sektörün borç yükü daha da arttırmaktadır. Özel sektörün uzun vadeli kredi borcunun %17,2'sine tekabül eden kısmının (28,2 milyar dolar) inşaat ve gayrimenkul sektörlerine ait olduğu düşünüldüğünde bu sektörlerin kur hareketleri karşısında kırılganlaşması kaçınılmazdır (bakınız Şekil 3.13). Dolayısıyla her iki sektör, sermaye girişi-faiz-kur üçgeninde diğer sektörlerden daha fazla açmazla karşı karşıya kalacak gibi görünmektedir.

2.3. Değerlendirme

1980 sonrası Türkiye ekonomisinde yaşanan köklü değişimler konut politikasının seyrini de önemli ölçüde değiştirmiştir. Önceleri verimsiz olarak görülen konut yatırımları, neo-liberal ekonomi politikalarının hayata geçirilmesiyle bir anda anlam değiştirmiş ve ekonomik büyümenin motorlarından biri olarak görülmeye başlamıştır. İnşaat ve gayrimenkul sektörlerine yeni misyonlar yükleyen bu gelişmeyi iki ayrı döneme ayırarak ele almak mümkündür. İlk dönemde devlet konut finansmanında aktif rol alarak toplu konut üretimini teşvik etmeye ve bu sayede de özel sektör yatırımlarına yön vermeye çalışmıştır. Toplu Konut Fonu ve konut kooperatiflerinin etkisiyle konut sunumunda yaşanan genişleme, kentleşme hızında yaşanan artışla oluşan konut

ihtiyacının nispeten karşılanmasında etkili olmuştur. Fakat kooperatifler ve TKKOİ arasında var olan uyum Fon kaynaklarının genel bütçeye aktarılmasıyla son bulmuştur.

2001 krizinden sonraki dönem ise konut politikası açısından yeni bir miladı simgelemektedir. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı sonrası Toplu Konut Fonu'nun kaldırılması ve Bankacılık sektörünün konut finansmanında ön plana çıkarılması konut arzı ve talebinin finansal piyasalara eklemlenmesinin başlangıcı olmuştur. Dahası bu dönemde ülkeye yönelen yabancı sermaye girişleri hem finansal piyasaların genişlemesine hem de gayrimenkul ve inşaat sektörlerinin büyümesine katkı sağlamıştır. Bu gelişmenin maliyeti ise günden güne artan hanehalkı ve özel sektör borçluluğu olmuştur.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın konut politikasına en büyük etkisi TOKİ olmuştur. Programın hayata geçirilmesiyle finansal yönden etkisiz hale gelen kurum, kurumsal dönüşümün ardından daha önce hiç olmadığı kadar yetki ve görevle donatılmıştır. İmar planı yapma, kamulaştırma yapma, kentsel dönüşüm alanı ilan etme vb yetkileri elinde bulundurmasından dolayı inşaat sektöründe önemli bir aktör haline gelen TOKİ, başka kurumlardan devraldığı arsa ve arazileri kullanarak konut projeleri üretmeye başlamıştır. Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişiklikler ve kamu-özel ortaklığı modeli kapsamında yapılan düzenlemelerle özel sektörün inşaat yatırımlarına katılımını arttıran bu projeler, alt-orta gelir grubuna yönelik ticarileştirilmiş sosyal konutları da içermektedir. Sosyal konut projeleri, enformel yerleşim alanlarının temizlenmesi ve yenilerinin oluşmasını önlemeyi amaçlarken aynı zamanda bankalarca verilen konut finansmanına erişemeyen hanelerin finansal piyasalara eklemlenmesini de sağlamıştır. Bu sayede kurum, alt-orta gelir grubunu borçlandırarak konut kredisi hacminin genişlemesine katkı sağlamıştır.

2008 krizi sonrası ülkeye giren yabancı sermaye yatırımları, finans, inşaat ve gayrimenkul sektörlerinin bir yandan hızla büyümesine imkan verirken diğ r yandan da bu sektörlerin sermaye hareketlerine karşı duyarlılığını arttırmıştır. Bu dönemde sermaye piyasaları ile yapılı  evre arasındaki bağlantıyı kuran GYO'lar, ülkede lüks konut yatırımlarının artmasına neden olmuş ve konut talebi ile konut fiyatlarını yönlendirmeye başlamıştır. Dahası bir devlet sermayeli ortaklık olan Emlak Konut GYO'nun giderek sektöre nüfus etmesi, inşaat ve gayrimenkul sektörlerinin büyümesini desteklemiştir. Ancak 2013 yılından sonra çeşitli nedenlerle sermaye girişlerinde yaşanan duraksama ve tersine dönüşler, konut piyasasında daralmaya yol açmıştır. Devlet ve özel sektör işbirliği ile piyasayı hareketlendirmeye yönelik müdahaleler, inşaat ve gayrimenkul sektörlerinin özünde barındırdığı çelişkileri geçici olarak açmaya yaramıştır. Ancak ilerleyen süreçte bu müdahaleler konut sorununu daha da derinleştirmiştir. Türk lirasının hızla değersizleşmesi ve yükselen enflasyon konut fiyat artışlarını hızlandırmıştır. OECD verilerine göre Türkiye, dünyada konut fiyatlarının en çok arttığı ülke konumundadır.⁸⁴⁶

Türkiye'de konut fiyatlarındaki yükselişi dört nedene bağlamak mümkündür. İlk neden ekonomik istikrarsızlıktır. 2010'ların ikinci yarısında Türk lirasının hızla değer kaybetmeye başlaması ve yükselen enflasyon, mal ve hizmet fiyatlarının artmasına ve dolayısıyla da inşaat/konut sektöründe maliyetlerin artmasına neden olmuştur. İnşaat maliyetlerindeki yıllık ortalama artış oranı, 2010-2016 yılları arasında %7,6 iken bu oran 2017'den itibaren hızla yükselmiş, 2019'da %27,54'e ve 2021 ise %67,74'e çıkmıştır.⁸⁴⁷ özel sektör konut yatırımlarında daralmaya neden olan bu süreç konut fiyatlarını da etkilemektedir. Diğ r yandan hızla yükselen enflasyon, birikimlerini korumak isteyen hanehalkının (alternatif yatırım olanaklarının az olması nedeniyle) yatırım aracı olarak görülen konuta olan ilgisini arttırmıştır. Nitekim 2016-2021 yılları arasında TUİK

⁸⁴⁶ OECD, **Housing Prices**, <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm#indicator-chart>, erişim tarihi: 22.04.2022.

⁸⁴⁷ TUİK, **İnşaat Maliyet Endeksi**, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 19.05.2022.

verilerine göre 3 milyon 385 bin ilk el konut satışı gerçekleşirken aynı dönemde hanehalkı sayısı 3 milyon 123 bin artmıştır. Bu süre zarfında konut sahipliği oranı ise artmak yerine (%59,7'den %57,5'e) azalmıştır. Bu göstergeler, kimi hanehalkının konut sahibi iken kiracıya dönüştüğünü ve kimi hanehalkının ise halihazırda bir konuta sahip iken başka konutlar aldığını göstermektedir. Alınan konutlar yatırım aracı olarak görüldükleri için kimi zaman boş bırakılmaktadır. İstanbul Planlama Ajansı'nın yapmış olduğu bir çalışmada, 2020 yılı sonu itibariyle yalnızca İstanbul'da 1 milyon 800 bin boş konut olduğu tespit edilmiştir.⁸⁴⁸ Boş konutlar, konut fiyatlarını arttırmakla birlikte konut piyasasındaki arz-talep uyumsuzluğunu da göstermektedir.

Konut fiyatlarını arttıran ikinci neden ise aktif devlet müdahalesidir. İnşaat ve finans sermayesine dayalı birikim stratejisinden dolayı hükümet; LTV oranını %80'e yükselterek, KDV, damga vergisi ve tapu harcında indirimle giderek konut piyasasını canlandırmaya yönelik çeşitli müdahalelerde bulunmuştur. Bu müdahaleler, ister kullanım değeri isterse de değişim değeri öncelikli olsun konuta olan talebi arttırmıştır. Ayrıca hükümetin döviz girişi sağladığı için yabancılara konut satışını sürekli teşvik etmesi ve yükselen kur nedeniyle yabancıların ilgisinin her geçen gün artması, İstanbul, Antalya ve İzmir gibi şehirlerde konut talebini önemli ölçüde arttırmıştır. Örneğin 2021 yılında Antalya'da satılan konutların yaklaşık %20'si (beş konuttan biri) yabancı uyruklu kişiler tarafından alınmıştır.⁸⁴⁹ Talep artışları ise doğal olarak konut fiyatlarını arttırmıştır.

Konut fiyatlarını etkileyen üçüncü gelişme ise konut arzı ile konut talebi arasındaki uyumsuzluktur. Ülke genelinde satılmayan konutların sayısı arz ve talep arasındaki uyumsuzluğu ortaya çıkaran önemli göstergelerden biridir. TÜİK verilerine

⁸⁴⁸ “Boş olarak tespit edilen meskenlerin; ikametgahı farklı şehirlerde olan, Türkiye’de kayıt dışı bulunan, geçici olarak İstanbul’da yaşayan kişilere ev sahipliği yaptığı veya ikinci konut olarak kullanıldığı gibi çeşitli yorumlamalar yapılabilmekte ancak konu ile ilgili net bir veri bulunmamaktadır.” İPA, **Konut Sorunu Araştırması: İstanbul’da Mevcut Durum ve Öneriler**, İstanbul: İPA Enstitü, 2021, s.12.

⁸⁴⁹ TÜİK, **Konut Satış İstatistikleri**, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 19.05.2022.

göre 2013 yılından 2021 yılına kadar (yapı kullanma iznine göre) 6 milyon 659 bin konut üretilmiş, 5 milyon 55 bin ilk el konut satışı gerçekleşmiştir. Bu süre zarfından ise 1 milyon 604 bin konut satılmamıştır. Diğer bir ifadeyle üretilen dört konuttan biri satılmamıştır. Bunun temel nedenlerinden biri konutun finansallaşmasıyla ülkedeki lüks konut üretiminin artması⁸⁵⁰ ve bu konutların nüfusun sınırlı bir kesimine hitap ediyor olmasıdır. Nüfusun büyük bir kısmı ise TOKİ tarafından üretilen ticarileştirilmiş sosyal konutlara ve özel sektör tarafından üretilen ticari konutlara yönelmektedir. TOKİ'nin ürettiği konutlardan alamayan dar ve alt-orta gelir grubunun yer aldığı bu pazar, konut piyasasında tercih hakkının en az olduğu, kar marjlarından dolayı arzın nispeten dar olduğu ve dolayısıyla da konut fiyatlarından en çok etkilenen pazardır. Öte yandan konutu kira geliri getiren bir yatırım aracı olarak görenlerin dar ve alt-orta gelir grubuna yönelik konut piyasasına yönelmesi, konut arzı üzerindeki baskıyı arttırmakta ve fiyatları yukarıya doğru itmektedir.

Konut fiyatlarını arttıran son gelişme ise 2011 yılında Suriye'de başlayan iç savaş nedeniyle insanların Türkiye'ye sığınma talebinde bulunup yerleşmeye başlamasıdır. Ülkeye ilk sığınan 250-300 kişinin ardından kitleler halinde başlayan göç hareketi neticesinde 3 milyon 763 bin kişi Türkiye'ye geçici sığınmacı olarak gelmiştir.⁸⁵¹ Bu nüfusun sadece 50 bini geçici barınma merkezlerinde yaşıyorken, geriye kalan sığınmacıların büyük bir kısmı ise İstanbul (544.296), Gaziantep (463.387), Hatay (430.639), Şanlıurfa (427.191) başta olmak üzere ülke kentlerine yayılmış durumdadır.⁸⁵² Sığınmacılar, bulundukları kentlerde ciddi bir konut talebi oluşturarak, konut fiyatlarının ve kiraların hızlı bir şekilde yükselmesine neden olmuştur. Normalin üzerinde yaşanan

⁸⁵⁰ Orta-üst ve üst gelir grubuna hitap eden lüks konutların oranı yaklaşık %47'dir. M. Arman Karasu, "İnşaata Dayalı Büyüme Ekseninde Türkiye'de Konut Sorunu", **Kırsal Kalkınma ve Kooperatifçilik** (Ed. A. Mengi, D. İşçioğlu), Ankara: A.Ü Yayınları, 2019, s.685.

⁸⁵¹ Bu rakam sadece Göç İdaresi Başkanlığı tarafından kayıt altına alınmış göçmen sayısını göstermektedir.

⁸⁵² Göç İdaresi Başkanlığı, **Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler**, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>, erişim tarihi: 26.05.22.

kira artışlarının başlıca nedeni ise birden fazla sığınmacı ailenin aynı evi paylaşmalarıdır.⁸⁵³

Konut fiyatlarındaki artış, İstanbul, Ankara, İzmir ve Gaziantep gibi büyük şehirler başta olmak üzere ülke genelinde yeterli konuta erişilebilirlik sorununu günden güne derinleştirmektedir. Ülkede var olan konut sahipliği oranına bakıldığında bu durum açık ve net görülmektedir. Türkiye’de konut sahipliğinin en yüksek olduğu 2014 yılında oran %61,4 iken günümüzde bu oran %57,5’e düşmüştür. Ancak konut sorunu dar gelirli nüfusu daha fazla etkilemektedir. Nitekim yıllık geliri medyan gelirin %60’ının altında kalan hanehalkının konut sahipliği ülke ortalamasından daha hızlı düşmektedir. Enformel yapılaşmanın tam olarak çözülmemesi nedeniyle 2007 yılında %61,7’lerde olan oran, 2021 yılında %49,4’e kadar düşmüştür.⁸⁵⁴

Dar gelirli nüfusun konut sahipliği oranının azalmasının diğer bir nedeni ise Kentsel Dönüşüm Yasası’dır. Kağıt üstünde kentsel dönüşüm projelerinin dar gelirli nüfusun yaşam alanlarının iyileştirilmesi ve deprem tehlikesi nedeniyle konut stokunun yenilenmesi amacıyla yapıldığı iddia edilse de bu projeler, enformel yerleşim alanlarının çözülmesi, konut arzının kayıt altına alınması, yabancı sermaye girişinin sürdürülebilir bir yapıya oturtulması ve inşaat ile finans sektörlerinin büyümesinin desteklenmesine yaramıştır. Enformel konutların yerini alan toplu konutlar ise hanehalkının borçlandırılmasının yegane araçlarından biri olmuştur. Bu süreçte temel ihtiyaçlarını bile karşılamakta zorlanan birçok yoksul hane evlerinden olmuştur. Dar gelirli nüfusun sözde

⁸⁵³ Servet Doğan, Uğur Karaca, **Suriyeli Göçmenlerin Sorunları Çalıştayı Sonuç Raporu**, Mersin: M. Ü. BİAMER, 2014, s.62-63.

⁸⁵⁴ 2012 yılında oran %59,8, 2014’te %57,8, 2016’da 52,9, 2018’de %52,1 ve 2020 yılında %52,5’tir. TÜİK, **Gelir Dağılımı ve Yaşam Koşulları Araştırması**, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 19.05.2022.

sosyal konut politikalarına rağmen ellerindeki konutlardan olup kiracıya dönüşmesi, mülksüzleştirerek birikimin en açık göstergesidir.

3. Türkiye’de Konutun Finansallaşması

Türkiye’nin finansallaşması, 1980 sonrası hayata geçirilen neo-liberal politikalar ile başlamıştır. İlk olarak sermaye piyasalarının gelişmesine yönelik yapılan düzenlemeleri 1989 yılında Türk Lirası’nın konvertible hale gelmesini sağlayan ve sermaye hareketlerinin önündeki engelleri tamamen kaldıran “Türk Parasının Kıymetini Koruma hakkında 32 Sayılı Karar” takip etmiştir. Bu tarihten sonra başlayan ilk finansallaşma hareketi, yüksek devlet borcuna ve öz varlıkları zayıf bir şekilde büyüyen bankacılık sektörüne yol açmış dolayısıyla da kriz kaçınılmaz olmuştur.

Türkiye’de finansallaşmanın ikinci aşaması 2001 krizinden sonrasına denk gelmektedir. IMF ve Dünya Bankası’nın gölgesinde hazırlanan ekonomi politikası (Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı) ülke ekonomisini yabancı sermaye hareketlerine eklemlenmiştir. Başka bir ifadeyle 2001 sonrası dönem, ekonominin yapısının, işleyişinin ve büyüme kapasitesinin sermaye hareketlerine bağlandığı bir dönem olmuştur.⁸⁵⁵ Ülkede büyümeye müsait finansal pazar ve bunu destekleyecek inşaat ve gayrimenkul sektörünün varlığı, yabancı sermaye girişlerini etkilemiş ve bu da finansallaşmayı hızlandırmıştır. Konutu finansal piyasalar lehine araçsallaştıran bu gelişme hem konut politikası hem de konut sektörünün yapısı ve bileşimi üzerinde önemli değişimlere neden olmuştur.

İlk olarak, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasının ardından bankaların asli işlevlerine dönmesi, bankacılık sektöründe yabancı sermaye oranının artması, sermaye girişleriyle doğru orantılı borçlanma maliyetlerinin azalması ve devletin konut

⁸⁵⁵ Korkut Boratav, **Ekonomik Bunalımın Seyri**, <https://haber.sol.org.tr/yazarlar/korkut-boratav/ekonomik-bunalimin-seyri-265954>, erişim tarihi: 29.11.2021.

finansörlüğünden çekilmesi, hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesinin önünü açmıştır. Hanehalkının konut kredisine olan mecburiyetinin gün geçtikçe artması, konut talebini etkilemiş ve konut fiyatları ile konut yatırımlarını uyarmıştır. Yabancıların gayrimenkul alımının kolaylaştırılmasıyla beslenen konut talebi, konut fiyatlarındaki enflasyonu hızlandırmış ve konutun bir yatırım aracı olarak görülmesini kuvvetlendirmiştir.

İkinci olarak, konut sunumu daha öncesinde olduğu gibi büyük oranda özel sektör tarafından gerçekleştirilmiştir. Ancak 2000 öncesinden farklı olarak konut üretiminde büyük sermaye daha fazla yer almış ve toplu konut üretimine ağırlık verilmiştir. Devletin konut finansörlüğünden çekilmesi ve konutun piyasalaşmasının toplumsal sınıflar üzerinde oluşturduğu negatif etki, devletin konut üretimine dahil olmasıyla önlenmeye çalışılmıştır. Bu süreçte toplam konut arzının yaklaşık %10'una katkı sağlayan TOKİ, ticarileştirilmiş sosyal konut aracılığıyla toplumsal çelişkileri azaltmaya çalışmıştır. Ayrıca bu konutlar, bankalar tarafından riskli görülen ancak belirli bir oranda ödeme gücü olan hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesini sağlamıştır.

Üçüncü olarak inşaat ve gayrimenkul sektörünün doğal yapısından dolayı uluslararası rekabette konu olmaması finansallaşma sırasında sektörün hızla genişlemesini sağlamıştır. Türkiye’de (ikincil piyasaların gelişmemiş olmasından dolayı) konut finansmanı büyük oranda bankacılık sektörüne dayanıyorken, finansallaşmayla birlikte inşaat sektörünün yurtdışından borçlanma olanaklarının artması ve sermaye piyasaları ile inşaat sektörü arasında köprü görevi gören GYO’ların gelişmesi, sektörün hızla büyümesinin önünü açmıştır. Kentsel dönüşüm gibi sektöre yeni fırsatlar sunan yasal düzenlemelerin yanında elinde bulundurduğu kamu arazileri ile piyasaya yön veren TOKİ ve iştirakleri, inşaat ve gayrimenkul sektörünün kazandığı ivmede önemli yer tutmuştur. Sermaye çevrimlerinin her aşamasını kontrol eden TOKİ, konut üretimini

yönlendirerek “üretken sermaye”, konutların satılmasını örgütleyerek “ticari sermaye” ve konut tüketimini finanse ederek “para sermaye” formunu almıştır.⁸⁵⁶ TOKİ’nin ve onun iştiraki olan Emlak Konut GYO’nun bu sürece etkisini anlamak için iki kurumun yapısının ve iş modellerinin daha yakından incelenmesi gerekmektedir.

3.1. Toplu Konut İdaresinin Konutun Finansallaşmasına Etkisi

2002 yılındaki kurumsal dönüşümünün ardından AEP çerçevesinde alt-orta gelir grubuna yönelik sosyal konut üretme gayesi ile yola çıkan TOKİ, geçen süre zarfında 200 milyar TL’lik yatırımla 1 milyon konut üretmiştir.⁸⁵⁷ 2023 yılına kadar 200 bin yeni konut üretmeyi hedefleyen kurum, alt-orta gelir grubuna yönelik ticarileştirilmiş sosyal konutlar, doğal afetlerden zarar gören bölgelere afet konutları, kırsal alanlarda yaşayanlar için tarım köy konutları, konut stokunu iyileştirmek amaçlı kentsel/gecekondu dönüşüm konutları üretmektedir. Ticarileştirilmiş sosyal nitelikli projelerin dışında, bu projelerin hayata geçirilmesini “mümkün kılan” kaynak geliştirme projeleri üretmektedir. Konut projeleri haricinde ise TOKİ, okul, üniversite, hastane, spor tesisleri vb. sosyal donatı uygulamaları da gerçekleştirmektedir.⁸⁵⁸

Şekil 3.14’te TOKİ tarafından üretilen konutların konut programlarına göre yüzdeleri verilmiştir. Buna göre üretilen konutların%86’sı sosyal nitelikli konutlardan oluşmaktadır. Bu konutların %18’i alt-yoksul gelir grubuna yönelikken %46’sı dar-orta gelir grubuna yönelik olmuştur. Bu tür konutlar, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde anahtar teslimi götürü bedel sözleşme usulü ile yapılmaktadır. Ticarileştirilmiş sosyal konutların finansmanını sağlamak amacıyla gerçekleştirilen “Arsa

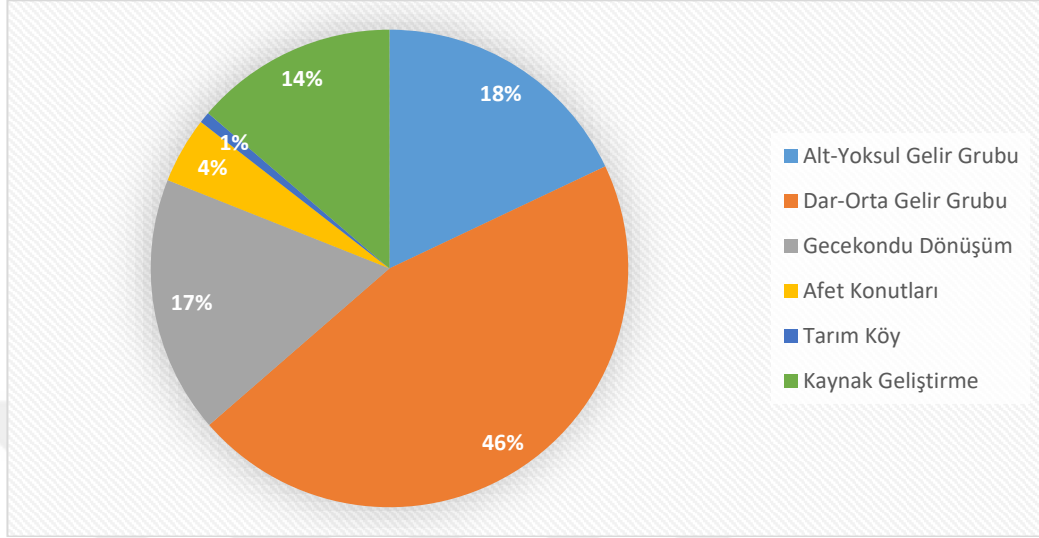
⁸⁵⁶ Havva E. Doğru, 2021, **a.g.e.**, s.195-196.

⁸⁵⁷ TOKİ Haber, “1 Milyonuncu TOKİ Konutunun Anahtarı Teslim Edildi”, **TOKİ Haber Dergisi**, S.138, 2021, s.6-12. 2003-2021 yılları arasında kullanım iznine göre 10 milyondan fazla konut üretilmiştir. Dolayısıyla kurum bu tarihten önce üretilen toplam konut arzının %10’u kadar konut üretmiştir.

⁸⁵⁸ 2019 yılına kadar üretilen sosyal donatıların sayısı 14.782’ye ulaşmıştır. Sosyal donatı uygulaması hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: TOKİ, 2019, **a.g.e.**, s.51.

Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımli Model” kapsamında üretilen konutlar ise %14’lük kısmı oluşturmaktadır.

Şekil 3.14 2003-2019 Yılları Arasında TOKİ Tarafından Üretilen Konutlar

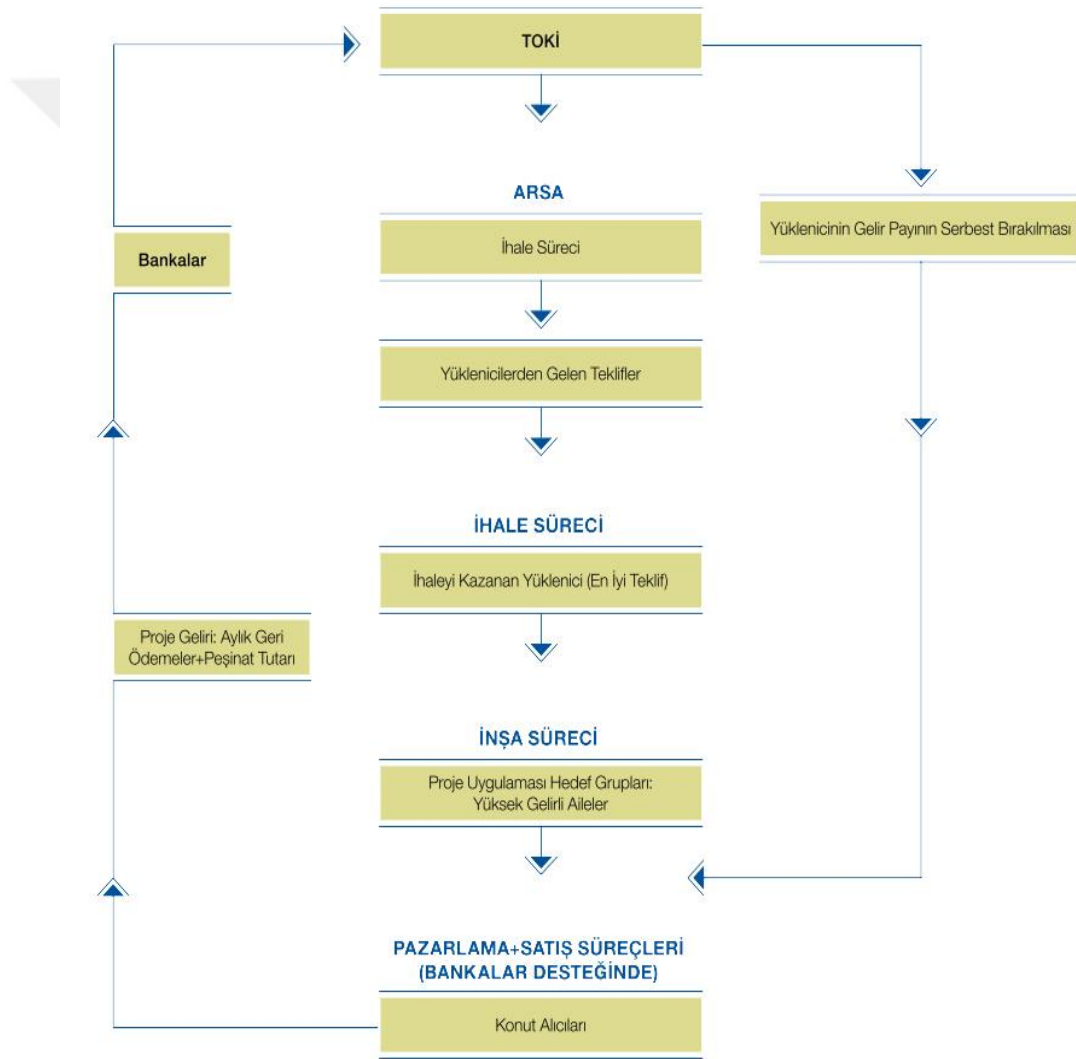


Kaynak: TOKİ, 2019, a.g.e., s.28.

Bir kamu özel ortaklığı örneği olan *Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımli Modeli* (ASKGPM), Toplu Konut Fonu kaldırıldıktan sonra TOKİ’nin kendi kendini finanse edebilmesini sağlamak üzere geliştirilmiştir. ASKGPM’nin yasal dayanağı 2003 yılında çıkarılan 4966 sayılı Kanun’dur. Kanun TOKİ’ye, konut sektörüyle ilgili şirket kurmak veya var olanlara katılmak, ferdi ve toplu konut kredisi vermek, yurtiçi ve yurtdışında projeler gerçekleştirmek, *kar amaçlı projeler geliştirmek* ve ülke çapında konut üretimini teşvik etmek gibi görevler vermiştir. Aynı yıl çıkarılan 4964 sayılı Kanun ile TOKİ’ye, “2985 sayılı Toplu Konut Kanunu kapsamındaki toplu konut projelerinde, Kamu İhale Kanunu’nun 5. maddesinin beşinci ve altıncı fıkraları, 62. maddesinin (a) ve (b) bentleri ile (c) bendindeki kamulaştırma, mülkiyet, arsa temini, imar işlemleri ve uygulama projesine ilişkin şartlar aranmaksızın ihaleye” çıkabilme yetkisi verilmiştir. Ardından 25486 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2004 Yılı Kamu İhale Genel Tebliği ile “kamuya ait taşınmaz malların kamu harcaması yapılmasını gerektirmeyen ve bütçeden ödenek kullanımı söz konusu olmayan kat ve/veya arsa karşılığı inşaat yapım işleri”

Kamu İhale Kanunu kapsamı dışına çıkarılmıştır. Bu düzenlemelere dayanarak 2004 yılında TOKİ, “Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış ve Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği”ni çıkarmıştır. Yönetmelik, kurumun “satım, gelir paylaşımı, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinde uygulanacak usul ve esasları” düzenlemiştir.⁸⁵⁹ Ayrıca yönetmelikte ihale yöntemleri, yeterlilik şartları, bedel tespitleri gibi konulara da değinilmiştir.

Şekil 3.15 Arsa Satışı Karşılığ Gelir Paylaşım Modeli



Kaynak: TOKİ, 2010, a.g.e., s.73.

⁸⁵⁹ Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış ve Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği, **Resmi Gazete**, T/S: 8/7/2004/25516.

5162 ve 5273 sayılı Kanunlar ile görev ve yetkileri genişletilen TOKİ, 2006 yılında ihale yönetmeliğini değiştirmiştir. 03.05.2006 tarih ve 26157 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış, Devir, İntikal, Kiraya Verme, Trampa, Sınırlı Ayni Hak Tesisi ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği”, arsa satışı gelir paylaşımı modelinin tam manasıyla işlerlik kazanmasını sağlamıştır.

ASKGPM kapsamında projeler iki yöntemle gerçekleştirilmektedir. Bunlardan ilki kurumun doğrudan kendi yaptığı uygulamalardır. Buna göre TOKİ, (yükleniciler için cazip) bir arsayı kendi yönetmeliğine göre ihaleye çıkmaktadır. İhale sürecinde TOKİ açısından en yüksek gelir payı veren yüklenici ihaleyi kazanmaktadır. Yüklenici, projenin geliştirilmesinden finansmanına, satış ve fiyatlamaya kadar tüm aşamaları üstlenmektedir. Proje kapsamında üretilen birimlerin satılmasından elde edilen gelir sözleşmede belirlenen esaslara göre taraflara aktarılmaktadır. TOKİ, kaynak geliştirme projelerinin %18,5’ini bu yolla gerçekleştirmiştir. İkinci yöntem de ise ASKGPM projeleri, TOKİ’nin iştirakleri olan Emlak Konut GYO A.Ş. ve Emlak Planlama İnşaat Proje Yönetimi ve Ticaret A.Ş. (EPP)⁸⁶⁰ tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu yöntemde TOKİ arsaları iştiraklerine (ekspertiz değerinde) satmakta ve kaynağı bu şekilde oluşturmaktadır. Bugüne kadar uygulanan projelerin %81,5’i ise bu yolla hayata geçirilmiştir.

ASKGM, TOKİ’nin faaliyetlerini sürdürebilmesi için büyük önem taşımaktadır. Çünkü kurum sosyal konutlarını 8, 10 ve 15 yıllık taksitler halinde satışa sunmakta sosyal konutları üreten yüklenicilere hak edişlerini ise işe başlama tarihinden itibaren 2 yıllık bir

⁸⁶⁰ EPP, 1980 yılında T. Emlak Bank A.Ş. tarafından kurulmuştur. 2001 yılına 03.04.2001 tarih ve 2001/2202 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile hisselerinin %49’u TOKİ’ye devredilmiştir. Şirket 2004 yılından itibaren kaynak geliştirme projelerine ağırlık vermiştir. 2018 yılında Emlak Konut GYO, TOKİ’ye ait hisseleri satın alarak tek pay sahibi olmuştur. EPP, **Kurumsal**, <http://www.emlakinsaat.com.tr/content/detail/kurumsal>, erişim tarihi: 20.10.2021.

zaman zarfında ödemektedir. İdarenin kısa vadeli sermaye giderleri ile uzun vadeli alacakları arasında oluşan bu fark likidite sorunlarına neden olmaktadır. Dahası yeni başlatılan konut programlarının sürekli olarak devam etmesi TOKİ'nin kaynak geliştirme projelerine bağımlılığını arttırmaktadır.⁸⁶¹ Ancak TOKİ'nin farklı yollarla elde ettiği⁸⁶² Hazine arazilerinin epeyce sorunlu olan finansman yöntemi için heba edilmesi, yalnız kaynak israfına yol açmakla kalmayıp aynı zamanda konut sorununun boyutunu değiştirmektedir. Nitekim ASKGM yoluyla üretilen konutlar çoğunlukla üst gelir grubuna hitap etmektedir. Yüklenici, konumu bakımında epey değerli olan arsa üzerinde marka değerini arttıran ve gelecek projelerinde müşteriye referans olan prestij konutları üreterek konut sunumuna katılmaktadır. Bu konutlara olan talep, büyük oranda, yatırım amacıyla hareket eden yerli-yabancı ve gerçek-tüzel kişilerin tercihlerine bağlı olarak canlı kalmaktadır. Konutu finansal bir araca dönüştüren bu yaklaşım, konut arzı ile konut talebi arasındaki uyumsuzluğun artmasına ve konut piyasasındaki yapısal sorunların büyümesine yol açmaktadır.

Öte yandan kurumun doğrudan konut üretmesi başka sakıncalar da oluşturmaktadır. Bunlarda ilki, kurumun elinde bulundurduğu geniş yetkilerin konut piyasasında haksız rekabete neden olmasıdır. Türkiye'de konut sektörü çok büyük oranda orta ve küçük ölçekli firmalardan oluşmaktadır.⁸⁶³ TOKİ'den ihale alan şirketler ayrıcalıklı konuma yükselirken bu şirketlerden belli başlıları ise servet aktarımından da önemli pay almaktadır. 2015-2020 yılları arasında TOKİ, 100 milyon TL bedel üzerinde

⁸⁶¹ Ebubekir Ayan, 2011, **a.g.e.**, s.148.

⁸⁶² TOKİ'nin arazi ve arsalarının büyük çoğunluğu Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü ve T. Emlak Bank A.Ş.'den kalan arsa ve arazilerden oluşmaktadır. Bunların yanında İdare, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki araziler ile devletin özel mülklerini bedelsiz devralarak, tahsisli maliye hazinesi arazilerini, vakıf arazilerini, belediye arazilerini ve özel mülkiyete ait arazileri de satın alarak arazi portföyünü genişletebilmektedir. 2019 yılı verisine göre TOKİ'nin stok kayıtlarında bulunan alanların yüzölçümü yaklaşık 209.240.318 m²'dir. Kurum tarafından satışı gerçekleştirilen ya da üzerinde proje uygulaması yapılan alanlar dahil edildiğinde TOKİ mülkiyetinde bulunan arsaların portföy büyüklüğü yaklaşık 302.813.028 m²'ye ulaşmaktadır. TOKİ, 2019, **a.g.e.**, s.70.

⁸⁶³ KONUTDER, **Konut Sektörü Değerlendirme Sunumu: Şubat 2013**, <http://konutder.org.tr/upload/raporlar/da34e3a5574e29e97e04d5d902b99572.pdf>, erişim tarihi: 14.03.2022.

75 firma ile sözleşme imzalamıştır. Bu sözleşmeler karşılığında 21 milyar 167 milyon TL ödeme gerçekleşmiştir. TOKİ’den ihale alan ilk on şirket ise bu tutarın %40’ını almıştır.⁸⁶⁴ Başka bir ifadeyle TOKİ, hükümetin kendi seçkinler sınıfını oluşturmada önemli bir rol oynamıştır.

İkinci olarak, farklı araştırmalarla ortaya konduğu gibi TOKİ’nin ürettiği sosyal konutlar sanılanın aksine ucuz değildir.⁸⁶⁵ Ayrıca bu konutların üretiminde kullanılan anahtar teslim götürü bedel sözleşme usulü, geliştiricilerin kar marjlarını yüksek tutabilmek için çoğunlukla asgari maliyetle konut üretmelerine yol açmaktadır. Dahası bu konutların üretiminde denetim mekanizmasının işlememesi, malzeme ve işçilik kalitesi noktasında önemli sorunlara yol açmıştır.⁸⁶⁶ Fiyat açısından yeteri kadar uygun olmayan ve kalitesi sürekli sorgulanan sosyal konutlar, hanehalkının borçlandırılmasının önemli bir aracı olmaktan öteye gidememiştir. Başka bir ifadeyle, bankalar tarafından riskli görülen ancak belirli bir ödeme gücü olan hanehalkı sosyal konutlar aracılığıyla finans sermayesinin birikim kanallarına bağlanmıştır. 2012’den sonra sayıları giderek artan kentsel dönüşüm konutları da bu süreçte yeni bir boyut kazandırmıştır.

3.2. Emlak Konut GYO A.Ş.’nin Konutun Finansallaşmasına Etkisi

Temelleri 1953 yılında atılan Emlak Konut GYO, Emlak Konut A.Ş.’nin 2000 yılında GYO’ya dönüşmesi ile kurulmuştur. 2010 ve 2013 yıllarında halka arz edilen şirket, kuruluşundan günümüze kadar geçen süre zarfında 156 proje yürütmüş, 135

⁸⁶⁴ ENR TÜRKİYE, TOKİ – Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, <https://www.enrturkiye.com/kurumlar/toki/>, erişim tarihi: 14.05.2020,

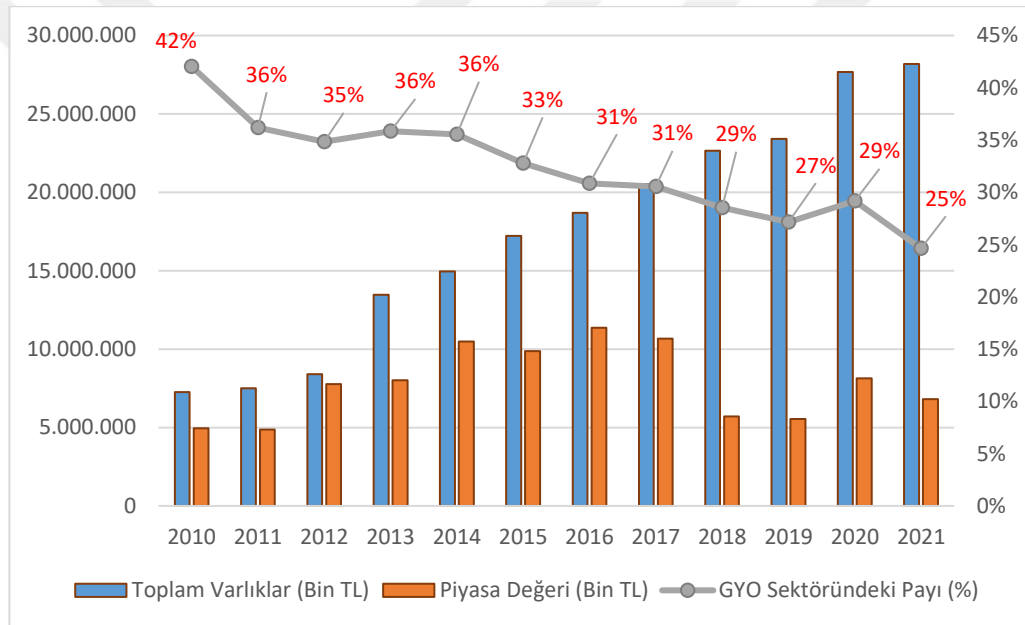
⁸⁶⁵ Örnek çalışmalar için bakınız: Miray A. Gür ve Neslihan T. Dostoğlu, (2010), “TOKİ Konutlarında Kullanıcı Memnuniyeti: Fırsatlar ve Sorumluluklar”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 355, s.32-36; Yakup Bulut, D. Orhan, S. Karakaya ve A.Aydın, (2012), “Toplu Konut Memnuniyet Düzeyine Yönelik Bir Araştırma: Hatay Örneği”, **Kamu Politikalarında Dönüşüm (KAYFOR 2012)**, Ankara: TODAİE Yayınları; Mithat A. Karasu ve Nihat Gültekin, (2012), “TOKİ Konutlarının Müşteri Memnuniyeti Açısından Değerlendirilmesi: Şanlıurfa İlinde Bir Uygulama”, **Marmara Üni. İ.İ.B.F. Dergisi**, C.33, S.2, s.383-405.

⁸⁶⁶ Hayati Beşerli, Mustafa Koçancı, M. Akif Bakır, Zümre Özdemir ve Merve Yalçınkaya Güllü, **Sosyal Konut Uygulamaları ve Yoksulluğun Yönetimi Üzerine Ampirik Bir Çalışma**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2016, s.157.

binden fazla bağımsız birimin (konut ve ticari ünite) üretilmesini sağlamıştır. Emlak Konut GYO, gayrimenkul portföyü ve arsa stoku ile Türkiye’de en büyük, dünyada 148’nci ve Avrupa, Ortadoğu ve Afrika ülkelerini içine alan bölgede (EMEA) ise 11’nci büyük GYO’dur.⁸⁶⁷

Emlak Konut GYO, projelerini iki farklı iş modeli üzerinden gerçekleştirmektedir. Bunlardan ilki ‘Gelir Paylaşımı Modeli (GPM)’, ikincisi de ‘Anahtar Teslimi Götürü Bedel Proje Modeli’dir.⁸⁶⁹

Şekil 3.16 Emlak Konut GYO’nun Gelişimi ve Sektör İçindeki Payı*



Kaynak: Sermaye Piyasa Kurulu, **Aylık İstatistik Bültenleri**, <https://www.spk.gov.tr/>, erişim tarihi: 20.10.2021.

Gelir Paylaşımı Modeli (GPM), TOKİ’nin uyguladığı ASKGPM’nin aynısıdır.

Daha çok lüks gayrimenkul projelerinde öne çıkan ve şirkete yüksek karlılık, fon akışı

⁸⁶⁷ Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. 2021 3. Çeyrek Faaliyet Raporu**, <https://www.emlakkonut.com.tr/Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/faaliyetraporlari/tr/FR20213TR.pdf>, erişim tarihi: 20.10.2021.

⁸⁶⁸ Emlak Konut GYO, 2017 yılının sonunda küresel ölçekte 63. ve EMEA bölgesinde ise en büyük 3. GYO idi. Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. 2017 Faaliyet Raporu**, <https://www.emlakkonut.com.tr/Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/faaliyetraporlari/RAPOR%20FINAL%20202.pdf>, erişim tarihi: 20.10.2021.

⁸⁶⁹ Ayrıntılı bilgi için lütfen bakınız: Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. 2021 3. Çeyrek Faaliyet Raporu**, s.11.

* SPK’nın ‘Aylık İstatistik Bültenleri’nden derlenmiştir.

sağlayan bu model Emlak Konut GYO’nun gelişmesinde önemli paya sahiptir. TOKİ’nin yaptığı gibi şirket de kendi ihale yönetmeliğine göre ihaleye çıkmaktadır. İhale sırasında yükleniciler “Şirket Payı Gelir Oranı” ile “Asgari Satış Toplam Geliri”ne ilişkin tahminlerde bulunmaktadır. Yükleniciler arasında en yüksek şirket payı toplam gelir tutarını veren ihaleyi kazanmaktadır. Proje sürecinde yüklenici, projenin geliştirilmesinden finansmanına, satış ve fiyatlamaya kadar tüm süreçten sorumludur. Ayrıca geliştirme sürecinde karşılaşılabilecek risklerin büyük bölümü de yükleniciye aittir. Emlak Konut GYO arsanın tedarikini ve proje döngüsünün kontrolünü sağlamaktadır. Şirketin yüklendiği risk ise projeye sağladığı arsa ve üretilen konutların satılmama riskinden oluşmaktadır. Proje bitiminde Emlak Konut GYO’nun elde edeceği en az gelir, ihalede belirlenen Asgari Şirket Payı Toplam Geliri kadardır. Bunun dışında bağımsız bölümlerin satışından elde edilen gelirler de sözleşmede belirlenen oranlarda şirket ve yüklenici arasında paylaşılmaktadır.

GPM, Emlak Konut GYO için oldukça önemlidir. Çünkü bu model sayesinde şirket, daha projenin ihalesi aşamasında önemli karlar elde etmektedir. Örnek verecek olursak şirket, İstanbul Kartal’da bulunan ve TOKİ’ye ait olan 100 dönümlük eski çimento fabrikası arazisini 2012 yılının Nisan ayında 206 milyon 625 bin TL’ye satın almıştır. Ardından Kasım ayında aynı arazinin yaklaşık 64 dönümünü GPM çerçevesinde ihaleye çıkmıştır. DAP Yapı ve Eltes İnşaat ortaklığı, 1 milyar 355 milyon TL hasılat taahhüdü ve 542 milyon TL asgari şirket karı teklif ederek ihaleyi kazanmıştır.⁸⁷⁰ Emlak Konut GYO, yedi ay gibi kısa bir sürede eski çimento fabrikası arazisinin %64’ünden 335 milyon kar elde etmiştir.

⁸⁷⁰ DAP YAPI, **Milyarlık Kartal Projesinin Pilotu DAP Yapı Oldu**, <https://dapyapi.com.tr/milyarlik-kartal-projesinin-pilotu-dap-yapi-oldu-bulten>, erişim tarihi: 20.10.2021. Proje hakkında daha detaylı bilgi için ayrıca bakınız: <https://dapyapi.com.tr/istmarina>.

Benzer şekilde 2014 yılında Emlak Konut GYO, Ankara Yenimahalle’de TOKİ’ye ait 124 dönümlük arsayı 600 milyon TL’ye satın almıştır. 2015 yılında arsa GPM kapsamında ihaleye çıkmıştır. Pasifik İnşaat ve Çiftay İnşaat ortaklığı, toplam satış değeri olarak 4 milyar 194 milyon 550 bin TL, asgari şirket payı olarak da 1 milyar 258 milyon 365 bin TL teklif ederek ihaleyi kazanmıştır.⁸⁷¹ Emlak Konut GYO, kamu arazisinden 658 milyon TL kazanç elde edecektir. Projenin inşa süreci devam etmekle birlikte inşa edilmesi planlanan 3059 bağımsız birimin %57’si satılmıştır.⁸⁷²

Bir başka örnekte şirket, 2015 yılında İstanbul Zeytinburnu’nun kalbi olarak nitelendirilirken ve içinde 600 konutun bulunduğu 102 dönümlük askeri lojman arsasını 400 milyon 5 bin TL karşılığında TOKİ’den satın almıştır. 2017 yılına gelindiğinde arsa GPM ile ihaleye çıkmıştır. Güney Gayrimenkul, Baş Yapı İnşaat, Esta İnşaat ve Elit Vizyon Yapı ortaklığı ihaleyi kazanırken, Emlak Konut GYO’ya şirket payı olarak 640 milyon 100 bin TL verilmiştir. Arsa iki yılda %50’den fazla değer kazanmıştır.⁸⁷³⁸⁷⁴

Son bir örnek verilecek olursa, 2016 yılında şirket, İstanbul Nişantaşı’nda bulunan 24 dönümlük Marmara Üniversitesi Kampüsü arazisini TOKİ’ye 455 milyon TL vererek satın almıştır. 2018 yılında arazi GPM kapsamında ihaleye çıkmıştır. DAP Holding’e ait Eltes ve İstlife İş Ortaklığı, proje için 1 milyar 763 milyon 750 bin TL toplam satış geliri ve asgari şirket payı olarak da 705 milyon 500 bin TL teklif ederek ihaleyi kazanmıştır. Emlak Konut GYO, arsanın değer artışından 250 milyon TL kazanmıştır. Projenin inşa

⁸⁷¹ Vatan, **İstanbul’u Kısıktırarak Teklif**, <https://www.gazetevatan.com/arsiv/istanbulu-kiskandiracak-teklif-789481>, erişim tarihi: 20.10.2021.

⁸⁷² Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. 2021 3. Çeyrek Faaliyet Raporu**, s.29-37. Proje hakkında daha detaylı bilgi için ayrıca bakınız: <https://merkezankara.com.tr>.

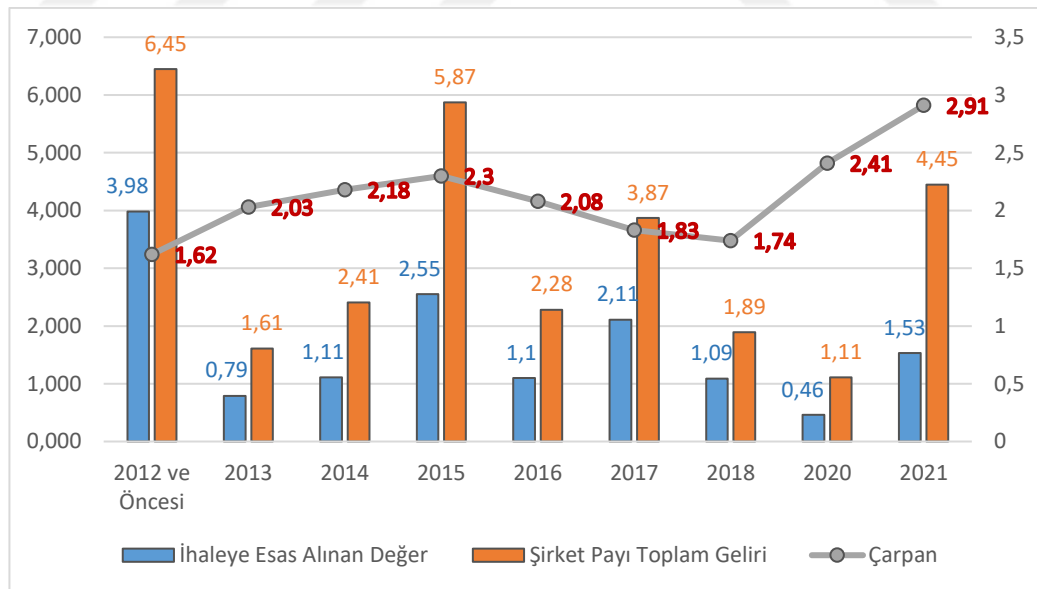
⁸⁷³ Vatan, **Askeri Lojmanlara 1.7 Milyar Liralık Proje**, <https://www.gazetevatan.com/ekonomi/askeri-lojmanlara-1-7-milyar-liralik-proje-1076036>, erişim tarihi: 20.10.2021.

⁸⁷⁴ Proje 2019 yılında tasfiye edilmiş yerine bir millet bahçesi yapılmış bir de anahtar teslim modeli ile kentsel dönüşüm projesi başlatılmıştır. Mülk Haber, **Zeytinburnu’nda 137.5 Milyon TL’lik Dönüşüm Başlıyor!**, <https://www.mulkh Haber.com/zeytinburnunda-137-5-milyon-tl-lik-donusum-basliyor/>. Proje hakkında detaylı bilgi için ayrıca bakınız: <http://www.turgutas.com.tr/index.php?p=zeytinburnu-bestelsiz-kentsel-donusum-projesi>, erişim tarihi: 20.10.2021.

süreci devam etmekle birlikte inşa edilmesi planlanan 161 bağımsız birimin %63'ü satılmıştır.⁸⁷⁵

Örnekleri çoğaltmak mümkündür. Nitekim Emlak Konut GYO, bugüne kadar GPM ile 90 adet proje geliştirmiştir. Bu süre zarfında şirket sadece arsa ticaretinden kar sağlamamış aynı zamanda üretilen birimlerin değer kazanmasına bağlı olarak da ön görülden fazla gelir elde etmiştir. Şirketin faaliyet raporları incelendiğinde bu durum daha net anlaşılmaktadır. GPM kapsamında bugüne kadar gerçekleştirilen projelerde ihaleye temel alınan değer toplamı 14,72 milyar TL iken şirket payı toplam geliri 29,94 milyar TL olmuştur. Diğer bir ifadeyle kurum, proje bitiminde ihale aşamasından önce öngörülenden yaklaşık olarak 2 kat daha fazla gelir kazanmıştır (bakınız Şekil 3.17). Bu değer (çarpan etkisi), Emlak Konut GYO'nun (aynı zamanda yüklenicinin) arsalar ve üretilen birimler üzerinden elde ettiği gelirin spekülatif niteliğini yansıtmaktadır.

Şekil 3.17 Gelir Paylaşım Modeli Projelerindeki Şirket Payı (milyar TL)



Kaynak: Emlak Konut GYO, Emlak Konut GYO A.Ş. 2021 3. Çeyrek Faaliyet Raporu, s.11.

⁸⁷⁵ Emlak Konut GYO, Emlak Konut GYO A.Ş. 2021 3. Çeyrek Faaliyet Raporu, s.33-37. Proje hakkında daha detaylı bilgi için ayrıca bakınız: <https://dapyapi.com.tr/nisantasikoru>.

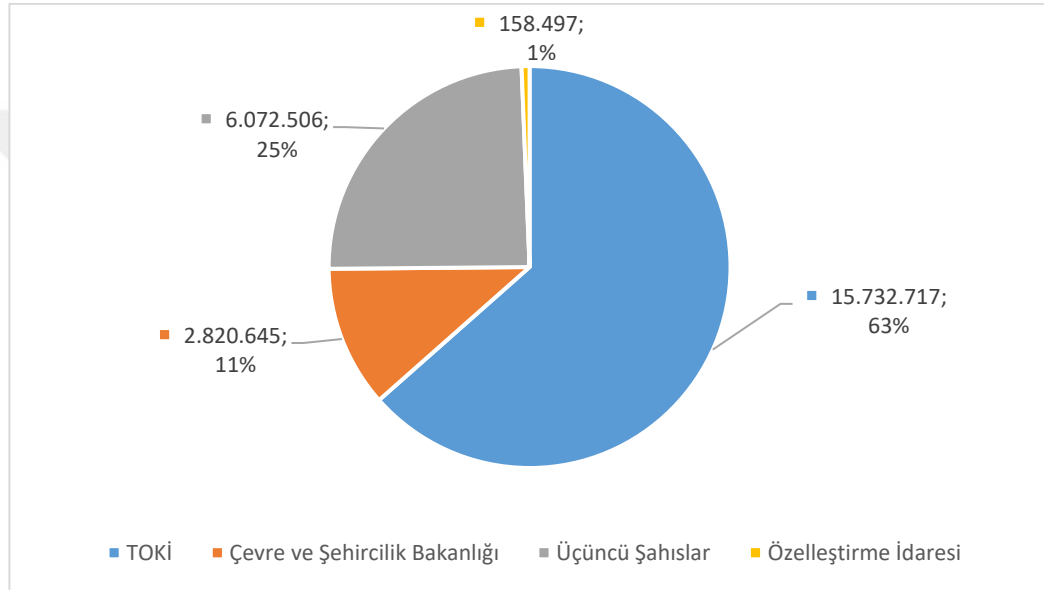
Anahtar Teslimi Götürü Bedel Proje Modeli veya kısa adıyla *Anahtar Teslimi Modeli*, daha çok kentsel dönüşüm ve orta gelir grubuna yönelik projelerde kullanılmaktadır. Bu modelde yüklenici, Kamu İhale Kanunu uyarınca yapı ihalesi ile belirlenmektedir. Projenin gerçekleştirilmesi için en düşük teklifi veren yüklenici ihaleyi kazanmaktadır. Anahtar teslim modelinde Emlak Konut GYO, arsa teminin yanında proje finansmanından, mimari ve mühendislik tasarımı dahil olmak üzere projenin geliştirilmesinden, finansmanın sağlanmasından ve inşa edilen konutların pazarlanmasından sorumludur. Projenin geliştirilmesinde bütün riskler yine Emlak Konut GYO'ya aittir ve bağımsız bölümlerin satışından elde edilen kar tamamen şirkete kalmaktadır. Projenin inşası sürecinde yükleniciye verilecek hak edişler projenin ilerlemesine bağlı olarak kademeli olarak gerçekleştirilmektedir. Emlak Konut GYO, bugüne kadar anahtar teslim modeli ile 66 adet proje geliştirmiş ve bu kapsamda yüklenicilere 13 milyar TL hak ediş ödemesi yapmıştır.⁸⁷⁶

Emlak Konut GYO, her iki iş modeli üzerinden proje geliştirmeye devam etmektedir. Şirket 2023 yılına kadar 250 bin bağımsız bölüm hedefi koymuştur. Bugüne kadar üretilen bağımsız bölümlerin 135 bin olduğu düşünüldüğünde şirketi yoğun bir proje geliştirme süreci beklemektedir. Fakat GPM uygulaması bazı sakıncaları içermektedir. Şekil 3.18'den de anlaşılacağı üzere projelerin büyük bir kısmı devlet arsaları üzerinde gerçekleştirilmektedir. Bu arsalar cazip sayılabilecek fiyatlarla ihalesiz olarak devletten (çok büyük oranda da TOKİ'den) satın alınmakta ve daha ihaleye girmeden değerlendirilmektedir. Dahası arsa üzerinden elde edilen kazanç ihale sürecinde ve proje bitiminde çarpan katsayısı artarak devam etmektedir. Hisselerinin %49,37'si devlet kurumuna ait olan şirketin gerçekleştirdiği arsa spekülasyonu, yüklenici firmalara önemli kazanımlar sağlamak ve kamudan özele servet aktarımına yol açmaktadır. Ayrıca

⁸⁷⁶ A.k., s.15.

yüklenici firmaların sürekli olarak benzer firmalar olması, servet aktarımının belirli kesimlerde toplanmasına neden olmaktadır. Dünya Bankası'nın yayımladığı, 2002-2020 yılları arasında dünyada kamudan en çok ihale alan şirketler listesinde ilk onda Türkiye'den beş şirket (Limak, Cengiz, Kolin, Kalyon ve MNG) yer almaktadır. Bu şirketlerin dördü inşaat şirketi iken aldıkları ihalelerin bedeli toplamı 168,1 milyar dolardır.⁸⁷⁷

Şekil 3.18 2003-2021 Arası Emlak Konut GYO Arsa Alımlarının Dağılımı (m²)



Kaynak: Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. Yatırımcı Sunumu**, <https://www.emlakkonut.com.tr/Assets/Upload/Images/file/YatirimciSunumu/08112021-Sun-Tr.pdf>, erişim tarihi: 16.10.2021, s.12.

GPM uygulamasının bir diğer sakıncası da değer artışından elde edilen rantın tamamen kamuya kalmaması, şirket hissedarlarına temettü olarak dağıtılmasıdır.⁸⁷⁸ Özel sektör mantığıyla hareket eden ve başarısı “hissedar değeri” yaratmak olan bir kurumun Hazine arazilerine bu kadar kolay ulaşması kamu kaynaklarında ciddi kayıplara yol açmaktadır. Şirketin piyasa değerini arttırması, yerli ve yabancı daha fazla yatırımcı çekebilmesi, daha büyük temettüler dağıtabilmesi ise konutun finansallaşması ekseninde

⁸⁷⁷ World Bank, **PPI Database Global Report**, <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>, erişim tarihi: 25.03.2021.

⁸⁷⁸ Şirket, 2010-2020 yılları arasında toplam 10 milyar 672 milyon TL dönem karı elde etmişken bunun 2 milyar 648 milyonunu temettü olarak dağıtmıştır. Dönem karı temettü ilişkisi için bakınız: Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. 2021 3. Çeyrek Faaliyet Raporu**, s.23.

mümkün olmaktadır. Dolayısıyla şirket yalnız arsa spekülasyonu yapmakla kalmayıp aynı zaman da konut piyasasını da manipüle etmektedir. Ayrıca halka arz sonrası TOKİ'nin hisse oranının %49'a düşmesi kurumun Sayıştay denetiminden çıkmasını sağlamış bu sayede de kurumun manipülasyon kabiliyeti artmıştır.

4. Ortak Yörüngeler ve Türkiye'ye Özgü Politikaların Saptanması

1970'lerde sermaye birikiminde yaşanan kriz sonrası gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlayan neo-liberal politikalar, sermaye hareketlerinin serbestleşmesini ve küresel düzeyde alternatif yatırım fırsatları arayan likidite bolluğunun oluşmasını sağlamıştır. Türkiye gibi geç kapitalistleşen ülkeler, ekonomilerinde bulunan yapısal sorunlar nedeniyle sermaye girişlerine bağımlıdır. Küresel mübadele ve iş bölümüne eklemlenmek isteyen ve küresel likiditeyi kendisine çekebilme arayışında olan bu tarz ülkeler, bir dizi düzenlemeyi hayata geçirerek sermaye girişlerini arttırmaya çalışmıştır. Bu süreç, ekonomik kriz anlarında ülkedeki istikrarın yeniden sağlanması adına neo-liberal düzenlemelerin hayata geçirilmesini tavsiye eden dışsal kurumsal (IMF, DB, DTÖ gibi) baskılarla da birleşmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerin neo-liberal politikaları benimseyerek finansal serbestlik sağlamaları ülkelerin konut politikalarını da derinden etkilemiştir. Tez kapsamında incelen dört farklı ülkede bu süreç açıkça görülmektedir. Ancak daha önemlisi, süreç içerisinde ülkelerin ortak yörüngeler olarak adlandırabileceğimiz benzer eğilimlerden geçmekte olduğudur. Bu eğilimler, ülkelerin yerel kurumsal farklılıklarını korurken (farklı bir başlangıç noktasından da olsa) aynı yönde hareket ettiklerini göstermesi açısından epey önemlidir.

Bu ortak yörüngelerden ilki, *ülkelerin konut finansman sistemleri ile konut tedarik sistemlerinin piyasalaşmasıdır. Bu süreç, yatırım fırsatları arayan küresel likiditeden*

epeyce etkilenmiştir. Uluslararası likidite fazlalığı, ulusal sistemlerin uluslararasılaşarak piyasalaşmasını teşvik etmektedir. İncelenen ülkelerin tamamı, neo-liberal politikaların bir uzantısı olarak alt yapı yatırımlarını arttırarak, arazi ve konut gelişimini etkileyen yasal düzenlemeleri kaldırarak ve inşaat endüstrisini örgütleyerek konut tedarik sisteminin piyasalaşmasını sağlamaya çalışmıştır. Bunun yanında her bir ülkede ipotek finansman sistemlerinin ve kurumlarının kurulması ve sübvansiyonların finansal sistemi destekleyecek şekilde rasyonelleştirilmesine yönelik adımlar atılmıştır.

İİS döneminde Meksika’da konut arzı büyük oranda özel sektör tarafından karşılanmıştır. Kamunun konut arzına katılımı uzunca bir süre sınırlı kalmıştır. 1970’lerden sonra kurulan sosyal güvenlik fonları (INFONAVIT, FOVISSSTE ve ISSFAM-FOVIMI) hem konut talebinin hem de konut arzının karşılanmasında önemli bir rol oynamıştır. Ancak neo-liberal politikaların bir uzantısı olarak 1990’lı yıllarda yapılan düzenlemelerle, sosyal güvenlik fonlarının konut arzına katılımı sonlandırılmış ve bu kurumlar tamamen konut finansmanı kurumuna dönüştürülmüştür. Konut finansmanında etkin olan bir diğer kurum ise ticari bankalardır. İİS döneminde orta ve üst gelir gruplarına yönelik krediler vererek her zaman ipotek piyasasında yer alan ticari bankalar, 2000’li yıllarda çıkan yasal düzenlemeler ile etkinliğini arttırmıştır. Öte yandan devlet 1992 yılında Anayasa’da değişiklik yaparak Ejido arazilerin satılmasına yönelik yasağı kaldırarak, konut geliştiricilerin ucuz ve çok sayıda arazi elde edebilmesinin önünü açmıştır. Her iki sistemin küresel finansal sisteme eklemlenmesi ise yine 2000’li yılların başlarında gerçekleşmiştir. 2001 yılında çıkarılan Menkul Kıymetler Piyasası Kanunu ile menkul kıymetleştirmenin önü açılmış ve 2004 yılında çıkarılan Altyapı ve Gayrimenkul Ortaklığı (FIBRAS) sistemi ile konut yatırımlarının sermaye piyasalarından faydalanabilmesi sağlanmıştır. Ülkedeki İDMK pazarı, günümüzde nispeten küçük bir pazar olmasına rağmen Meksika ekonomisi için önemli seviyelere gelmiştir. 2012 yılından itibaren yapılan ihraçlar INFONAVIT ve (özellikle) FOVISSSTE

egemenliğindedir. Ülkede GYO sektörü (FIBRAS) ise 2013 yılından sonra önemli bir atılım gerçekleştirmiştir. Günümüzde bu sektör, gelişmekte olan ülkeler arasında piyasa değeri bakımında en büyük ikinci sektördür.

Çin Halk Cumhuriyeti'nde konut tedarik sistemi 1978 yılına kadar devlet tarafından karşılanmıştır. Neo-liberal politikalara geçişle konut arzını piyasalaştırmak isteyen ÇKP yönetimi, bu hedefini 1979-1985 yılları arasında belli şehirleri kapsayacak şekilde hayata geçirmiştir. 1988 yılından sonra ulusal düzeye genişletilen düzenlemeyle kamu mülkiyetinde bulunan kiralık konutlar özelleştirilmeye başlamıştır. 1982 Anayasası'nda yapılan bir düzenleme ile kentsel toprağın kullanım hakkının özelleştirilmesi sağlanmış, bu sayede özel sektörün konut arzına katılımı artırılmaya çalışılmıştır. Özellikle Asya Krizini takiben çalışma birimlerinin konut tahsis mekanizmasını sonlandırması, konut tedarik sisteminin büyük oranda piyasalaşmasına yol açmıştır. Konut finansmanı ise 1994 yılında oluşturulan Konut Tasarruf Fonu ve bankacılık kredileri ile sağlanmaya başlamıştır. Her iki sistemin küresel finansal sisteme eklemlenmesi ise epeyce yenidir. Ülkedeki ilk İDMK ihracı her ne kadar 2005 yılında yapılmışsa da İDMK piyasası 2014 yılından sonra aktif hale gelmiştir. Kısa sürede hızla büyüyen pazar 2019 yılından itibaren dünyanın en büyük ikinci pazarı konumuna gelmiştir.⁸⁷⁹ Çin Halk Cumhuriyeti'nde GYO sistemi ise epeyce yenidir.⁸⁸⁰

Apartheid dönemde Güney Afrika Cumhuriyeti'nde konut arzı büyük oranda özel sektör tarafından karşılanmıştır. Devlet, ayrılıkçı politikaların bir uzantısı olarak konut arzına katılmıştır. Fakat mali kaynakların sınırlı olması bu politikanın uzun süreli

⁸⁷⁹ Jian Chen ve Yihai Yu, **Chinese RMBS: A Way to Diversify Fixed-Income Portfolios?**, <https://www.msci.com/www/blog-posts/chinese-rmbs-a-way-to-diversify/02614869994>, erişim tarihi: 05.03.2022.

⁸⁸⁰ Çin Halk Cumhuriyeti'nde GYO sistemi 2005 yılına kadar uzanmaktadır. Ülkedeki gayrimenkul geliştiricilerinin büyük ölçüde banka finansmanına bağımlı olmaları, alternatif ve çeşitlendirilmiş yatırım araçlarını gündeme getirmiştir. Ancak 2008 küresel finans krizi, sektörün oluşması için gereken siyasi desteğin sağlanmasını geciktirmiştir. 2014 yılından sonra ülkede menkul kıymetleştirmeye olan ilginin canlanmasıyla GYO'lara olan ilgi de artmıştır. Sistemin işlerlik kazanması ise 2020 sonrasını bulmuştur.

başarısını olumsuz etkilemiştir. Neo-liberal politikaların ardından belirlenen ve Konut Üzerine Beyaz Kitap'ta somutlaşan yeni konut politikası, devletin konut arzından tamamen çekilip yerini piyasaya bırakması üzerine kurulmuştur. Devlet talep yanlı sübvansiyonlar aracılığıyla konut talebini arttırmaya çalışmıştır. Aynı zamanda kentsel arsalar, özel sektörün konut üretimini kolaylaştıracak şekilde özelleştirilmiştir. Öte yandan 2000'li yıllarla birlikte ticari bankaların ipotek piyasasına katılımını teşvik etmeye yönelik önemli girişimlerde bulunulmuş ve konut finansmanının piyasalaşmasına yönelik adımlar atılmıştır. İpotekli konut kredilerinin küresel finansal sisteme eklenmesi için 2001 yılında gereken adımlar atılmıştır. Aynı yıl önemli miktarda İDMK ihracı yapılmıştır. Ülkenin İDMK pazarı 2004 yılından sonra hızla büyümüşse de ihrac seviyeleri hala nispeten düşüktür. İDMK ihracı bankalar ve banka dışı finans kuruluşları aracılığıyla gerçekleşmektedir. GYO sistemi ise 2012 yılından itibaren aktif bir şekilde işlemektedir. Günümüzde sektör, gelişmekte olan ülkeler arasında piyasa değeri bakımında en büyük GYO sektörüdür.

Türkiye'de İİS dönemi konut arzı büyük oranda özel sektör tarafından karşılanmıştır. Devlet sosyal güvenlik fonları ve Türkiye Emlak Kredi Bankası aracılığıyla konut finansmanında yer almaya çalışmıştır. Öte yandan bu kurumlar konut kooperatiflerinin gelişimine destek olmuştur. Belirli bankalar hariç kamu ve özel bankaların ipotek piyasasına girişi yasaklanmıştır. Neo-liberal politikalara geçişle birlikte konut finansmanının özelleştirilmesinin ilk adımı atılmış ve ticari bankaların ipotek piyasasına girişi serbestleştirilmiştir. 1984 yılında çıkarılan Toplu Konut Kanunu ile devletin konut finansmanındaki rolü arttırılmıştır. 1984-1999 yılları arasında verilen krediler bir milyondan fazla konutun inşa edilmesine ve birçok ailenin konut sahibi olmasına yardımcı olmuştur. Ayrıca bu dönem konut kooperatiflerinin altın dönemidir. Ancak 2001 krizi sonrası bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması ve TOKİ'nin kurumsal dönüşümünün ardından konut finansmanı piyasalaşmıştır. Ayrıca TOKİ'nin

kurumsal dönüşümü, Hazine arazilerinin özelleştirilmesini hızlandırmış ve özel sektörün konut piyasasına katılımını arttırmıştır. İpotek piyasasının küresel finansal sisteme eklemlenmesi için 2007 yılında çıkarılan Mortgage Kanunu, İDMK ihracının önünü açmıştır. Ancak ilk İDMK ihracı 2018 yılında ve sınırlı bir hacimle yapılmıştır. GYO sisteminin yasal alt yapısı ise 1995 yılında, gelişmekte olan ülkelere göre nispeten erken bir tarihte, oluşturulmuştur. Sektörün gelişmesi 2000 sonrasına denk düşmektedir. TOKİ iştiraki olan Emlak Konut GYO'nun 2010 yılında halka arz edilmesi, sektörün gelişimini önemli ölçüde hızlandırmıştır.

İncelenen ülkelerde görülen ikinci ortak yörünge, *enformel yerleşim alanlarının çözülmesine ve resmi konutlara erişimin arttırılmasına yönelik uygulanan neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikaları ile finansallaşma arasında olan ilişkidir*. İİS döneminde Meksika, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Türkiye’de gecekondü sorunu ortaya çıkarken, planlı ekonomi döneminde Çin Halk Cumhuriyeti’nde yetersiz barınma koşulları ülkedeki kentlerin temel sorunudur. Konut finansmanının yaygınlaşması ve özel sektör inşaat yatırımlarının teşvik edilmesi bu yerleşim alanlarının dönüştürülmesi ile mümkün olmuştur.

Meksika’da resmi konutlara erişimin arttırılması temel olarak ipotekli konut kredilerinin sosyal tabanının genişletilmesi ile mümkün olmuştur. 1980’lerin başında kurulan FONHAPO, ilk defa kayıt dışı sektörde çalışan dar gelirli hanehalklarına konut sübvansiyonları vermeye başlamıştır. 1990’larda sosyal güvenlik fonlarının yeniden yapılandırılmasıyla fonların kredi tahsis mekanizması değiştirilmiş, ticarileştirilmiş sosyal konutlara olan talep devlet müdahalesiyle arttırılmıştır. 2000’li yıllarında başında SOFOL’lerin kurulması, bankalar ve sosyal güvenlik fonlarına alternatif ipotek finansmanı kurumlarının kurulması sağlamıştır. Bu kurumlar daha çok alt-orta gelir gurubuna yönelik krediler vermiştir. Ayrıca SOFOL’lerden kredi alan bireyler, kredilerini

sosyal güvenlik fonlarından aldıkları sübvansiyonlarla birleştirerek kullanabilmişlerdir. 2008 krizini takiben sosyal güvenlik fonlarının verdiği krediler çeşitlendirilmiş ve hanehalkının konutlarını yenilemeleri, genişletmeleri ve yeni konut satın alabilmeleri için verilen destek arttırılmıştır. 2014 yılında sonra Sosyal Kalkınma Bakanlığı, mevcut konutların iyileştirilmesi ve dar gelirli ailelerin ipotekli konut kredilerine ulaşabilmesi için önemli miktarda finansman sağlamıştır. Tüm bu gelişmeler sübvansiyonlu konutlara erişimin toplumsal tabanının genişletirken daha fazla hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesine yol açmıştır.

Güney Afrika Cumhuriyeti'nde çerçevesi Konut Üzerine Beyaz Kitap ile çizilen ve 1995 yılından itibaren hayata geçirilen Ulusal Konut Sübvansiyonu Programı, gecekondulu yerleşimlerinin önüne geçilmesi ve resmi konuta erişimin arttırılması için önemlidir. Programla birlikte bir milyondan fazla konut tahsisi gerçekleştirilmiştir. Ancak en alt gelir grubunda yer alanlar (<3500 rand) hariç, devlet desteği alan hanehalkının konut sahibi olabilmesi için sübvansiyon dışında ayrı bir fona (geleneksel fon yöntemi ya da finans kuruluşlarına başvurulması gibi) ihtiyacı olmuş ve birçok aile bu durumdan dolayı borçlanmak zorunda kalmıştır. 2000'lerin başında BNG Konut Planı ile gündeme gelen ve 2005 yılından sonra uygulanmaya başlayan Finans Bağlantılı Bireysel Sübvansiyon Programı (FLISP), sübvansiyon gruplarını genişleterek konut sübvansiyonuna erişemeyecek kadar zengin ama bir konut alamayacak kadar yoksul olan hanelerin (gap market) sisteme dahil edilmesini sağlamıştır. Ancak bu programın temel mantığı, sübvansiyonun ipotek finansmanına bağlı olmasıdır. Diğer bir ifadeyle devletten mali destek alabilmek için finansal kurumlar tarafından verilen ipotekli konut kredilerine başvurulması gerekmektedir. 2011 yılından sonra FLISP programı yeniden düzenlenmiş ve sübvansiyonlu konutlara erişimin toplumsal tabanı genişletilmeye çalışılmıştır. Sonuç olarak, Güney Afrika Cumhuriyeti'nde 1990'lardan beri uygulanan talep yanlı

sübvansiyon programı, daha fazla hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesiyle sonuçlanmıştır.

2000 sonrası Türkiye’de, enformel yerleşimlerle mücadelede iki farklı politika hayata geçirilmiştir. Bunlardan ilki alt-orta gelir gruplarına yönelik sunulan sübvansiyonlu konutlardır. 2002 yılında Acil Eylem Planı (AEP) ile başlatılan konut seferberliği çerçevesinde TOKİ, bankalarca sağlanan ipotekli konut kredilerine ulaşamayan ve piyasa koşullarında konut edinme imkânı bulunmayan kesimlere yönelik alternatif bir konut finansman sistemi başlatmıştır. Kurum tarafından özel sektöre ürettirilen sübvansiyonlu konutlar, 8, 10 veya 15 yıllık taksitler halinde hanehalkına satılmaktadır. Enformel yerleşimlere yönelik ikinci politika ise kentsel dönüşüm programıdır. 2000’li yılların başında yerel yönetim yasalarında yapılan değişikliklerle yasal alt yapısı hazırlanan dönüşüm projeleri, 2012 yılında çıkarılan 6306 sayılı yasa ile hız kazanmıştır. Kentsel dönüşüm programı hak sahiplerinin borçlandırılmasını beraberinde getirmiştir. Kentsel dönüşüm kredisi adı altında verilen ve faiz oranları sübvansiyon edilen krediler ile TOKİ tarafından sürdürülen ticarileştirilmiş sosyal konut uygulaması daha fazla hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesine neden olmuştur.

Çin Halk Cumhuriyeti’nde gecekondü sorunu Çin kentlerinin temel problemlerinden biri olmamıştır. Ülkede otoriter bir yönetim biçiminin var olması ve arazilerin devletleştirilmesi düzensiz yerleşimlerin gelişmesini engellemiştir. Planlı ekonomi dönemi boyunca Çin kentlerinde görülen temel sorun ise yetersiz barınma koşullarıdır. Bu sorunun üzerinden gelmek için ÇKP yönetimi, özel sektörün konut yatırımlarını arttırmaya çalışmıştır. 1990’ların başında ulusal konut pazarının oluşmasıyla konut tedarik sistemi sosyal ve ticari konut olmak üzere ikili bir yapıya dönüştürülmüş ve dar gelirli nüfusun Konut Tasarruf Fonu aracılığıyla konut sahibi olabilmesinin önü açılmıştır. 1997 Asya Finans Krizi’nin ardından hazırlanan talep yanlı sübvansiyonlara

öncelik verilerek alt-orta gelir gruplarının konut sahibi olmasına yönelik devlet desteği arttırılmıştır. Ancak kar marjlarından dolayı geliştiricilerin uygun fiyatlı konutlara olan ilgisi yetersiz kalmıştır. Bu soruna yönelik müdahale 2008 Küresel Finans Krizi'nden sonra gelmiş ve sosyal konut sistemi yenilenmiştir. Yeni sistemde kiralık sosyal konutlara önem verilmişse de bu konutların yerel yönetimlere ek maliyetler getirmesi ve kentsel arsa spekülasyonunun yerel yönetimler için önem kazanması alt-gelir grubunda yer alan hanelerin daha çok ticarileştirilmiş sosyal konutlara yönlendirilmesine sebep olmuştur. Sonuç olarak Çin Halk Cumhuriyeti'nde ticarileştirilmiş sosyal konut, hanehalkının finansal piyasalara eklemelenmesinin bir aracı olmuştur.

İncelenen ülkelerde görülen üçüncü ortak yörünge, *devletin konut piyasası ile finansal piyasadaki aktif rolüdür*. Ülkelerin ortak özelliklerinden biri, devletin ekonomik üretim ve bölüşüm süreçlerinde aktif bir role sahip olmasıdır. Devlet, günümüz liberal piyasa ekonomilerinde de piyasanın işlerlik kazanmasında başat bir konumdadır. Fakat incelenen ülkelerde İİS döneminden miras kalan bir devlet kapitalizmi söz konusudur ve bu sistem neo-liberal politikalarla birlikte yeni bir yapıya evrilmiştir. Yeni dönemde devlet, düzenleyici ve denetleyici bir aktör olarak serbest piyasanın önünü açarken aynı zamanda tamamlayıcı bir aktör olarak sık sık müdahalelerde bulunmaktadır. Devlet ekseninde belirlenen bu müdahaleler, devlete yakın bir seçkinler sınıfının oluşmasını sağlamaktadır. Liyakat yerine sadakate öncelik verilerek belirlenen bu sınıf, sermaye birikim süreçlerinden sonuna kadar faydalanmaktadır. Öte yandan bu sistemde yöneticiler meşruiyetlerini ekonomik büyümeye dayandırmakta, neo-liberal sosyal devlet uygulamaları ve kaynak dağıtım mekanizmaları ile bu meşruiyeti korumaya çalışmaktadır. Konut politikası ise bu tarz hedeflerin hayata geçirilmesinde önemli bir araca dönüşmektedir.

Ülkelerin hepsi, konut politikasını ekonomik büyüme için bir araç olarak kullanmaktadır. Konut finansmanında yaşanan gelişmeler konut talebini uyarırken özel sektörün konut yatırımlarını arttırmasını sağlamaktadır. İnşaat sektörünün endüstriyel gelişim ve ekonomik büyüme için önemli bir itici güç oluşu, siyasi aktörlerin konut ve finansal piyasalar arasındaki etkileşimi arttırmaya yönelik müdahalelerde bulunmasına neden olmuştur. Örneğin Çin Halk Cumhuriyeti'nde yerel siyasi aktörler, ulusal ekonomik gelişmeye katkı sağlamak (aynı zamanda kendi başarılarını arttırmak) adına kentsel arazinin ve konutun finansallaşmasına daha fazla yönelmektedir. Diğer yandan Meksika, Türkiye ve Güney Afrika Cumhuriyeti'nde hükümetler, inşaat endüstrisinin işgücünü emme kapasitesini kullanmayı arzulamışlardır. Ayrıca incelenen ülkelerin hepsinde konut popülist bir politik araca dönüşmüştür. Modern kentsel konut peyzajları ve sözde orta sınıf yaşam tarzının yaygınlaşması, büyümenin hızla gerçekleştiği imajını oluşturmaktadır. Bunun yanında hanehalkının konuta erişebilirliğini arttırmaya yönelik neo-liberal sosyal politika, siyasi aktörlerin oy devşirmelerine imkan vermektedir. Dahası bu müdahaleler, hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesini toplum nezdinde meşrulaştırmaktadır.

Meksika, Türkiye ve Güney Afrika Cumhuriyeti örneklerinde olduğu gibi konut, siyasi aktörlerin kendilerine sadık bir seçkinler sınıfı oluşturmalarına katkı sağlamaktadır. Konut politikasını yönlendirme konusunda aktif bir devlet kurumu tarafından beslenen bu sınıf, siyasi aktörlerin hegemonyasını destekleyecek siyasi-iktisadi tabanı oluşturmaktadır. Güney Afrika Cumhuriyeti'nde Apartheid politikaların izini silmek isteyen Afrika Ulusal Kongresi (ANC), konut politikası sayesinde yerli nüfustan oluşan elit bir sınıf oluşturmuştur. Bu kapsamda Konut Bakanlığı, Ulusal Konut Sübvansiyonu Programı aracılığıyla konut arzını ve talebini etkileyen müdahalelerde bulunmuştur. Meksika'da Milli Hareket Partisi (PAN) tarafından tetiklenen kredi genişlemesi en büyük altı inşaat şirketine yaramıştır. 2000'li yıllarda inşa edilen yeni konutların yarısı bu

şirketlere aittir. Konut arzı ve talebi ise büyük oranda sosyal güvenlik fonları (INFONAVIT, FOVISSSTE ve ISSFAM-FOVIMI) tarafından yönetilmiştir. Nitekim geliştiriciler, üretecekleri konut birimlerinin sayısını herhangi bir yılda ipotek almaya hak kazanan işçi sayısına göre ayarlamıştır. Türkiye örneğinde ise Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), inşaat sektöründe yer alan belli başlı şirketlere önemli miktarda kaynak transferi yapmış ve kendi sermayesini oluşturmuştur. Bu kapsamda önemli yetkilerle donatılan TOKİ, sosyal ve ticari konut projeleri ile konut arzı ve talebini belirlemiştir.

İncelenen ülkelerde görülen son ortak yörünge ise, *konut finansmanında sağlanan yeniliklere, talep yanlı sübvansiyonlara ve arz yanlı teşviklere rağmen konuta erişilebilirliğin günden güne zorlaşmasıdır. Bunun temel sebebi ise konutun yatırım aracına dönüşmesidir.* Ülkelerin konut finansman ve konut tedarik sistemlerini piyasalaştırmaları ve bu sistemleri küresel finansal sisteme eklemlmeleri, konut finansmanının maliyetini düşürmüş ve finansmana erişimin toplumsal tabanını genişletmiştir. Ayrıca uygulanan neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikaları ipotekli konut kredilerine olan talebi arttırmıştır. Bu süreç, uluslararası likidite bolluğu ve ülkelerin makro ekonomik istikrar dönemleriyle birleşerek ipotekli konut kredilerinde ve inşaat faaliyetlerinde önemli artışlara yol açmıştır. İlk başlarda hanehalkının konut satın alabilmesini kolaylaştıran ve ekonomik göstergeler açısından olumlu görünen bu gelişme, konut fiyatlarında enflasyonla sonuçlanmış ve konutu kullanım değerinden soyutlanmış bir metaya dönüştürmüştür. Diğer yandan konutun finansal bir araca dönüşmesi nedeniyle artan lüks konut üretimleri, konut talebi ile konut arzı arasındaki uyumsuzluğu arttırmıştır.

Ülkelerin tamamında konut fiyatları artmaktadır. OECD verilerine göre, 2015 - 2021 yılları arasında (nominal) konut fiyat endeksi Meksika'da 156, Çin Halk Cumhuriyeti'nde 150, Güney Afrika Cumhuriyeti'nde 126 ve Türkiye'de 286 puana

yükselmiştir.⁸⁸¹ Türkiye örneğinde görüldüğü gibi konut fiyatlarındaki enflasyon uluslararası sermaye akımlarında yaşanan kesinti, ipotek kredisi faiz oranlarında ve enflasyonda yaşanan yükselişle birleşmiş, konuta erişilebilirliği düşürmüştür. Bunun yanında ülkede artan göçmen sayısı ve yabancılara konut satışının özendirilmesi konut fiyatlarındaki yükselişi desteklemiştir. Meksika ve Çin Halk Cumhuriyeti örneklerinde görüldüğü gibi konutun finansallaşması konut piyasasında yapısal sorunlara yol açmıştır. Arz ve talep arasında oluşan boşluk, konut açığına rağmen boş kalan konutların artmasına sebebiyet vermiştir. Öte yandan ülkelerin tamamında yaşanan inşaat faaliyetlerindeki artış, kentlerin çeperlere doğru yayılmasını hızlandırmıştır. Bu, hem kentsel arsalar üzerindeki baskıyı arttırmış hem de kentsel altyapı ve ulaşım sorunlarının büyümesine neden olmuştur. Güney Afrika Cumhuriyeti örneğinde görüldüğü gibi inşaat faaliyetlerinde artışa neden olan sosyal konut politikası, yerel yönetimlere önemli ekonomik maliyetler yüklemiştir. Günümüzde birçok hane, halen daha yeterli kentsel hizmetten mahrumdur.

Tez kapsamında ortaya konan ortak yörüngeler ülkelerin yaşadıkları benzer deneyimlerin tespitini sağlaması açısından önemlidir. Ancak bu, konut politikalarının yakınsadığı anlamına gelmemektedir. Ülkeler yerel kurumsal farklılıklarını korumaya devam ettikleri sürece özgün süreçlerden geçmektedir. Nitekim incelenen ülkelerde konut politikasına etki eden aktörler temelde benzer görülse de özünde farklılaşmaktadır. Türkiye dışındaki ülkelerde ipotek finansmanı bankalar ve diğer mevduat kuruluşları tarafından verilmektedir. Meksika ve Çin Halk Cumhuriyeti'nde zorunlu tasarruf fonları mevduatların bir kısmının bu kurumlarda toplanmasına imkan vermektedir. Örneğin Meksika da bu fonlar (INFONAVIT ve FOVISSSTE) ipotek piyasasının %70'ini elinde bulundurmaktadır. Türkiye'de ise 2001 krizi sonrası yeniden yapılandırılan bankacılık

⁸⁸¹ OECD, **Housing Prices**, <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm#indicator-chart>, erişim tarihi: 22.04.2022.

sektörü ipotekli konut kredileri piyasasında tek başına söz sahibidir. Yine Türkiye dışındaki ülkeler ipoteklerin finansmanı konusunda menkul kıymetleştirmeye daha fazla yönelmektedir. Türkiye’de ise bankacılık sektörü ulusal ve uluslararası sermaye piyasalarından borçlanarak fon kapasitesini artırmaktadır. Her iki durumda da uluslararası likidite bolluğu söz konusu finansmanın bulunmasını kolaylaştırmıştır. Ancak Türkiye özelinde görüldüğü gibi borçlanma, uluslararası likidite de yaşanan bir daralmadan daha hızlı etkilenmektedir. Konutların finansmanı söz konusu olduğunda Türkiye’yi diğer ülkelerden ayıran en büyük fark TOKİ iştiraki olan Emlak Konut GYO’dur. Yapılı çevrenin sermaye piyasaları ile bağlantısının kurulmasında önemli bir görev üstlenen kurum, TOKİ’nin arsa portföyünü kullanarak özel sektöre sermaye aktarımında kilit aktördür.

Son olarak, Türkiye’de müdahaleci bir devlet kurumu olarak karşımıza çıkan TOKİ, konut politikasına yön verme kapasitesi bakımından diğer ülke örneklerindeki türdeşlerinden ayrılmaktadır. Kurum; uzun yıllar Başbakanlık’a bağlı olmuş, denetim mekanizmasından uzak bir konuma oturtulmuş, imar planı yapma, kentsel dönüşüm alanı ilan etme ve bu konuda projeler geliştirme, hazine arazilerini imara açma ve özelleştirme, yurt içinde ve dışında şirket kurma ve var olanlara ortak olma, konut altyapı ve sosyal donatı proje geliştirme, devlet garantili veya garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul kıymetler çıkarmak gibi önemli yetkilerle donatılmıştır. Kurumun 2000’li yıllarda mali disiplin ilkesi çerçevesinde yeniden inşa edilmesi, kendi bütçesini oluşturmak için kentsel arsalarla daha fazla yönelmesini gerektirmiştir. TOKİ, hazineye ait arsa ve arazileri lüks inşaat projeleri için kullanılabilir hale getirmektedir. Daha sonra bu arsalar, Emlak Konut GYO aracılığıyla özelleştirilerek büyük inşaat firmaları için kazançlı mega konut projelerinde kullanılmaktadır. TOKİ, arsaların özelleştirilmesinden elde ettiği geliri ticarileştirilmiş sosyal konut projelerine aktarmaktadır. Kurum için bu konutlar niceliksel bakımdan epeyce önemlidir. Çünkü üretilen konutların çokluğu, daha

fazla alt-orta gelir grubuna ulaşılması dolayısıyla da daha fazla siyasi rant anlamına gelmektedir. Ayrıca TOKİ, ürettiği kentsel dönüşüm projeleri ile enformel yerleşim alanlarının çözülmesinde ve resmi konutlara erişimin artırılmasında önemli bir görev üstlenmiştir. Bu sayede normal şartlarda bir eve sahip olan hanehalkı bile finansal piyasalardan borçlanmak zorunda kalmıştır. Sonuç olarak TOKİ, neo-liberal sosyal konut politikası aracılığıyla konutun finansallaşmasını yönlendiren aktif bir devlet aygıtı olarak ortaya çıkmaktadır.

Finans sermayesinin hızla genişlediği, ulusal pazarların sınırlarının kaldırıldığı ve ulusal politikaların uluslararası gelişmelerden oldukça etkilendiği küreselleşme çağında, konutun finansal bir varlık olarak görülmesini kısa sürede değiştirmek pek mümkün görünmemektedir. Dahası hükümetler, ekonomik büyümeyi desteklemek için inşaat sektörüne yönelmeye devam edecekler gibi durmaktadır. Öte yandan birçok ülkede yaşanan siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar ile terörizm, küresel düzeyde gerçekleşen göç hareketlerine yol açmaktadır. Kitlesele nüfus hareketleri ise birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede yeterli konuta ulaşılabilirlik sorununu günden güne büyötmektedir. Ancak bu olumsuz iklim, konuta erişilebilirliği arttırmak için çeşitli politikaların oluşturulamayacağı anlamı taşımamalıdır. Nitekim günümüzde birçok hükümet, giderek şiddetlenen sosyal, mekânsal ve ekonomik eşitsizlikler nedeniyle konut sorununa daha fazla önem vermek zorunda kalmaktadır. Örneğin Almanya’da artan kiralalar, özel sektörün yönettiği ve kiraladığı konutların kamulaştırılmasını gündeme getirmiştir.⁸⁸² Hollanda’da hükümet, alt-orta gelir grubunu korumak amacıyla kira artışlarını sınırlandırmaya hazırlanmaktadır. Ayrıca devletten konut yardımı alma yaşının da 23’ten

⁸⁸² Örneğin Berlin’de 2016 yılından beri %42 oranında artan kiralalar, emlak şirketleri tarafından yönetilen ve kiraya verilen 200 binden fazla konutun kamulaştırılmasına yönelik bir referandumun yapılmasına neden olmuştur. ‘Deutsche Wohnen & Co. enteignen’ isimli inisiyatifin büyük çabasıyla gerçekleşen referandum, her ne kadar yerel yönetimlere tavsiye niteliği taşıyor olsa da, yerel siyasi aktörler ve emlak şirketleri üzerinde baskı oluşturacak gibi durmaktadır. BBC, **Berlin’de konut sıkıntısı: Halk referandumda 200 binden fazla konutun kamulaştırılmasına 'Evet' dedi,** , <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-58709765>, erişim tarihi: 19.05.2022.

21'e çekilmesi düşünülmektedir.⁸⁸³ Kanada'da hükümet, artan konut fiyatları karşısında yabancılara konut satışını yasaklamaya hazırlanmaktadır.⁸⁸⁴ Çin Halk Cumhuriyeti'nde yükselen konut fiyatları, kentsel arazilerin kullanım hakkının satılmasında kısıtlamaya gidilmesine neden olmuştur.⁸⁸⁵ Ayrıca artan kiralarla mücadele etmek amacıyla da kira sınırlaması getirilmiştir.⁸⁸⁶

Son yıllarda konut fiyatlarının en hızlı arttığı ülke olan Türkiye'de de hükümet, konuta ulaşılabilirliği arttırmak amacıyla çeşitli müdahalelerde bulunmaya hazırlanmaktadır. Bunlardan ilki, ilk defa konut sahibi olacakları kapsayan konut kredisi faiz oranı sübvansiyonudur. Buna göre 2 milyon liraya kadar olan krediler 0,99 oranında verilecektir. İkincisi, bir yıl boyunca konut fiyatını sabit tutmayı taahhüt eden KOBİ ve KOBİ dışı inşaat şirketlerine verilecek olan kredilerdir. Bu kredilerle çeşitli nedenlerden dolayı konutlarını tamamlayamayan şirketlerin inşaatlarını tamamlamaları hedeflenmektedir. Son düzenleme ise sosyal konutlara yöneliktir. Bu kapsamda TOKİ'ye sosyal konut projelerini arttırması için 30 milyar liralık finansal destek verilmesi planlanmaktadır. Ayrıca sosyal konutların yeniden satışına beş yıllık bir sınırlama getirilmesi düşünülmektedir.⁸⁸⁷

⁸⁸³ Hürriyet, **Önemli karar verildi! Ev sahiplerine kira sınırlaması getirilecek**, <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/onemli-karar-verildi-ev-sahiplerine-kira-sinirlamasi-getirilecek-42066908>, erişim tarihi: 20.05.2022.

⁸⁸⁴ Kanada'da yabancılara satılan konutların oranının %1 olduğu tahmin edilmektedir. Dolayısıyla böyle bir müdahalenin etkisiz kalması beklemektedir. Oysa konut fiyatlarındaki artışın temel nedeni ekonomik istikrar için faizlerin düşürülmesidir. Bu, borçlanma maliyetleri düşen hanehalkının konuta olan talebini arttırmıştır. BBC, **Kanada'da konut krizi: Fiyatlar bir yılda yüzde 20'den fazla arttı, hükümet yabancılara konut satışını yasaklamaya hazırlanıyor**, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-61035953>, erişim tarihi: 19.05.2022.

⁸⁸⁵ Qingdao, Tianjin, Shenzhen ve Huizhou gibi şehirlerde yerel yönetimlerin yetkisi askıya alınmıştır. Emlak Kulisi, **Çin'den artan konut fiyatlarına müdahale!**, <https://emlakkulisi.com/cinden-artan-konut-fiyatlarina-mudahale/680772>, erişim tarihi: 19.05.2022.

⁸⁸⁶ Emlak Kulisi, **Çin'den yüksek ev kiralarna kısıtlama!**, <https://emlakkulisi.com/cinden-yuksek-ev-kiralarna-kisitlama/681869>, erişim tarihi: 19.05.2022.

⁸⁸⁷ TRT HABER, **Yüzde 0,99 faizli konut kredisine kimler başvurabilir? Konut kredisine başvuru şartları neler?**, <https://www.trthaber.com/haber/guncel/yuzde-099-faizli-konut-kredisine-kimler-basvurabilir-konut-kredisine-basvuru-sartlari-neler-679207.html>, erişim tarihi: 19.05.2022.

Yukarıdaki müdahaleler hayata geçirilmeden daha etkisi görülmüştür. Ancak bu etki negatif olmuş, hükümetin yeni finansman modelini kamuoyuyla paylaşmasıyla konut fiyatları artmıştır.⁸⁸⁸ Özellikle sübvansiyonlu konut kredilerinin talebi arttıracak olması konut sahiplerinin faiz indirimini fırsata çevirmelerine destek olmuştur. Artan fiyatlar, konut sahibi olmak isteyen hanehalkının daha fazla borçlanması demektir. Dolayısıyla devlet müdahalesi, konut ihtiyacı olanlardan daha çok konut sahipleri, konut geliştiricileri ve konut kredisi veren finansal kurumlara yarayacaktır.

Türkiye’de konut fiyatlarındaki yükselişin altında yatan nedenlerden biri ekonomik istikrarsızlıktır. Türk lirasının hızla değer kaybetmesi ve yükselen enflasyon nedeniyle artan mal ve hizmet fiyatları, inşaat/konut sektörünün maliyetlerini arttırmıştır. İnşaat maliyetlerindeki yıllık ortalama artış oranı 2010-2016 yılları arasında %7,6 iken bu oran 2017’de %19,7’ye 2019’da %27,54’e ve 2021 ise %67,74’e çıkmıştır.⁸⁸⁹ Konut yatırımlarında azalmaya neden olan bu süreç konut fiyatlarını da etkilemektedir. Diğer yandan hızla yükselen enflasyon, birikimlerini korumak isteyen hanehalkının değer deposu olarak görülen konuta olan ilgisini arttırmıştır. Nitekim Türk lirasının hızla değer kaybetmeye başladığı 2016 sonrası süreçte 3 milyon 385 bin ilk el konut satışı gerçekleşirken aynı dönemde hanehalkı sayısı 3 milyon 123 bin artmıştır. Bu zaman zarfında konut sahipliği oranı ise %59,7’den %57,5’e düşmüştür. Bu göstergeler halihazırda bir eve sahip olan hanehalkının konuta yatırım yaptığını göstermektedir. Faiz sübvansiyonları ise bu ilginin yoğunlaşmasını sağlamaktadır.

Konut fiyatlarını arttıran ikinci neden ise konut arzı ile konut talebi arasındaki uyumsuzluktur. Ülke genelinde satılmayan konutların sayısı, arz ve talep uyumsuzluğunu gösteren önemli verilerden biridir. Buna göre 2013-2021 yılları arasında üretilen

⁸⁸⁸ T24, **Konut kredisi paketi açıklandı, ev fiyatları anında arttı!**, <https://t24.com.tr/haber/konut-kredisi-paketi-aciklandi-ev-fiyatlari-aninda-artti,1033064>, erişim tarihi: 19.05.2022.

⁸⁸⁹ TÜİK, **İnşaat Maliyet Endeksi**, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 19.05.2022.

konutların dörtte biri satılmamıştır. Oranın bu kadar yüksek olmasının nedenlerinden biri konut üretiminin neredeyse yarısının lüks konut üretimi olmasıdır. Konut arzının diğer yarısı ise nüfusun önemli bir kısmına hitap eden epeyce sıkışık bir pazardır. Düşük faizli krediler, alt ve orta gelir grubunda yer alan ve konut arzından konut satın almak isteyen geniş bir talebi harekete geçirerek konut fiyatlarındaki artışı beslemektedir. Başka bir ifadeyle alt ve orta gelir grubuna yönelik konut üretimi arttırılmadan sağlanan faiz sübvansiyonları konuta erişilebilirliği azaltmaktadır. Alt gelir grubunun konut sahipliği oranına baktığımızda durum daha net anlaşılmaktadır. 2013-2021 yılları arasında bu gelir grubunda yer alan hanehalkının konut sahipliği oranı %59,3'ten %49,4'e düşmüştür. Kısacası Türkiye'de akut hale gelen konut bunalımı yetersiz konut arzı sorunu değil yapısal bir sorundur. Bu sorunun çözümü ise faiz sübvansiyonu gibi talep arttırıcı önlemlerle değil arzı taleple buluşturacak müdahalelerle mümkündür.

Konut arzının konut talebi ile örtüşmesini sağlayacak politikalar sistematik ve etkin bir konut politikasına ihtiyaç duymaktadır. Bu kapsamda atılması gereken adımların başında konut tedarik sisteminin revizyonu gelmektedir. Kamuya ait lojmanları saymazsak (ki son dönemde bu konutlarda özelleştirilmeye başlanmıştır) Türkiye'de kiralık konut sektörü büyük ölçüde özel piyasaya bırakılmıştır. Bu durum; yoksullar, dar gelirli aileler, öğrenciler, göçmenler gibi özel kiralık piyasasından konut kiralamakta zorlanan kesimlerin konuta erişimini sınırlamaktadır. Oysa TOKİ, sosyal konut üretimine kiralık konut üretimini de ekleyebilir ve mülk konut odaklı konut politikasına yeni bir açılım getirebilir. Ayrıca bu konutların üretimi için genel bütçeden belirli bir oranda pay aktarılabilir. Böylece sosyal konutların üretimi için Hazine arazileri üzerindeki baskı azaltılabilir.

Kamu kiralık konutları dışında konut tedarik sistemine getirilebilecek ikinci yenilik ise uygun fiyatlı konut piyasasının oluşturulmasıdır. Günümüzde TOKİ bu görevi

üstlenmeye çalışsa da üretilen konutların nicelik olarak yetersiz kaldığı ortadadır. Özel sektör ise hem TOKİ'nin sahip olduğu ayrıcalıklara sahip olamadığı hem de yüksek arsa fiyatlarından dolayı uygun fiyatlı konut üretimine uzak durmaktadır. Özellikle son yıllarda artan arsa maliyetleri toplam inşaat maliyetleri içerisinde %50 ile %60'a ulaşmış durumdadır.⁸⁹⁰ Dünya ortalamasının çok üzerinde olan bu oran, uygun fiyatlı konut üretiminin önündeki en büyük engellerden biridir. İmarlı ve altyapılı arsa sunumunu arttırmadan arsa spekülasyonunun önüne geçmek dolayısıyla da arsa fiyatlarını düşürmek mümkün gözükmemektedir. Bu noktada TOKİ ile belediyeler, imarlı ve alt yapı arsa sunumunu arttırabilir. Bu arsalar üzerinde ise öncelikli olarak uygun fiyatlı konut üretimi özendirilebilir. Ayrıca arsaların mülkiyeti kamuda kalacak şekilde yalnızca kullanım hakkı özelleştirilebilir.⁸⁹¹ Bu sayede arsa maliyetleri daha da düşürülebilir, kamuya sosyal konut yatırımları için önemli bir mali kaynak sağlanabilir ve arsaların değer artışı kamuya kazandırılabilir.

Konut tedarik sisteminin genişletilmesinin dışında konut sorununa pozitif katkı sağlaması muhtemel bir diğer önlem ise mülk konutun vergilendirilmesinde yönelik getirilecek çeşitli yasal düzenlemelerdir. İlk olarak, belirli bir süre (örneğin iki yıl) boş duran konutlara yönelik etkili bir vergilendirme sistemi getirilebilir.⁸⁹² Konut fiyatlarında ve kiralarda yaşanan hızlı artışlar, konutu yatırım aracı olarak görenlerin gelecekte elde edecekleri karı göz önünde bulundurarak konutlarını boş bırakmalarına neden olmaktadır. Konut sorununu pekiştiren bu gelişme, konut arzında daralmaya yol açmakta ve konut enflasyonunu arttırmaktadır. 2020 yılı sonu itibarıyla yalnızca İstanbul'da 1 milyon 800 bin boş konut olduğu bilinmektedir. Boş konutların konut piyasasına yeniden

⁸⁹⁰ GYODER Başkanı Mehmet Kalyoncu, İstanbul'un kimi semtlerinde bu oranın %75'lere ulaştığını söylemiştir. Türkiye, **Arsa payı belimizi büküyor**, <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/ekonomi/805851.aspx>, erişim tarihi: 19.05.2022.

⁸⁹¹ İngiltere'de 99, İsveç'te 60 ve Çin Halk Cumhuriyeti'nde (konut için) 70 yıllık süre için kiralanan arsalar kamuya önemli mali kaynak sağlamaktadır.

⁸⁹² Örneğin Fransa'da iki yıldan fazla boş bırakılan konutların vergisi, kira değeri üzerinden %12,5 oranında artmaktadır. Dahası bu vergi her geçen yıl aynı oranda artmaktadır. İskoçya'da yerel yönetimler, bir yıldan fazla boş bırakılan konutların emlak vergisi ihtiyari olarak %200 oranında artırma yetkisine sahiptir.

kazandırılması konutun finansallaşmasını önlemede epeyce önemlidir. Alınabilecek diğer bir önlem ise birden fazla eve sahip olanların vergilendirilmesine yöneliktir. Konutun yatırım aracı olmaktan çıkarılmasında önemli bir yere sahip olan bu değişiklik, konut sayısı arttıkça emlak vergisi ve gelir vergisi oranlarının değişmesi usulüne göre belirlenebilir. Günümüzde sadece belirli şartları⁸⁹³ sağlayan hanehalkına yönelik emlak vergisi muafiyeti uygulanmaktadır. Ancak var olan vergiler, yatırım amacıyla iki veya daha fazla konut almayı caydıracak seviyede değildir. Dolayısıyla getirilecek yeni oranlar, yatırımların konut yerine üretken sektörlere aktarılmasına yardımcı olabilir. Bu sayede azalan konut talebi fiyat artışlarını önleyebilir. Öte yandan alınan vergiler, imarlı ve altyapılı arsa sunumunun arttırılmasında kullanılabilir.

Yukarıdaki öneriler, konutun finansal bir varlık olmaktan çıkarılmasını hedefleyen ülkeler tarafından kullanılabilir ve/veya kullanılmaktadır. Hükümetler, içsel dinamikleri çerçevesinde belirledikleri konut politikalarıyla konutun finansallaşmasını yavaşlatmayı ve yoksul ve alt-orta gelirli hanehalkının konuta erişebilirliğini arttırmayı başarabilir. Ancak sürecin tersine dönmesi ve konutun tekrardan; bireyler, kurumsal yatırımcılar ve konut sağlayıcıları gibi farklı sosyal gruplar tarafından temel bir ihtiyaç olarak görülmesi için inşaata ve finansa dayalı birikim stratejisinden vazgeçilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde alınan önlemlerin başarısı sınırlı kalacaktır.

⁸⁹³ Hiçbir geliri olmayan yoksullar ile gelirleri sadece emekli, dul ve yetim aylığından ibaret olanların, gazilerin, engellilerin, şehitlerin, dul ve yetimlerin brüt 200 metrekareyi geçmeyen tek konutları için emlak vergisi muafiyeti uygulanmaktadır. 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, **Resmî Gazete**, T/S: 11/8/1970/13576.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu tez çalışmasında, konutun finansallaşmasına neden olan neo-liberal politikaların genel olarak gelişmekte olan ülkelerin özel olarak da Türkiye'nin konut politikasına etkisi incelenmiştir. 20. yüzyılın son çeyreğinde tüm dünyada hızla yayılan neo-liberal politikalar, küresel düzeyde alternatif yatırım fırsatları arayan sermaye/tasarruf fazlasının serbestçe dolaşımına imkan vermiştir. Küresel finansal sisteme eklenmek isteyen ve üretim yapıları sermaye girişi ile ithal girdiye bağımlı olan gelişmekte olan ülkeler, finansal serbestleşme için gereken düzenlemeleri hayata geçirerek küresel likidite bolluğu için alternatif yatırım olanakları sunmaya başlamıştır. Gelişmekte olan ülkelere yönelen ve daha çok spekülasyon getiri arayışında olan sermaye girişleri, finansal krizlere sebebiyet vermiştir. Hükümetler, sermaye hareketlerinin ekonomiler üzerindeki olumsuz etkisini ortadan kaldırmak için ekonomik düzenlemelere başvurmuştur. Daha fazla sermaye girişine olanak veren bu girişimler, ülke ekonomilerinin finansallaşmasını hızlandırmıştır. Finansallaşma, varlık fiyatlarında enflasyona ve hanehalkı borçluluğuna yol açarak toplam talebin artmasını sağlamıştır. Borçla finanse edilen bu tüketim yapısının merkezinde ise “konut” bulunmaktadır.

Tez kapsamında, Türkiye’de yaşanan süreçlerin özgünlüğünü anlamak için iki temel çözümleme yapılmıştır. İlk çözümlemede, Meksika, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Çin Halk Cumhuriyeti’ndeki konut politikaları tarihsel süreçte incelenmiş ve bu politikaların sermaye hareketlerinden etkilenme düzeyleri irdelenmiştir. İkinci çözümlemede ise, Türkiye’de yaşanan deneyime odaklanılmıştır. Ülke incelemeleri, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan süreçleri anlamak için önemli bulgular sağlamıştır. Ancak Türkiye’deki sürecin özgünlüğünün yakalanması karşılaştırmalı bir analiz ile mümkün olmaktadır. Ortak yörüngeler yaklaşımı doğrultusunda yapılan ülke

karşılaştırması, dışsal ve birbirine bağlı süreçlerin farklı ülkelerde ortaya çıkardığı benzerliklerin tespitini kolaylaştırmaktadır. Bu sayede görünüşte ulusal olan gelişmelerin hangilerinin ortak nitelikler taşıdığı hangilerinin ise ülkeye özgü olduğu ortaya konabilmektedir.

Tez kapsamında tespit edilen ortak yörüngelerden ilki, *ülkelerin konut finansman sistemleri ile konut tedarik sistemlerini piyasalaştırmalarıdır. Bu gelişme yatırım fırsatları arayan likidite bolluğundan epeyce etkilenmiştir.* 21. Yüzyılın başlarında oluşan sermaye/tasarruf fazlalığı, ulusal sistemlerin uluslararasılaşarak piyasalaşmasını teşvik etmiştir. İncelenen ülkelerin hepsi, neo-liberal politikaların bir uzantısı olarak alt yapı yatırımlarını arttırmış, arazi ve konut gelişimini etkileyen yasal düzenlemeleri kaldırmış ve inşaat endüstrisini örgütleyerek konut tedarik sisteminin piyasalaşmasını sağlamaya çalışmıştır. Bunun yanında her bir ülkede ipotek finansman sistemlerinin ve kurumlarının kurulması ile sübvansiyonların finansal sistemi destekleyecek şekilde düzenlenmesine yönelik adımlar atılmıştır.

İncelenen ülkelerde görülen ikinci ortak yörünge, *enformel yerleşim alanlarının çözülmesine ve resmi konutlara erişimin arttırılmasına yönelik uygulanan neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikaları ile finansallaşma arasında olan ilişkidir.* İçer dönük sermaye birikimi döneminde Meksika, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Türkiye’de gecekondü sorunu ortaya çıkarken, planlı ekonomi döneminde Çin Halk Cumhuriyeti’nde yetersiz barınma koşulları ülkedeki kentlerin temel sorunudur. Konut finansmanının yaygınlaşması ve özel sektör inşaat yatırımlarının teşvik edilmesi bu yerleşim alanlarının dönüştürülmesi ile mümkün olmuştur. Bu sayede sübvansiyonlu konutlara erişimin toplumsal tabanı genişlerken daha fazla hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesi sağlanmıştır.

İncelenen ülkelerde görülen üçüncü ortak yörünge, *devletin konut piyasası ile finansal piyasadaki aktif rolüdür*. Ülkelerin ortak özelliklerinden biri, devletin ekonomik üretim ve bölüşüm süreçlerinde aktif bir role sahip olmasıdır. Devlet, düzenleyici ve denetleyici bir aktör olarak serbest piyasanın önünü açarken aynı zamanda tamamlayıcı bir aktör olarak piyasaya müdahalelerde bulunmaktadır. Etkin bir devlet kurumu ekseninde belirlenen bu müdahaleler, devlete yakın bir seçkinler sınıfının oluşmasını sağlamıştır. Diğer yandan bu sistemde yöneticiler meşruiyetlerini daha çok ekonomik büyümeden alırken, neo-liberal sosyal devlet uygulamaları ve kaynak dağıtım mekanizmaları ile de meşruiyetlerini koruyabilmektedir. Konut politikası, bu tarz hedeflerin hayata geçirilmesinde önemli bir araç olarak kullanılmaktadır.

İncelenen ülkelerde görülen son ortak yörünge ise, *konut finansmanında sağlanan yeniliklere, talep yanlı sübvansiyonlara ve arz yanlı teşviklere rağmen konuta erişilebilirliğin günden güne zorlaşmasıdır*. Bunun temel sebebi ise konutun finansallaşmasıdır. Ülkelerin konut finansman ve konut tedarik sistemlerini piyasalaştırmaları ve bu sistemleri küresel finansal sisteme eklemlemeleri, konut finansmanının maliyetini düşürmüş ve finansmana erişimin toplumsal tabanını genişlemiştir. Ayrıca uygulanan neo-liberal sosyal konut politikaları, ipotekli konut kredilerine olan talebi arttırmıştır. Bu süreç, uluslararası likidite bolluğu ve ülkelerin makro ekonomik istikrar dönemleriyle birleşerek ipotekli konut kredilerinin genişlemesine ve inşaat yatırımlarının artmasına yol açmıştır. İlk başlarda hanehalkının konut satın alabilmesini kolaylaştıran ve ekonomik göstergeler açısından olumlu görünen bu gelişme, artan konut fiyatlarıyla sonuçlanmış ve konutu kullanım değerinden soyutlanmış bir metaya dönüştürmüştür. Başka bir ifadeyle barınma hakkı, kapitalist birikim adına metalaşmaya uğramıştır. Diğer yandan konutun finansal bir araca dönüşmesi nedeniyle artan lüks konut üretimleri, konut talebi ile konut arzı arasındaki uyumsuzluğu arttırmıştır.

Tezde bulunan ortak yörüngeler göstermektedir ki, bağımlı finansallaşma gelişmekte olan ülkelerde konutun finansallaşmasını anlamak için ilk adımdır. Bu ülkeler sermaye birikiminin devamlılığı için yabancı sermaye girişine ihtiyaç duymaktadır. İç finansallaşmanın oluşmasını sağlayan sermaye girişleri, bir yandan dışa bağımlılığı arttırırken diğer yandan da ulusal sistemlerin piyasalaşmasını da teşvik etmektedir. İç finansallaşma bir kez gerçekleştikten sonra, sermaye akışının devamlılığı için giderek artan bir biçimde (ama özellikle bu amaç için değil) finans sektörünün genişlemesine ihtiyaç duyulmaktadır. İnşaat ve gayrimenkul piyasalarının (uluslararasılaşma boyutuyla doğru orantılı olarak) spekülatif faaliyetlere açık olması, karlı yatırım alanları arayışında olan likidite bolluğunun bu piyasalara nüfuzunu arttırmaktadır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde finansal piyasaların genişletilmesi enformel yerleşim alanlarının çözülmesi ile mümkün olmaktadır. Bu ülkelerde var olan yüksek kayıt dışılık, nüfusun büyük bir bölümünün alt gelir grubunda yer alması ve konut ihtiyacının enformel kanallarla çözülmesi, finansal piyasaların genişleyebilmesinin önündeki engellerin başında gelmektedir. Bu noktada hükümetler, oluşturdukları neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikaları aracılığıyla, eski yerleşim alanlarının dönüşümünü ve konut sahibi olmak isteyen ancak finansal piyasalardan borçlanma ihtimali bulunmayan hanehalkının finansal piyasalara eklemlenmesini sağlamaktadır. Bu politikaların devamlılığı ise (enformel ilişki ağları kapsamında işgal edilenler de dahil olmak üzere) kentsel arsaların metalaşması ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde konutun finansallaşması, neo-liberal (piyasalaştırılmış) sosyal konut politikalarından ayrı düşünülemez.

Sosyal konutlar, birçok hanehalkının konut sorununa çare olmuştur ve olmaya da devam etmektedir. Ancak bu politikalar, kurumsal politika metinlerinde belirtildiği gibi konuta erişilebilirliği arttırma amacından saparak finans, gayrimenkul ve inşaat sektörleri ile siyasi aktörlerin çıkarlarını desteklemek için kullanılan bir araca dönüşmüştür. Sosyal

konutlar büyük ölçüde, kentsel arsanın en ucuz olduğu kent çeperlerine inşa edilmektedir. Bu tarz konutların üretiminde niceliksel hedeflere öncelik verilmekte, geliştiriciler kar marjlarını da göz önünde bulundurarak hızlı ve niteliksiz konutlar üretmektedir. Ayrıca kentsel hizmetlerde görülen eksiklikler, uzaklık ve işsizlik gibi etkenlerle birleşmekte ve yoksulluğun belirli mekanlarda yoğunlaşmasıyla sonuçlanmaktadır. Dahası bu konutlar, temel ihtiyaçlarını bile karşılamakta zorlanan yoksul kesimin borçlandırılmasını beraberinde getirmektedir. Borçlarını ödeyemeyenler ise evlerinden olarak mülksüzleşmektedir.

Ortak yörünge yaklaşımı kapsamında bulunan bir diğer bulgu ise ülkelerin yaşadıkları benzer deneyimlere rağmen özgünlüklerini korumaya devam etmeleridir. Nitekim incelenen ülkelerde konut politikasına yön veren aktörler birbirinden farklılaşmakta, konutun finansallaşma düzeyi de değişim göstermektedir. Türkiye’yi diğer ülke örneklerinden ayıran bulgulardan ilki, konut piyasasının finansal derinliğinin diğer ülkelere nazaran düşük olmasıdır. Diğer bir ifadeyle ipotekli konut kredilerinin GSYİH’ya oranı en düşük ülke Türkiye’dir. Bunun temel sebeplerinden biri ipotekli konut kredilerinin faiz oranıdır.

Türkiye’de faizler, diğer ülkelere göre nispeten yüksek seyretmiştir. Bunun iki önemli nedeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki, ipotekli konut kredilerinin mevduat bankalarına dayanmasıdır. Türkiye’de menkul kıymetleştirmeye yönelik adımlar 2007 gibi geç bir tarihte atılmıştır. Aynı yıl ABD’de başlayan ve kısa sürede tüm dünyayı etkisi altına alan Küresel Finans Krizi, ülkede menkul kıymetleştirmeye olan bakışı olumsuz etkilemiştir. İlk ipoteğe dayalı menkul kıymet ihracı 2018 yılında sınırlı bir hacimle yapılmıştır. Bu gelişmeler ikincil piyasaların oluşumunu önemli ölçüde sınırlamıştır. Nitekim incelenen ülkeler arasında ikincil piyasaların en az geliştiği ülke Türkiye’dir. İkincil piyasaların yokluğunda birincil piyasada yeteri kadar olgunlaşamamıştır. Konut

faizlerini etkileyen ikinci neden ise, tek bir siyasinin kişisel tercihlerine bırakılan makroekonomi politikasının uluslararası alanda yatırımcı güvenirliliğini zedelemesi, dolayısıyla da sermaye girişlerinde azalmalara neden olmasıdır. Yabancı sermaye girişlerindeki azalış kredi faizlerini doğrudan etkilemiştir.

Türkiye’yi diğer ülkelerden ayıran ikinci ve en önemli fark ise TOKİ ve iştiraki olan Emlak Konut GYO’dur. Konut politikasına yön verme kapasitesi bakımından diğer ülke örneklerindeki türdeşlerinden ayrılan kurum; uzun yıllar Başbakanlık’a bağlı olmuş, denetim mekanizmasından uzak bir konuma oturtulmuş, imar planı yapma, kentsel dönüşüm alanı ilan etme ve bu konuda projeler geliştirme, hazine arazilerini imara açma ve özelleştirme, yurt içinde ve dışında şirket kurma ve var olanlara ortak olma, özel sektörle kar odaklı projeler geliştirme gibi kritik yetkilerle donatılmıştır. Kurumsal dönüşüm birlikte TOKİ, enformel konut sunum biçimleri dışarıda bırakılacak şekilde konut sektörünün piyasalaşması ve alt-orta gelir grubunda yer alan hanehalkının kredi mekanizmasıyla konut piyasasına dahil edilmesi konularında önemli görevler üstlenmiştir. Kurumun üstlendiği bu iki görev, tarihsel süreçte TOKİ’nin konut piyasasını tek başına yönlendiren müdahaleci bir kuruma dönüşmesini gerektirmiştir. Bu sayede kurum, hem sosyal hem de ticari konut piyasasına yön vererek inşaat, gayrimenkul ve finans sektörleri arasındaki bağlantının kurulmasında önemli bir role sahip olmuştur. Diğer bir ifadeyle TOKİ, konut üretimi ve tüketimini yönlendirerek konutun metalaşmasını sağlamıştır.

TOKİ’nin üstlendiği görevin üç önemli sonucu olmuştur. Bunlardan ilki, özel olarak konut genel olarak inşaat sektörü yatırımlarında tarihte görülmemiş bir artış yaşanmıştır. İnşaat sektöründeki genişleme sektörün finansal piyasalara eklenmesini sağlamıştır. Bu sayede her iki sektörün gelişimi birbirini destekler hale gelmiştir. İkinci olarak TOKİ, yürüttüğü konut projeleriyle hükümetin kendi seçkinler sınıfını oluşturmaları

sağlamıştır. Kurumdan ihale alan şirketler ayrıcalıklı konuma yükselirken bu şirketlerden belli başlıları ise önemli kazançlar elde etmiştir. Özellikle TOKİ'nin arsa portföyünü kullanan Emlak Konut GYO, özel sektörle gerçekleştirdiği lüks konut projeleri ile sermaye aktarımında kilit bir aktör olmuştur. Üçüncü olarak TOKİ, Emlak Konut GYO aracılığıyla yapıli çevrenin sermaye piyasaları ile bağlantısının kurulmasına öncülük etmiştir. Emlak Konut GYO'nun halka arzı, sektörün hızlı bir şekilde büyümesini sağlamıştır.

Özetle TOKİ, diğler sektörlere nazaran geç kapitalistleşmiş olan konut sektörünün piyasalaşmasını ve uluslararası piyasalara eklemlenmesini sağlamaya yönelik önemli bir görev üstlenmiştir. Bu kapsamda TOKİ, özel sektöre kaynak aktarımını yönlendiren basit kurum olarak değlerlendirilmemelidir. Konut ihaleleriyle, oluşturduğu talep grubuyla ve yerli ve yabancı yatırımları yönlendirme kapasitesiyle ticari ve para sermayeyi harekete geçiren özgün bir kurumdur.

KAYNAKÇA

Makaleler

- Aalbers, Manuel. B., “The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis”, **Competition and Change**, C.12, S.2, 2008, s. 148-166.
- Aalbers, Manuel. B., “The Great Moderation, the Great Excess and the Global Housing Crisis”, **International Journal of Housing Policy**, C.15, S.1, 2015, s. 43-60.
- Aalbers, Manuel. B., “Financial Geography II: Financial Geographies of Housing and Real Estate”, **Progress in Human Geography**, C.20, S.10, 2018, s. 1-12.
- Aalbers, Manuel B., Raquel Rolnik ve Marieke Krijnen, “The Financialization of Housing in Capitalism’s Peripheries”, **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s. 481-485.
- Aalbers, Manuel B., “Towards a Relational and Comparative Rather Than a Contrastive Global Housing Studies”, **Housing Studies**, C.37, S.6, 2022, s. 1054-1072.
- Aaron, Henry, “Rent Controls and Urban Development: A Case Study of Mexico City”, **Social and Economic Studies**, C.15, S.4, 1966, s. 314-328.
- Acharya Viral, Stephen G. Cecchetti, Jose de Gregorio, Şebnem Kalemli-Özcan, Philip R. Lane, Ugo Panizza, **Corporate Debt in Emerging Economies: A Threat to Financial Stability?**, Brookings Institution, 2015.
- Adam, Mehmet, İlhan Tekeli ve Özcan Altaban, “Türkiye’de Arsa ve Konut Sorunlarına Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Mimarlık**, C.16, S.1, 1978, s. 30-33.
- Adams, Bill, “Macroeconomic Implications of China Urban Housing Privatization, 1998–1999”, **Journal of Contemporary China**, C.18, S.62, 2009, s. 881-888.
- Aglietta, Michel ve Régis Breton, “Financial Systems, Corporate Control and Capital Accumulation”, **Economy and Society**, C.30, S.4, 2001, s. 433-466.
- Aguilera, A. Valenzuela, “Failed Markets: The Crisis in the Private Production of Social Housing in Mexico”, **Latin American Perspectives**, C.44, S.2, 2017, s. 38-51.
- Akalın, Mehmet, “Kentli Yoksulların Konut Sorununa Yönelik Proaktif Bir Çözüm Önerisi: Artımlı Konut”, **Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C.10, S.2, 2017, s. 1373-1408.
- Akçay, Belgin, “Bankacılık Sistemi İçinde Konut Finansmanının Yeri”, **Planlama**, C.1, S.4, 1996, s. 39-45.
- Akçoraoğlu, Alparslan, “Küresel Güney’de Döviz ve Borç Krizi: Türkiye’de Bağımlı Neo-Liberal Finansallaşmaya Dayalı İktisadi Büyüme/Birikim Rejiminin Bunalımı”, **İktisat ve Toplum**, C.8, S.95, 2018, s.44-53.

- Akgüç, Öztin, “Türkiye’de Yabancı Bankalar”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, S.36, 2007, s. 6-17.
- Akkoyunlu-Ertan, Kıvılcım, “Kentli Hakları ve Kente Karşı Suç Bağlamında Kentli Etiği”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S.20, 2008, s. 1-22.
- Altıok, Metin, “Yeni Liberal İstikrar ve Yapısal Uyum Programları: Türkiye Ekonomisinde Sermaye Birikimi ve Kriz”, **Praksis**, S.5, 2002, s. 77-130.
- Amin, Samir, “The Challenge of Globalization”, **Review of International Political Economy**, C.3, S.2, 1996, s.216-259.
- Apak, Sudi ve Güneş Yılmaz, “G-20 Ülkeleri ve Küreselleşme”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, S.46, 2010, s. 11-24.
- Arboleda, Martín, “Financialization, Totality and Planetary Urbanization in The Chilean Andes”, **Geoforum**, Vol. 67, 2015, s. 4–13.
- Arın, Tülay, “Kapitalist Düzenleme, Birikim Rejimi ve Kriz (II): Azgelişmiş Kapitalizm ve Türkiye”, **Onbirinci Tez Kitap Dizisi**, S.3, 1986, s. 86-125.
- Arnott, Richard, “Housing Policy in Developing Countries: The Importance of the Informal Economy”, **Commission on Growth and Development Working Paper**, No.13, 2008.
- Ashman, Sam, Ben Fine ve Susan Newman, “The Crisis in South Africa: Neoliberalism, Financialization and Uneven and Combined Development”, **Socialist Register**, C.47, 2011, s. 174-195.
- Aslan, Ahmet. S. ve İclal Dinçer, “The Impact of Mortgage Loans on the Financialization Process in Turkey”, **Planlama**, C.28, S.2, 2018, s. 143-153.
- Aspra, Antonio, “Import Substitution in Mexico: Past and Present”, **World Development**, C.5, S.1-2, 1997, s. 111-123.
- Ayan, Ebubekir, “Konut Finansmanı Sistemi ve Türkiye’de TOKİ Uygulamalarının Analizi”, **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, S.51, 2011, s. 139-156.
- Aydın, Saadet, “Konut Sorununa Devletin Müdahale Aracı Olarak Emlak Bankası”, **Eğitim Bilim Toplum Dergisi**, C.17, S.66, 2019, s. 74-107.
- Aydoğdu, Murat, “Konut Finansman Sistemi (Mortgage) ve Sözleşmeleri”, **D.E.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.9, S.1, 2007, s. 1-52.
- Aylin Topal “Meksika’da tarım politikaları ve kırsal mücadele dinamikleri”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, C.41, S.2, 2014, s. 151-176.
- Aytaç, Deniz, Metin Sağlam, “Kamu Açıkları, İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.9, S.1, 2014, s.131-149.

- Barlow, Melinda, “Urban Housing Reforms in China: A First Overview”, **Infrastructure and Urban Development Department Working Paper Series**, No. INURD 88-4, Washington DC: World Bank, 1988.
- BBVA, “Real Estate Outlook – Mexico”, **Economic Analysis**, Mexico City: BBVA Research, 2011.
- BBVA, “Mexico Real Estate Outlook First half 2019”, **Economic Analysis** Mexico City: BBVA Research, 2019.
- Becker, Joachim, Johannes Jäger, Bernhard Leubolt, Rudy Weissenbacher, “Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: A Regulationist Perspective”, **Competition and Change**, C.14, S.3-4, 2010, s.225-247.
- Bingöl, Özgür, “Sosyal Konut Yerleşmelerinde Kentsel Mekân Üretimi: İstanbul Kayabaşı 24. Bölge Sosyal Konut Yerleşmesi”, **Megaron**, C.14, S.1, 2019, s. 83-99.
- Boelhouwer, Peter, Harry van der Heijden ve Birgitta van de Ven, “Management of Social Rented Housing in Western Europe”, **Housing Studies**, C.12, S.4, 1997, s. 509-529.
- Bonizzi, Bruno, Annina Kaltenbrunner ve Jeff Powell, **Subordinate Financialization in Emerging Capitalist Economies**. Greenwich Political Economy Research Centre, Greenwich Papers in Political Economy No: GPERC69, 2019.
- Boonzaaier, Catherine ve Joseph Chisasa, “The Impact of The National Credit Act on Residential Mortgage Lending in South Africa”, **Journal of Applied Business Research**, C.34, S.3, 2018, s. 533-544.
- Boratav, Korkut ve Yılmaz Akyüz, “Türkiye’de Finansal Krizin Oluşumu”, **İktisat İşletme ve Finans**, C.17, S.197, 2002, s. 14-46.
- Boyer, Robert, “Is a Finance-led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism? A Preliminary Analysis”, **Economy and Society**, C.29, S.1, 2000, s. 111-145.
- Brenner, Neil ve Nik Theodore, “Preface: From the “New Localism” to the Spaces of Neoliberalism”, **Antipode**, C.34, S.3, 2002, s. 341-347.
- Carballo-Huerta, Jazmin, J. P. Gonzalez-Ibarra “Financial Innovations and Developments in Housing Finance in Mexico”, **IFC Bulletin**, S: 31, 2009, s. 7-34.
- Chaichian, Mohammad, “Urban Public Housing in China: The Case of Tianjin”, **Habitat International**, C.15, S.1-2, 1991, s. 127-140.
- Chan, Kam Wing ve Xueqiang Xu, “Urban Population Growth and Urbanization in China since 1949: Reconstructing a Baseline”, **The China Quarterly**, S.104, 1985, s. 583-613.
- Chan, Kam Wing ve Li Zhang, “The Hukou System and Rural-Urban Migration in China: Processes and Changes”, **The China Quarterly**, S.160, 1999, s.818-855.

- Chan, Sarah, “China’s Rising Household Debt: A New Debt Trap?”, **Economic Alternatives**, S.4, 2020, s. 567-578.
- Charlotte Lemanski, “Citizens in the Middle Class: The Interstitial Policy Spaces of South Africa’s Housing Gap”, **Geoforum**, C.79, 2017, s. 101-110.
- Chen, Jie, Zan Yang ve Ya Ping Wang, “The New Chinese Model of Public Housing: A Step Forward or Backward?”, **Housing Studies**, C.29, S.4, 2014, s. 534-550.
- Chiquier, Loïc, Olivier Hassler, Michael Lea, “Mortgage Securities in Emerging Markets”, **World Bank Policy Research Working Paper**, No: 3370, 2004.
- Cirolia, Liza R., “Reframing the ‘Gap Market’: Lessons and Implications from Cape Town’s Gap Market Housing Initiative”, **Journal of Housing and the Built Environment**, C.31, S.4, 2015, s. 621-634.
- Clark, Eric ve Anders Lund, “Globalization of a Commercial Property Market: The Case of Copenhagen”, **Geoforum** C.31, S.4, 2000, s. 467–475.
- Clarke, Simon ve Norman Ginsburg, “Konutun Ekonomi Politikası-1”, **Mimarlık**, C.160, S.3, 1979, s. 20-23.
- Crankshaw, Owen, “Class, Race and Residence in Black Johannesburg, 1923-1970”, **Journal of Historical Sociology**, C.18, S.4, 2005, s. 353-393.
- Çalık, Ümit, “Çin Ekonomisi: Mao ve Mao Sonrası Dönem”, **Liberal Düşünce**, C.16, S.64, 2011, s. 185-206.
- Çavuşoğlu, Seval M. ve Merter Akıncı, “Türkiye’de Sektörel Banka Kredilerinin Gelişimi: Bir Zaman Serisi Analizi”, **Yönetim ve Ekonomi**, C.19, S.1, 2012, s. 193-210.
- Çelik, Özlem, Aylin Topal, Galip Yalman, “Finance and System of Provision of Housing: The Case of Istanbul, Turkey”, **FESSUD, Working Paper Series**, No: 152, 2016, s.26.
- Çoban, Aykut N., “Cumhuriyetin İlanından Günümüze Konut Politikası”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.67, S.3, 2012, s. 75-108.
- Ding, Chengri, “Land policy reform in China: assessment and prospects”, **Land Use Policy**, C.20, 2003, s. 109–120.
- Dolowitz, David ve David Marsh, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, **Political Studies**, C.44, S.2, 1996, s.343-357.
- Dornbusch, Rudiger, Jose Vinals ve Richard Portes, “Mexico: Stabilization, Debt and Growth”, **Economic Policy**, C.3, S. 7, 1988, s. 231-283.
- Dos Santos, Paulo L., “A Cause for Policy Concern: The Expansion of Household Credit in Middle-income Economies”, **International Review of Applied Economics**, C.27, S.3, 2013, s. 316-38.

- Drewer, Stephen, “Construction and Development: A New Perspective”, **Habitat International**, C.5, S.3-4, 1980, s. 395-428.
- Eckstein, Susan, “Urbanization Revisited: Inner-City Slum of Hope and Squatter Settlement of Despair”, **World Development**, C.14, S.2, 1990, s. 165-181.
- Eraydın, Ayda, Sermaye Birikim Sürecinde Kentler, **Defter Dergisi**, S.5, 1988, s. 134-153.
- Ergüven, Emre, “The Political Economy of Housing Financialization in Turkey: Links With and Contradictions to the Accumulation Model”, **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s. 559-584.
- Erhan, Çağrı, “Ortaya Çıkışı ve Uygulanışıyla Marshall Planı”, **A.Ü. SBF Dergisi**, Cilt: 51, Sayı: 1-4, 1996, s. 275-288.
- Erol, Işıl, “ABD Mortgage Krizi ve Türkiye’de İkincil Mortgage Piyasası”, **Eğitim Bilim Toplum**, C.7, S.27, 2011, s. 16-34.
- Fasianos, Apostolos, Diego Guevara, Christos Pierros, “Have We Been Here Before? Phases of Financialization within the 20th Century in the United States”, **The Levy Economics Institute Working Paper**, No.869, 2016.
- Fernandes, Ana C., ve Andreas Novy, “Reflections on The Unique Response of Brazil to The Financial Crisis and its Urban Impact”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.34, S.4, 2010, s. 952- 966.
- Fernandez, Rodrigo ve Manuel B. Aalbers, “Financialization and Housing: Between Globalization and Varieties of Capitalism” **Competition and Change**, C.20, S.2, 2016, s. 71-88.
- Florida, Richard L. ve Marshall A. Feldman, “Housing in US Fordism”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.12, S.2 1988, s.1 87-210.
- Fong, Peter K. W., “Housing Reforms in China”, **Habitat International**, C.13, S.4 1989, s. 29-41.
- Foster, John B., “The Financialization of Accumulation”, **Monthly Review**, C.62, S.5, 2010, s. 1-17.
- Fuentes, César M., ve Vladamir Hernandez, “Housing Finance Reform in Mexico: The Impact of Housing Vacancy on Property Crime”, **International Journal of Housing Policy**, C.14, S.4, 2014, s. 368–388.
- Fung, Hung-Gay, Alan G. Huang, Qingfeng W. Liu ve M. Xiaoqin Shen, “The Development of the Real Estate Industry in China”, **The Chinese Economy**, C.39, S.1, 2006, s. 84-102.
- Gallagher, Mary E.,” Reform and Openness: Why China's Economic Reforms Have Delayed Democracy”, **World Politics**, C.54, S.3, 2002, s. 338-372.

- Geray, Cevat, “Şehirciliğimiz ve Ankara”, **Türk Mühendisleri Haberleri**, Yıl: 46, Sayı: 409, 2000, s. 10-16.
- Giang, Dang T.H. ve Low Sui Pheng, “Role of Construction in Economic Development: Review of Key Concepts in the Past 40 Years”, **Habitat International**, C.35, S.1, 2011, s. 118-125.
- Gilbert, Alan, “Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy”, **Housing Studies**, C.17, S.2, 2002(a), s. 305-324.
- Gilbert, Alan, “Scan Globally; Reinvent Locally: Reflecting on the Origins of South Africa’s Capital Housing Subsidy Policy”, **Urban Studies**, C.39, S.10, 2002(b), s. 1911-1933.
- Gilbert, Alan, “Helping the Poor Through Housing Subsidies: Lessons from Chile, Colombia and South Africa”, **Habitat International**, C.28, S.1, 2004, s. 13-40.
- Goodlad, Robina, The Housing Challenge in South Africa, **Urban Studies**, C.33, S.9, 1996 s. 1629-1645.
- Gotham, Kevin F., “The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector”, **American Journal of Sociology**, C.112, S.1, 2006, s. 231-275.
- Gotham, Kevin F., “Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.33, S.2, 2009, s. 355-371.
- Gök, Abdülkerim, “Türkiye’de İç Borçlanmanın Ekonomik Etkileri”, **Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.18, S.1, 2003, s.119-138.
- Greta R. Krippner, “The Financialization of the American Economy”, **Socio-Economic Review**, C.3, S.2, 2005, s. 173-208.
- Guillen, Arturo, “Mexico, an Example of the Anti-Development Policies of the Washington Consensus”, **Estudios Avanzados**, C.26, S.75, 2012, s.57-76.
- Gür, Miray A. ve Neslihan T. Dostoğlu, “TOKİ Konutlarında Kullanıcı Memnuniyeti: Fırsatlar ve Sorumluluklar”, **Mimarlık Dergisi**, Sayı: 355, 2010, s. 32-36.
- Gürlese, Can F., **Küresel Kriz Sonrası Gayrimenkul Sektörü ve Türkiye İçin Öngörüler 2015**, İstanbul: GYODER, 2010.
- Hamamcı, Can, “Yerleşme ve Çevre Sorunları”, **Türkiye Ekonomisi Sektörel Analiz**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998, s. 457-480.
- Han, Sun Sheng ve Peng Du, “The Impact of Housing Reform on Consumption, Investment and Industrial Growth: A Tale of Three Chinese Cities”, **Pacific Rim Property Research Journal**, C.10, S.1, 2004, s. 102-126.

- Hardy, Bryan, “Emerging markets’ reliance on foreign bank credit”, **BIS Quarterly Review**, March, 2019.
- Harris, Richard, Godwin Arku, “Housing and Economic Development: The Evolution of an Idea Since 1945” **Habitat International**, C.30, S.4, 2006, s. 1007–1017.
- Hay, Colin, “Common Trajectories, Variable Paces, Divergent Outcomes? Models of European Capitalism Under Conditions of Complex Economic Interdependence”, **Review of International Political Economy**, C.11, S.2, 2004, s. 231–262.
- Heeg, Susanne, Maria V. Ibarra García ve Luis A. Salinas Arreortua, “Financialization of Housing in Mexico: The Case of Cuautitlan Izcalli and Huehuetoca in the Metropolitan Region of Mexico City”, **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s. 512-532.
- Herbert, Christopher E., Eric S. Belksy ve Nicholas Dubroff, “The State of Mexico’s Housing – Recent Progress and Continued Challenges **Joint Center for Housing Studies of Harvard Univ. Working Paper**, No:W12-8, 2012.
- Hodkinson, Stuart, Paul Watt ve Gerry Mooney, “Introduction: Neoliberal Housing Policy – Time for a Critical Re-appraisal”, **Critical Social Policy**, C.33, S.1, 2013, s. 3-16.
- Huchzermeyer, Marie, “Housing for the Poor? Negotiated Housing Policy in South Africa”, **Habitat International**, C.25, S.3, 2001, s. 303-331.
- İlkin, Akin, “Türkiye’de Sanayi Politikası (1923-1973)”, **İstanbul İktisat Dergisi**, C.30, 1970, s. 377-423.
- İnce, Nurten, İmam B. Kanlı, Burak H. Eryiğit, “İnsan Hakkı Olarak Konut Hakkı”, **Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi**, C.3, S.2, 2017, s. 21-36.
- Jiang, Yanpeng ve Paul Waley, “Who Builds Cities in China? How Urban Investment and Development Companies Have Transformed Shanghai”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.44, S.4, 2020, s. 636-651.
- Jones, Gareth A., Peter M. Ward, “Privatizing the commons: Reforming the ejido and urban development in Mexico”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.22, S.1, 1998, s. 76-93.
- Jordan, Richard C., “Will the Bubble Burst? Some Subprime Lessons for Mexico, Latin America's Leader in Asset Securitization”, **The International Lawyer**, C.42, S.3, 2008, s. 1181-1197.
- Kaboğlu, İbrahim, “Yerleşme ve Konut Hakkı: Temel Özgürlük Sosyal Hak Birleşmesi”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C.17, S.1, 1996, s. 149-169.
- Kale, Süleyman ve Mehmet H. Eken, “Türk Bankacılığında Krizler ve Çıkarılan Dersler”, **Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.6, S.5, 2017, s. 11-23.

- Kaltenbrunner, Annina ve Juan P. Paineira, “International and Domestic Financialisation in Middle Income Countries: The Brazilian Experience”, **FESSUD, Working Paper Series**, No: 146, 2016.
- Kaltenbrunner, Annina ve Juan P. Paineira, “Subordinated Financial Integration and Financialisation in Emerging Capitalist Economies: The Brazilian Experience”, **New Political Economy**, C.23, S.3, 2017, s.290-313.
- Karaçimen, Elif, “Financialization in Turkey: The Case of Consumer Debt”, **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, C.16, S.2, 2014, s. 161–180.
- Karaçor, Zeynep, Volkan Alptekin, “1980 Sonrası İstikrar Politikaları Işığında Türkiye Ekonomisinin Trend Analizi Yardımıyla Değerlendirilmesi”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C.6, S.11, 2006, s. 306-342.
- Karasu, M. Arman, “Devletin Değişim Sürecinde Belediyelerin Konut Politikalarında Farklılaşan Rolü”, **S.D.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.14, S.3, 2009, s. 245-264.
- Karasu, Mithat A. ve Nihat Gültekin, “TOKİ Konutlarının Müşteri Memnuniyeti Açısından Değerlendirilmesi: Şanlıurfa İlinde Bir Uygulama”, **Marmara Üni. İ.İ.B.F. Dergisi**, C.33, S.2, 2012, s. 383-405.
- Karwowski, Ewa ve Engelbert Stockhammer, “Financialisation in Emerging Economies: A Systematic Overview and Comparison with Anglo-Saxon Economies”, **Economic and Political Studies**, C.5, S.1, 2017, s. 60-86.
- Karwowski, Ewa, “Corporate Financialisation in South Africa: From Investment Strike to Housing Bubble Corporate Financialisation in South Africa: From Investment Strike to Housing Bubble”, **Post Keynesian Economics Study Group Working Paper** 1708, 2017.
- Karwowski, Ewa, “Economic Development and Variegated Financialization in Emerging Economies”, **Financial Geography Working Paper**, No:24, 2019.
- Keleş, Ruşen, “Devlet ve Konut Kooperatifçiliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.12, S.4, 1979, s. 31-40.
- Keleş, Ruşen, “Konut Politikalarımız”, **SBF Dergisi**, C.44, S.1-2, 1989, s. 63-98.
- Keleş, Ruşen ve Bülent Duru, “Ankara'nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış”, **Mülkiye**, C.32, S.261, 2008, s. 27-44.
- Kemeny, Jim ve Stuart Lowe, “Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence”, **Housing Studies**, C.13, S.2, 1998, s. 161-176.
- Kerem, Göktekin, “Piyasa Reformu ve Yeni Kent Yoksulluğu: Çin Kentlerinin Yeniden Yapılan(dırıl)masının Ekonomi Politigi”, **İdealkent**, S.16, 2015, s. 71-106.
- Kılıç, Selim, “Konut Finansman Modeli Olarak Yapı Tasarruf Sandıkları; Almanya ve Türkiye’deki Uygulamaları”, **Yönetim ve Ekonomi**, C.14, S.1, 2007, s. 231-246.

- Kılıçoğlu, Ahmet, “Kira Bedellerinin Doldurulması Yasası ve Eleştirisi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Dönem: 2000, S.2, 2000, s. 399-412.
- Koss, Richard ve Xinrui Shi, “Stabilizing China’s Housing Market”, **IMF Working Paper**, No: WP/18/89, 2018.
- Kozanoğlu, Hayri, “Meksika’da Kriz”, **Birikim**, S: 75, 1995, s. 55-64.
- Köroğlu, Abdulkadir, “Gayrimenkul Sertifikası Modeli ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Gazi İktisat ve İşletme Dergisi**, C.2, S.1, 2016, s. 25-42.
- Kucs, Arturs, Seldova Zane, Pierhurovica Liene, “The Right to Housing International, European, and National Perspectives”, **Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol**, C.64-65, 2008, s. 101-123.
- Kunduracı, Nevzat F., “Dünyada ve Türkiye’de Sosyal Konut Uygulamaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.22, S.3, 2013, s. 53-77.
- Kutlay, Mustafa ve Ziya Öniş, “Otoriter Kapitalizmin Yükselişi: Değişen Küresel Dengeler ve Demokrasinin Geleceği Üzerine”, **İktisat ve Toplum**, S.120, 2020, s. 42-53.
- Kutlay, Mustafa, “The Politics of State Capitalism in a Post-liberal International Order: the Case of Turkey,” **Third World Quarterly**, C.41, S.4, 2020, s.683-706.
- Lalkaka, Dinyar, “Urban Housing in China”, **Habitat International**, C.8, S.1, 1984, s. 63-73.
- Lalloo, Kiran, “Arenas of Contested Citizenship: Housing Policy in South Africa”, **Habitat International**, C.23, S.1, 1999, s. 35-47.
- Lapavitsas, Costas, “Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation”, **Historical Materialism**, C.17, S.2, 2009(a), s. 114-148.
- Lapavitsas, Costas, “Financialisation Embroils Developing Countries”, **Papeles de Europa**, C.19, 2009(b), s. 108-139.
- Lapavitsas, Costas, “The financialization of Capitalism: Profiting Without Producing”, **City**, C.17, S.6, 2013, s. 792-805.
- Laurell, A. Cristina, “Democracy in Mexico: Will the First be the Last?” **New Left Review**, S.194, 1992, s. 33-53.
- Laurel, A. Cristina ve M. Isabel Wences, “Do Poverty Programs Alleviate Poverty? The Case of the Mexican National Solidarity Program”, **International Journal of Health Services**, C.24, S.3, 1994, s. 381-401.
- Laurell, A. Cristina, “Three Decades of Neoliberalism in Mexico: The Destruction of Society”, **International Journal of Health Services**, C.45, S.2, 2015, s. 246-264.
- Lavinas, Lena, “The Collateralization of Social Policy under Financialized Capitalism”, **Development and Change**, C.49, S.2, 2018, s.502-517.

- Lee, Yok-shiu F., “The Urban Housing Problem in China”, **The China Quarterly**, S.115, 1988, s. 387-407.
- Lewis, Patrick, “A ‘City’ within a City: The Creation of Soweto”, **South African Geographical Journal**, C.48, S.1, 1966, s. 45-85.
- Leyer, Ricardo V., “The Development of Housing in Mexico: A Welfare Regime Approach”, **Social Policy and Society**, C.14, S.4, 2015, s. 523-539.
- Leyshon, Andrew ve Nigel Thrift, “Lists Come Alive: Electronic Systems of Knowledge and the Rise of Credit-scoring in Retail Banking”, **Economy and Society**, C.28, S.3, 1999, s. 434–466.
- Li, Linyue, Thomas D. Willett, ve Nan Zhang, “The Effects of the Global Financial Crisis on China’s Financial Market and Macroeconomy”, **Economics Research International**, C.2012, Özel Sayı, 2012, s. 1-6.
- Lim, Jamus J., Sanket Mohapatra ve Marc Stocker, “Tinker, Taper, QE, Bye? The Effect of Quantitative Easing on Financial Flows to Developing Countries”, **World Bank Policy Research Working Paper**, No:6820, 2014.
- López-Silva, Marco, Abreu-Lastra, Raúl, Saracho-Martínez, Alberto, Paulín-Hutmacher, Agustín “Housing Finance in Mexico: Current State and Future Sustainability”, **Inter-American Development Bank Working Paper** IDB-TN-287, 2011.
- Mabin, Alan ve Dan Smit, “Reconstructing South Africa’s Cities? The Making of Urban Planning 1900–2000”, **Planning Perspectives**, C.12, S.2, 1997, s.193-223.
- Mabin, Alan, “A Century of South African Housing Acts 1920 – 2020”, **Urban Forum**, C.31, S.4, 2020, s.453-472.
- Mackay, Chris J., “Housing Policy in South Africa: The Challenge of Delivery”, **Housing Studies**, C.14, S.3, 1999, s. 387-399.
- Marais, Lochner, Johannes Wessels, “Housing Standards and Housing Rights: The Case of Welkom in the Free State Province”, **Urban Forum**, C.16, S.1, 2005, s. 17-34.
- Marais, Lochner ve Jan Cloete, “Housing Policy and Private Sector Housing Finance: Policy Intent and Market Directions in South Africa”, **Habitat International**, C.61, S.1, 2017, s. 22-30.
- Merrifield, Andrew, “The Canary Wharf Debacle: From ‘TINA’—There is No Alternative—To ‘THEMBA’—There Must Be an Alternative”, **Environment and Planning A**, C.25, S.9, 1993, s. 1247-1265.
- Meza, Felipe, “The Monetary and Fiscal History of Mexico: 1960-2017”, **University of Chicago: Becker Friedman Institute for Economics Working Paper** No: 2018-64, 2018.
- Migozzi, Julien, “Selecting Spaces, Classifying People: The Financialization of Housing in the South African City”, **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s. 640-660.

- Mills, Glen, “Space and Power in South Africa: The Township as a Mechanism of Control”, **Ekistics**, C.56, S.334/335, 1989, s. 65-74.
- Mingye, Li, “Evolution of Chinese Ghost Cities: Opportunity for a Paradigm Shift? The Case of Changzhou”, **China Perspectives**, C.2017, S.1, 2017, s.68-79.
- Monkkonen, Paavo, “The Housing Transition in Mexico: Expanding Access to Housing Finance”, **Urban Affairs Review**, C.47, S.5, 2011, s. 672-695.
- Murray, Claudia ve David Clapham, “Housing policies in Latin America: Overview of the Four Largest Economies”, **International Journal of Housing Policy**, C.15, S.3, 2015, s. 347-364.
- Narsiah Sagie, “Neoliberalism and Privatisation in South Africa”, **GeoJournal**, C.57, S.1-2, 2002, s. 3-13.
- Orhangazi, Özgür, Keynesgil Finansal Düzenlemelerden Finansallaşmaya: İktisat Literatürü ve ABD Ekonomisinin Finansallaşmasına Tarihsel Bir Bakış”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, C.35, S.1, 2008, s. 133-159.
- Orhangazi, Özgür, Gökçer Özgür, “Capital Flows, Finance-led Growth and Fragility in the Age of Global Liquidity and Quantitative Easing: The Case of Turkey”, **Political Economy Research Institute University of Massachusetts Working Paper Series**, No: 397, 2015.
- Öniş, Ziya, “Turkey under the Challenge of State Capitalism: the Political Economy of the Late AKP Era”, **Southeast European and Black Sea Studies**, C.19, S.2, 2019, s.201-225.
- Özel, Işıl, “Ekonomik Küreselleşme Sürecinde Türkiye-Meksika İlişkileri”, **SETA: Analiz**, Sayı: 116, 2015.
- Özel, Sibel, “Yabancıların Türkiye’de Taşınmaz Edinme Hakkı İle İlgili Tapu Kanunu m.35’te Yapılan Son Değişikliğin Değerlendirilmesi”, **İÜHF Mecmuası**, C.62, S.1-2, 2004, s. 435-477.
- Öztürk, Serdar, Bekir Gövdere, “Küresel Finansal Kriz ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, **S.D.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, C.15, S.1, 2010, s. 377-397.
- Painceira, Juan. P., **Financialisation, reserve accumulation, and central banking in emerging economies: Banks in Brazil and Korea**, Research on Money and Finance, Discussion Papers No:38, 2012.
- Panitch, Leo ve Martijn Konings, “Myths of Neoliberal Deregulation”, **New Left Review**, S.57, 2009, s. 67–83.
- Peralta, B. García ve Andreas Hofer, “Housing for the Working Class On the Periphery of Mexico City: A New Version of Gated Communities”, **Social Justice**, C.33, S.3, 2006, s. 129-141.

- Peralta, B. García, “Vivienda Social en México (1940–1999): Actores Públicos, Económicos y Sociales”, **Cuadernos de Vivienda y Urbanismo**, C.3, S.5, 2010, s. 34-49.
- Pereira, Alvaro, Financialisation of Housing in Brazil: New Frontiers, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.41, S.4, 2017, s.604–622.
- Pickering, Natalie, “The SOFOLES: Niche Lending or New Leaders in the Mexican Mortgage Market”, **Joint Center for Housing Studies of Harvard Univ. Working Paper**, No: W002, 2000.
- Platt, Harold L., “Exploding Cities: Housing the Masses in Paris, Chicago and Mexico City 1850–2000”, **Journal of Urban History**, C.36, S.5, 2010, s. 575-593.
- Polak, Martin, “Historical Development of Social Housing”, **Nehnutel'nosti a Bývanie**, C.1, S.2, 2006, s. 64-77.
- Portes, Alejandro ve Richard Schauffler, “Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector”, **Population and Development Review**, C.19, S.1, 1993, s.33-60.
- Qin, Julia Ya, “China, India, and the Law of the World Trade Organization”, **Asian Journal of Comparative Law**, C.3, S.1 (8. Makale), 2008, s. 1-43.
- Ramirez, Miguel D., “Mexico's Development Experience, 1950-85: Lessons and Future Prospects”, **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, C.28, S.2, 1986, s. 39-65.
- Reding, Andrew, “Mexico at a Crossroads: The 1988 Election and Beyond”, **World Policy Journal**, C.5, S.4, 1988, s. 615-649.
- Reyes, Alejandra, “Mexico’s Housing Paradox: Tensions Between Financialization and Access”, **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s. 486-511.
- Rodrigo Fernandez ve Manuel Aalbers, “Housing Financialization in the Global South: In Search of a Comparative Framework” **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2019, s. 680-701.
- Rodriguez, Alejandro ve Colin Maycock, “The Constitution of Private Property: A Comparative Analysis of U.S. and Mexico Housing Policies”, **Intl Journal of Public Administration**, C.29, 2006, s. 1195-1213.
- Rolnik, Raquel, “Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights”, **International Journal of Urban and Regional Research**, C.37, S.3, 2013, s.1058-1066.
- Rosse, Robert M., “The Working of Communist China's Five Year Plan”, **Pacific Affairs**, C.27, S.1, 1954, s. 16-26.
- Rossi, José L., “Hedging, Selective Hedging or Speculation? Evidence of The Use of Derivatives by Brazilian Firms During The Financial Crisis”, **Journal of Multinational Financial Management**, C.23, S.5, 2013, s. 415-433.

- Ruth, Nora ve Libertun de Duren, “The Social Housing Burden: Comparing Households at the Periphery and the Centre of Cities in Brazil, Colombia, and Mexico”, **International Journal of Housing Policy**, S.2, (Özel Sayı: Housing Policy Innovation in the Global South), 2017, s.177-203.
- Sandhu, Kiran ve Stanislaw Korzeniewski, “The Impact of Neo-Liberal Ideology on Housing Policy and Practice”, **ITPI Journal**, C.1, S.4, 2004, s. 1-7.
- Sanfelici, Daniel ve Ludovic Halbert, “Financial Market Actors as Urban Policy-makers: The Case of Real Estate Investment Trusts in Brazil” **Urban Geography**, C.40, S.1, 2018, s. 83-103.
- Sarıoğlu, Pelin, “Hollanda’da Konut Politikaları ve İpotekli Kredi Sistemi”, **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, C.24, S.2, 2007, s. 1-16.
- Savrul, Emine ve Metin Çetin, “Türkiye’de 1980 Sonrası Liberalleşme Sürecinde Dış Ticaretteki Gelişmelerin Türkiye’nin Cari Açığına Etkisi”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C.14, S.28, 2016, s. 511-532.
- Sawyer, Malcolm, “What Is Financialization?” **International Journal of Political Economy**, C.42, S.4, 2014, s. 5-18.
- Scanlon, Kathleen, Melissa Fernández Arrigoitia ve Christine Whitehead, “Social Housing in Europe”, **European Policy Analysis**, S.17, 2015, s. 1-12.
- Schmidt, Ronald H., ve William C. Gruben, “Ejido Reform and the NAFTA”, **Federal Reserve Bank of San Fransisco Weekly Letter**, S.92-34, 1992, s. 1-4.
- Schwartz, Herman ve Leonard Seabrooke, “Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing”, **Comparative European Politics**, C.6, S.3, 2008, s. 237-261.
- Seidman, Gay W., “The Emergence of Political Unionism in Brazil and South Africa”, **South African Sociological Review**, C.3, S.1, 1990, s. 3-18.
- Sezen, Seriy, “Çin Halk Cumhuriyeti’nde Sosyalist Piyasa Ekonomisine Dönüşüm”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.40, S.1, 2007, s. 27-56.
- Sezen, Seriy, “Çin Halk Cumhuriyeti’nde Toprak Yönetimi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C.66, S.1, 2011, s. 95-116.
- Shaw, Victor N., “Urban Housing Reform in China”, **Habitat International**, C.21, S.2, 1997, s. 199-212.
- Shefner, Jon, “Coalitions and Clientelism in Mexico”, **Theory and Society**, C.30, S.5, 2001, s.593-628.
- Soederberg, Susanne, “Subprime Housing Goes South: Constructing Securitized Mortgages for the Poor in Mexico”, **Antipode**, C.47, S.2, 2015, s. 481-499.

- Stadler, Alfred W., “Birds in the Cornfield: Squatter Movements in Johannesburg”, **Journal of Southern African Studies**, C.6, S.1 (Özel Sayı: Urban Social History), 1979, s. 93-123.
- Stockhammer, Engelbert, “Financialization and the Slowdown of Accumulation”, **Cambridge Journal of Economics**, C.28, S.5, 2004, s. 719-741.
- Strassmann, Paul, “The Construction Sector in Economic Development”, **The Scottish Journal of Political Economy**, C.17, S.3, 1970, s. 391-409.
- Su, Fubing ve Ran Tao, “The China Model Withering? Institutional Roots of China’s Local Developmentalism”, **Urban Studies**, C.54, S.1, 2017, s.230-250.
- Şener, Sefer, Cüneyt Kılıç, “Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Yabancı Sermaye”, **Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.1, 2008, s. 22-50.
- Tanrıvermiş, Harun, Ayşen Apaydın, **Türkiye’de Yabancıların Taşınmaz Ediniminin Etkilerinin Değerlendirilmesi**, Proje No: 110G020, Ankara: TUBİTAK-KAMAG, 2013.
- Tekeli, İlhan, “Kapitalistleşme Süreci İçinde Türkiye’nin Konut Üretimine Bir Bakış”, **Mimarlık**, C.16, S.1, 1978, s. 34-38.
- Tercan, Binali, “1948’den Bugüne İmar Afları”, **Mimarlık**, S.403, 2018, s.20-26.
- Tissington, Kate, **A Resource Guide to Housing in South Africa 1994 – 2010: Legislation, Policy, Programmes and Practice**, Johannesburg: Socio-Economic Rights Institute of South Africa (SERI), 2011.
- TOKİ Haber, “1 Milyonuncu TOKİ Konutunun Anahtarı Teslim Edildi”, **TOKİ Haber Dergisi**, S.138, 2021.
- Tomlinson, Mary R., “South Africa’s Housing Policy: Lessons from Four Years of the New Housing Subsidy Scheme”, **Third World Planning Review**, C.21, S.3, 1999, s. 283-295.
- Tomlinson, Mary R., “The Development of a Low-income Housing Finance Sector in South Africa: Have We Finally Found a way Forward?”, **Habitat International**, C.31, S.1, 2007, s. 77-86.
- Turin, Ducio A., “Construction and Development”, **Habitat International**, C.3, S.1/2, 1978, s. 33-45.
- Türel, Ali, “1980 Sonrası Konut Üretimindeki Gelişmeler”, **ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi**, C.9, S.1, 1989, s. 137-154.
- Üçüncü, Sezen, “6302 Sayılı Kanun’un Yürürlüğe Girmesinden Sonra Yabancı Uyruklu Gerçek Kişilerin Satın Alma Yolu ile Türkiye’de Taşınmaz Mülkiyeti Edinimi”, **MHB**, C.34, S.2, 2014, s.89-152.
- Vázquez, P. Ramírez, “Human Settlements Issues and Policies in Mexico”, **Habitat International**, C.3, S.3-4, 1978, s. 309-315.

- Vestbro, D. Urban, "Housing in the Apartheid City of Former South Africa", **Izgradnja, Journal of the Association of Civil Engineers, Geotechnical Engineers, Architects and Town Planners**, C.66, S.7-8, 2012, s. 349-355.
- Wainwright, Thomas, "Number Crunching: Financialization and Spatial Strategies of Risk Organization", **Journal of Economic Geography**, C.12, S.6, 2012, s. 1267-1291.
- Wang, Ya Ping, "Private sector housing in urban China since 1949: The case of Xian", **Housing Studies**, C.7, S.2, 1992, s. 119-137.
- Wang Ya Ping ve Alan Murie, "The New Affordable and Social Housing Provision System in China: Implications for Comparative Housing Studies", **International Journal of Housing Policy**, C.11, S.3, 2011, s. 237-254.
- Ward, Peter M., "The Squatter Settlement as Slum or Housing Solution: Evidence from Mexico City", **Land Economics**, C.52, S.3, 1976, s. 330-346.
- Weber, Rachel, "Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment", **Antipode**, C.34, S.3, 2002, s. 519-540.
- Wilkinson, Peter, "Housing Policy in South Africa", **Habitat International**, C.22, S.3, 1998, s.215-229.
- Wolpe, Harold, "Capitalism and Cheap Labour-power in South Africa: from Segregation to Apartheid", **Economy and Society**, C.1, S.4, 1972, s. 425-456.
- Wolpe, Harold, "Apartheid's Deepening Crisis", **Marxism Today**, C.26, S.1, 1983, s. 7-12.
- Wu, Fulong, "Changes in the Structure of Public Housing Provision in Urban China", **Urban Studies**, C.33, S.9, 1996, s. 1601-1627.
- Wu, Fulong, "Commodification and Housing Market Cycles in Chinese Cities", **International Journal of Housing Policy**, C.15, S.1, 2015, s. 6-26.
- Wu, Fulong, "Land Financialisation and the Financing of Urban Development in China", **Land Use Policy**, Makale No: 104412, 2019, s. 1-10.
- Wu, Fulong, Jie Chen, Fenghua Pan, Nick Gallent ve Fangzhu Zhang, "Assetization: The Chinese Path to Housing Financialization", **Annals of the American Association of Geographers**, C.110, S.5, 2020, s. 1-17.
- Xu, Jiang, Anthoney Yeh ve Fulong Wu, "Land Commodification: New Land Development and Politics in China Since the Late 1990s", **International Journal of Urban and Regional Research**, C.33, S.4, 2009, s.890-913.
- Yeşilbağ, Melih, "The State-Orchestrated Financialization of Housing in Turkey", **Housing Policy Debate**, C.30, S.4, 2020, s. 533-558.
- Yeşilbağ, Melih, "İnşaat Sektörünün Kriz Dinamikleri: Güncel Bir Değerlendirme", **Mülkiye Dergisi**, C.44, S.1, 2020, s. 101-130.

- Yeung, S. Chi-Wai ve Rodney Howes, “The role of the housing provident fund in financing affordable housing development in China”, **Habitat International**, C.30, S.2, 2006, s. 343–356.
- Yuan, Yaqi ve Weixuan Song, “Mechanism and Effect of Shantytown Reconstruction under Balanced and Full Development: A Case Study of Nanjing, China”, **Sustainability**, C.12, S.19, 2020, s. 1-16.
- Zadeh, Alireza V., Frank Moulaert ve Stuart Cameron, “Housing Systems in the Global South: The Relevance of the ‘Social Housing’ Approach in Meeting Housing Needs”, **plaNext**, S.11, 2021, s. 166-183.
- Zanforlin, Luisa ve Marco Espinosa, “Housing Finance and Mortgage-Backed Securities in Mexico”, **IMF Working Paper**, No:WP/08/105, 2008.
- Zhang, Longmei, Ray Brooks, Ding Ding, Haiyan Ding, Hui He, Jing Lu, ve Rui Mano, “China’s High Savings: Drivers, Prospects, and Policies”, **IMF Working Paper**, No:WP/18/277, 2018.
- Zhang, Xing Q., “The Restructuring of the Housing Finance System in Urban China”, **Cities**, C.17, S.5, 2000, s. 339–348.
- Zhao, Yingshun ve Steven C. Bourassas, “China’s Urban Housing Reform: Recent Achievements and New Inequities”, **Housing Studies**, C.18, S.5, 2003, s. 721–744.
- Zhou, Zhihua , “The Development of Mortgage Finance in China: The Implications of International Experiences”, **China Perspectives**, C.2015, S.4, 2015, s. 51-61.

Kitaplar ve Kitap Bölümleri

- Aalbers, Manuel B., **The Financialization of Housing: a Political Economy Approach**, Oxon; New York: Routledge, 2016.
- Aalbers, Manuel. B., “Financialization”, **The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology** (Ed. D. Richardson vd), Oxford: Wiley, 2019.
- Aigbavboa, Clinton ve Wellington Thwala, **Residential Satisfaction and Housing Policy Evolution**, Oxon: Routledge, 2018.
- Akşit, Bahattin, “İçgöçlerin Nesnel ve Özne Toplumsal Tarihi Üzerine Gözlemler: Köy Tarafından Bir Bakış”, **Türkiye’de İçgöç, Bolu-Gerede, 6-8 Haziran 1997** (Ed. A. İçduygu), İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, 1998, s. 22-37.
- Altan Alaybeyoğlu, **Gayrimenkul Yatırım Ortaklıkları Kapitalizm ve Türkiye**, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı, 2021.

- Arku, Godwin, “Housing Policy in Developing Countries” **International Encyclopedia of Human Geography, Volume 7** (Ed. A. Kobayashi), İkinci Baskı, Oxford: Elsevier, 2020, s. 79-82.
- Arrighi, Giovanni, **The Long Twentieth Century: Money, Power, and The Origins of Our Times**, Londra, Verso, 1994.
- Arrighi, Giovanni, ve Beverly J. Silver, **Chaos and Governance in the Modern World System**, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.
- Baloğlu, Burhan vd., **100 Soruda Mortgage Uygulamaları**, İstanbul: İTO Yayınları, 2007.
- Barlow, James ve Simon Duncan, **Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared**, Oxford: Pergamon, 1994.
- Berk, Medeni, “İmar ve İskân Vekaletinin Teşkilat ve Vazifesi”, **Üçüncü İskân ve Şehircilik Haftası 21-23 Mayıs 1958**, Ankara: A.Ü.S.B.F, 1959.
- Beşerli, Hayati, Mustafa Koçancı, M. Akif Bakır, Zümre Özdemir ve Merve Yalçinkaya Gülle, **Sosyal Konut Uygulamaları ve Yoksulluğun Yönetimi Üzerine Ampirik Bir Çalışma**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2016.
- Boléat, Mark, **National Housing Finance Systems: A Comparative Study**, London, Sydney and New Hampshire: Croom Helm, 1985.
- Boléat, Mark ve Adrian Coles, **The Mortgage Market**, London and New York: Routledge, 1987.
- Boléat, Mark ve Adrian Coless, **The Mortgage Market: Theory and Practice of Housing Finance**, London-New York: Routledge, 2012.
- Bond, Patrick, **Elite Transition: From Apartheid to Neo-Liberalism in South Africa**, London: Pluto. 2000.
- Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi**, 9. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2005.
- Boratav, Korkut, **Türkiye İktisat Tarihi (1908-2007)**, 12. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2008.
- Boratav, Korkut, “Serbest Sermaye Hareketleri ve Kriz-Küçülme Dönemeleri: 1990 - 2010”, **Bilsay Kuruç’a Armağan** (Ed. S. Şahinkaya ve N. İ. Ertuğrul), Ankara: Mülkiyeliler Birliği, 2011, s. 405-435.
- Braudel, Fernand, **Civilization and Capitalism, 15th–18th Century: The Wheels of Commerce**, (Translated by S. Reynolds), Berkeley: University of California Press, 1982.
- Buffie, Edward ve Allen Sangines Krause, “Mexico 1958-86: From Stabilizing Development to the Debt Crisis”, **Developing Country Debt and the World Economy** (Ed. J. D. Sachs), Chicago: University of Chicago Press, 1989, s. 141-168.

- Buffie, Edward, “Shared Development and the Echeverria Administration”, **Developing Country Debt and Economic Performance, Volume 2: Country Studies--Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico** (Ed. J. D. Sachs), Chicago: University of Chicago Press, 1990, s. 417-428.
- Bulut, Yakup, D. Orhan, S. Karakaya ve A. Aydın, “Toplu Konut Memnuniyet Düzeyine Yönelik Bir Araştırma: Hatay Örneği”, **Kamu Politikalarında Donüşüm (KAYFOR 2012)**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2012.
- CAHF, **Housing Finance in Africa: A Review of some of Africa’s Housing Finance Markets –October 2015**, Johannesburg: Centre for Affordable Housing Finance in Africa, 2015.
- CAHF, **Residential Reits and Their Potential to Increase Investment in and Access to Affordable Housing in Africa - Report 2: Case Studies of African Reits**, Johannesburg: Centre for Affordable Housing Finance in Africa, 2017.
- Castells, Manuel, Lee Goh, Reginald Y. W. Kwok ve Toh L. Kee, **Economic Development and Housing Policy In the Asian Pacific Rim: A Comparative Study of Hong Kong, Singapore, and Shenzhen Special Economic Zone**, Berkeley: University of California Press, 1988, s. 477-494.
- Charlton, Sarah ve Caroline Kihato, “Reaching the Poor? An Analysis of the Influences on the Evolution of South Africa’s Housing Programme”, **Democracy and Delivery: Urban Policy in South Africa** (Ed. U. Pillay vd), Cape Town: HSRC Press, 2006, s.252-282.
- Chen, Jie, Juan Jing, Yanyun Man ve Zan Yang, “Public Housing in Mainland China: History, Ongoing Trends, and Future Perspectives”, **The Future of Public Housing: Ongoing Trends in the East and the West** (Ed. J. Chen vd), Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2013, s. 13-35.
- Chick, Martin, **Industrial Policy in Britain 1945-1951: Economic Planning, Nationalisation and Labor Governments**, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Connolly, Priscilla, “The Mexican National Popular Housing Fund”, **Empowering Squatter Citizen: Local Government, Civil Society and Urban Poverty Reduction** (Ed. D. Mitlin ve D. Satterthwaite), London: Earthscan, 2004, s. 82-111.
- Corgel, John, David C Ling ve Halbert C Smith, **Real Estate Perspectives: An Introduction to Real Estate**, Boston: McGraw-Hill/Irwin, 1998.
- Curry, Timothy, “The LDC Debt Crisis”, **History of the Eighties-Lessons for the Future : Vol. 1-An Examination of the Banking Crises of the 1980s and Early 1990s**, Federal Deposit Insurance Corporation Staff, 1997, s. 191-210.
- Çiğdem, Mustafa, Policy Instruments that Support Housing Supply: Supply-side Subsidies”, **International Encyclopedia of Housing and Home, Volume 5** (Ed. S. J. Smith), Oxford: Elsevier, 2012, s. 311-316.

- Dennis, Marshall W., ve Thomas J. Pinkowish, **Residential Mortgage Lending: Principles and Practices**, Beşinci Baskı, Mason, OH: Thomson South-Western, 2004.
- Doğan, Servet, Uğur Karaca, **Suriyeli Göçmenlerin Sorunları Çalıştayı Sonuç Raporu**, Mersin: M. Ü. BİAMER, 2014.
- Doğru, Havva E., **Çılgın Projelerin Ötesinde: TOKİ, Devlet ve Sermaye**, İstanbul, İletişim Yayınları, 2021.
- Donnison, David ve Clare Ungerson, **Housing Policy**, London: Penguin Books, 1982.
- Duménil, Gérard ve Dominique Lévy, “Periodizing Capitalism: Technology, Institutions, and Relations of Production”, **Phases of Capitalist Development: Booms, Crises and Globalizations** (Ed. R. Albritton v.d.), New York: PALGRAVE, 2001.
- Engels, Friedrich, **Konut Sorunu**, (çev. T. Genç), Alter Yayınları, 2013.
- Epstein, Gerald A., “Introduction: Financialization and the World Economy”, **Financialization and the World Economy** (Ed. G. A. Epstein), Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2005, s. 3-15.
- Ergüden, Selman, “Türkiye’de Konut Kooperatifçiliği Konut Kooperatiflerinin Yapısı”, **XI. Türk Kooperatifçilik Kongresi tebliği**, Ankara: TKK Yayını, 1984, s. 45–53
- Erol, Işıl, “Financial Transformation and Housing in Turkey”, **The Political Economy of Financial Transformation in Turkey** (Ed. G. Yalman vd), London; New York: Routledge, 2018, s. 243-268.
- European Action Coalition For The Right To Housing And To The City, **Housing Financialization: Trends, Actors, and Processes: Brochure of the European Action Coalition for the Right to Housing and to the City**, Brussel: Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2018.
- Fabozzi, Frank J., Franco Modigliani ve Frank J. Jones, **Foundations of Financial Markets and Institutions**, 4. Baskı, Boston: Prentice Hall, 2009.
- Feigenbaum, Harvey, Jeffrey Henig ve Chris Hamnett, **Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization**, Cambridge: Cambridge University Press, (1999).
- Freybote, Julia ve Viola Karoly, “Secondary Mortgage Markets in South Africa”, **Mortgage Markets Worldwide** (Ed. D. Ben-Shahar vd.), Oxford: Blackwell Publishing, 2008, s. 179-214.
- Geray, Cevat, Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, Can Hamamcı, “Şehircilik”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi Cilt:9**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983, s. 2358-2374.
- Geray, Cevat, “TOKİ ve Konut Kooperatifleri”, **Konut Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, İstanbul: TMMOB Mimarlar Odası, 2009(a), s. 129-148.

- Geray, Cevat, “Toplumsal Konut Siyasası Açısından TOKİ Uygulamaları”, **Çalıştay: TOKİ Çalışmaları Üzerine Değerlendirmeler**, Ankara: TMMOB Mimarlar Odası, 2009(b), s. 77-87.
- Gilbert, Alan ve Peter M. Ward, **Housing, The State and The Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities**, New York: Cambridge University Press, 1985.
- Gilbert, Alan ve Ann Varley, **Landlord and Tenant: Housing the Poor in Urban Mexico**, London ve New York: Routledge, 1991.
- Goodwin-Groen, R. ve M. Kelly-Louw, **The National Credit Act and its Regulations in the Context of Access to Finance in South Africa**, Johannesburg: FinMark Trust, 2006.
- Harloe, Michael, **The People’s Home: Social Rented Housing in Europe & America**, Oxford: Blackwell, 1995.
- Harvey, David, **Yeni Emperyalizm**, (Çev. H. Güldü), İstanbul: Everest Yayınları, 2004.
- Harvey, David, **Asi Şehirler**, (çev. A. D. Temiz), İstanbul: Metis Yayınları, 2013,
- Harvey, David, **Sosyal Adalet ve Şehir**, (çev. M. Moralı), Dördüncü Baskı, Metis Yayınları, 2013.
- HM Treasury, **Housing Finance Review: Analysis and Proposals**, Norwich: HM Treasury, 2008.
- IMF, **Global Financial Stability Report**, Washington: IMF, 2017
- İnşaat Mühendisleri Odası, **41. Dönem: Raporlar, Görüşler, Değerlendirmeler (2008-2010)**, Ankara, TMMOB İMO, 2010.
- İPA, **Konut Sorunu Araştırması: İstanbul’da Mevcut Durum ve Öneriler**, İstanbul: İPA Enstitü, 2021
- Karasu, M. Arman, “İnşaata Dayalı Büyüme Ekseninde Türkiye’de Konut Sorunu”, **Kırsal Kalkınma ve Kooperatifçilik** (Ed. A. Mengi, D. İşçioğlu), Ankara: A.Ü Yayınları, 2019, s. 669-693.
- Kazgan, Gülten, **Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye’nin Yeri**, 2. Baskı, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1995.
- Keleş, Ruşen, **100 Soruda Türkiye’de Şehirleşme, Konut ve Gecekondular**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1972.
- Keleş, Ruşen, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 1980.
- Keleş, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Yayınları, 4. Baskı, 1997.
- Keleş, Ruşen, “İnsan Hakkı Olarak Barınma Hakkı ve Kentsel Dönüşüm”, **Cahit Talas Anısına: Güncel Sosyal Politika Tartışmaları** (Ed. B. Ceylan-Ataman), Ankara: Sosyal Politika Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2007, s. 429-443.

- Keleş, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, 12. Baskı, Ankara: İmge Yayınları, 2012.
- Kemal, Orhan, **Bereketli Topraklar Üzerinde**, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1954.
- Kemal, Orhan, **Gurbet Kuşları**, İstanbul: Varlık, 1962.
- Kemeny, Jim, **Housing and Social Theory**, London: Routledge, 1992.
- Khan, Firoz ve Sarah Thurman, **Setting the Stage: Current Housing Policy and Debate in South Africa**, Cape Town: Isandla Institute, 2001.
- King, Peter, **Understanding Housing Finance**, London and New York: Routledge, 2001.
- Kok, Pieter, ve Derik Gelderblom, **Urbanisation: South Africa's Challenge, Volume 2: Planning**, Pretoria: HSRC Publishers, 1994.
- Köymen, Oya, **Kapitalizm ve Köylülük**, İstanbul, Yordam Kitap, 2008.
- Latapí Escobar and M. González de la Rocha, "Crisis, restructuring and urban poverty in Mexico", **Environment and Urbanization**, C.7, S.1, 1995, s. 57-76.
- Li, Bingqin, "How Successful Are China's Public Housing Schemes?", **China's Social Development and Policy: Into the Next Stage** (Ed. L. Zhao), Abingdon: Routledge, 2013, s. 115-140.
- Liu, Chang ve Wei Xiong, "China's Real Estate Market", **The Handbook of China's Financial System** (Ed. M. Amstad vd), Princeton: Princeton University Press, 2020, s. 183-207.
- Lowe, Stuart, **The Housing Debate**, Bristol: The Policy Press, 2011.
- Lund, Brian, **Understanding Housing Policy**, 3. Baskı, Bristol: Bristol University Press, 2017.
- Malpass, Peter ve Alan Murie, **Housing Policy and Practice**, 5. Baskı, London: Macmillan, 1999.
- Malpass, Peter, "Histories of Social Housing: A Comparative Approach", **Social Housing in Europe**, (ed. K. Scanlon vd.), West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd., 2014, s. 259-274.
- Marcuse, Peter ve David Madden, **In Defense of Housing: The Politics of Crisis**, London: Verso Books, 2016.
- Marx, Anthony W., **Lessons of Struggle: South African Internal Opposition, 1960-1990**, Cape Town: Oxford University Press, 1992.
- Naughton, Barry, **The Chinese Economy: Transitions and Growth**, Cambridge: MIT Press, 2007.
- Nişanyan, Sevan, **Nişanyan Sözlük: Çağdaş Türkçenin Etimolojisi**, İstanbul: Liber Plus Yayınları, 2018.

- Nölke, Andreas, Tobias ten Brink, Christian May, Simone Claar, **State-permeated Capitalism in Large Emerging Economies**, London: Routledge, 2020.
- Oakley, Deirdre, “Housing”, **Encyclopedia of Social Problems 1&2**, (ed. Vincent N. Parrillo), California: SAGE Publications, 2008.
- OECD, **Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth**, Paris: OECD Publishing, 2011.
- OECD, **Social Housing: A key Part of Past and Future Housing Policy**, Paris: OECD, 2020.
- Önver, Makbule Şiriner, **Konut ve Konut Politikası**, İstanbul: IJOPEC Yayıncılık, 2016.
- Özbay, Ferhunde **Dünden Bugüne Aile, Kent ve Nüfus**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2015.
- Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2009.
- Painceira, Jaun P., “Finansallaşma Döneminde Gelişmekte Olan Ülkeler: Sürekli Açıktan, Döviz Rezervi Biriktirmeye”, **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi** (Ed. C. Lapavitsas), (Çev. T. Öncel), Yordam Kitap, 2010, s. 256-298.
- Pardo, María Del Carmen, “El Proceso Modernizador En El Infonavit: Resultados Y Tareas Pendientes” **El proceso de modernización del INFONAVIT 2001–2006: Estrategia, redes y liderazgo** (Ed. M. Pardo, ve E. V. Sanchez), Mexico City: El Colegio de México, 2006, s. 47-75.
- Parnell, Susan, “State Intervention in Housing Provision in the 1980s”, **The Apartheid City and Beyond: Urbanization and Social Change in South Africa** (Ed. D. M. Smith), London: Routledge, 1992, s. 54-65.
- Pezzoli, Keith, “Mexico’s Urban Housing Environments”, **Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries** (Ed. B Aldrich ve S. Ranvinder), Zed Books: London, 1995.
- Puyana, Alicia, **The Impact of Trade Liberalization and the Global Economic Crisis on the Productive Sectors, Employment, and Incomes in Mexico**, Geneva: International Center for Trade and Sustainable Development, 2010.
- Richard J R Kirkby, **Urbanization in China: Town and Country in a Developing Economy 1949-2000 AD**, New York: Columbia University Press, 1985.
- Richard Ronald ve Kees Dol “Housing in the Netherlands Before and After the Global Financial Crisis”, **Housing Markets and the Global Financial Crisis** (ed. R. Forrest & N.M. Yip), Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.
- Saad-Filho, Alfredo, “Washington Uzlaşmasından Washington Sonrası Uzlaşmasına: İktisadi Kalkınmaya Dair Neoliberal Gündemler”, **Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki** (Ed. A. Saad-Filho ve D. Johnston), (Çev. Ş. Başlı ve T. Öncel), İkinci Baskı, İstanbul: Yordam Kitap, 2014, s.192-194. (191-201)

- Savran, Sungur, **Türkiye’de Sınıf Mücadeleleri Cilt 1: 1908-1980**, İstanbul: Kardelen Yayınları, 1992.
- Schumpeter, Joseph A., **The Theory of Economic Development**, New York: Oxford University Press, 1961
- Selman Ergüden, “Türkiye’de Konut Sorunu ve Çözüm Önerileri”, **Cumhuriyetin 60. Yılında İmar ve İskan Bakanlığı**, Ankara: İmar ve İskan Bakanlığı, 1983.
- Sey, Yıldız, “Cumhuriyet Döneminde Toplu Konut Sorunu”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi Cilt:9**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1983.
- Shepard, Wade, **Ghost Cities of China**, London: Zed Books, 2015.
- Soni, Dhuru V., “The Apartheid State and Black Housing Struggles”, **The Apartheid City and Beyond: Urbanization and Social Change in South Africa** (Ed. D. M.Smith), London: Routledge, 1992, s. 40-53.
- Sweezy, Paul, “More (or less) on Globalization” **Monthly Review**, C.49 S.4, 1997, s. 3-4.
- Swenarton, Mark, **Homes Fit for Heroes: The Politics and Architecture of Early State Housing in Britain**, NY: Routledge, 2018.
- Şengül, Tarık, **Kentsel Çelişki ve Siyaset**, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2009.
- Tarn, John N., **Five Per Cent Philanthropy: An Account of Housing in Urban Areas Between 1840 and 1914**, Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- TBB, **60. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye’de Bankacılık Sistemi 1958-2018**, Yayın No: 334, İstanbul: TBB, 2019.
- Tekeli, İlhan, **Türkiye’de Kentleşme Yazıları**, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları, 1982.
- Tekeli, İlhan, **Türkiye’de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi**, Ankara: TOKİ-ODTÜ Basım İşbirliği, 1996.
- Tekeli, İlhan, **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009(a).
- Tekeli, İlhan, **Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009(c).
- Tekeli, İlhan, **Modernizm, Modernite ve Türkiye’nin Kent Planlama Tarihi**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009(b).
- Tekeli, İlhan, **Türkiye’nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2011.
- Tekeli, İlhan, **Türkiye’de Yaşamda ve Yazında Konutun Öyküsü**, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2012.

- Teker, Murat B., **Sermaye Piyasası Araçları Yoluyla Gayrimenkul Finansmanı ve Yatırımı**, Ankara: SPK Yayınları, 1996.
- Terreblanche Solomon J., “The Ideological Journey of South Africa: From The RDP to the GEAR Macro-economic Plan”, **ME99 Workshop on Globalisation, Poverty, Women and the Church in South Africa**, Cape Town: University of Cape Town, 1999.
- Terreblanche, Sampie ve Nicoli Nattrass, “A Periodization of the Political Economy from 1919”, **The Political Economy of South Africa**, (Ed. N. Nattrass ve E. Ardington), Cape Town: Oxford University Press, 1990, s. 6-23.
- TOBB, **2009 Ekonomik Rapor**, Ankara: TOBB, 2010.
- Toptaş, Ülker, **Türkiye’de Kayıtdışı Ekonominin Nedenleri**, Ankara: Türkiye Esnaf-Sanatkarlar ve Küçük Sanayi Araştırma Enstitüsü (TES-AR) Yayınları, Yayın No:26, 1998.
- Turin, Ducio A., **The Construction Industry: Its Economic Significance and Its Role in Development**, London: Univ. College Environmental Research Group, 1969.
- TÜSİAD, **Türkiye’de Yeniden Yapılanma Arayışları: Seçilmiş Sektör/Kurum Politika Örnekleri**, Yayın No. TÜSİAD-T/2005-06/399, 2005.
- UNCHS, **An Urbanising World: Global Report on Human Settlements**, Oxford: Oxford University Press, 1996.
- UN-DESA, **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision**, New York: United Nation, 2014.
- UNDP, **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision**, New York: United Nations, 2014.
- UN-HABITAT, **Financing Affordable Social Housing in Europe**, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2009.
- UN-HABITAT, **Housing Finance Mechanisms in Mexico**, Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2011.
- Verástegui, Alonso Cerdán, Manuel Alejandro González Arreola ve Ernesto Velasco Sánchez, “La Reforma En Marcha, 2001-2006”, **El Proceso de Modernización del INFONAVIT 2001–2006: Estrategia, Redes y Liderazgo** (Ed. M. Pardo, ve E. V. Sanchez), Mexico City: El Colegio de México, 2006, s. 101-266.
- Wang, Ya Ping ve Alan Murie, **Housing Policy and Practice in China**, London: Macmillian, 1999.
- Wang, Ya Ping, “Progress and Problems of Urban Housing Reform”, **Social Policy Reform in China: Views from Home and Abroad** (Ed. C. J. Finer), London: Routledge, 2003, s. 177-190.

- Wang, Ya Ping ve Lei Shao, “Urban Housing Policy Changes and Challenges in China”, **Housing East Asia: Socioeconomic and Demographic Challenges** (Ed. J. Doling ve R. Ronald), New York: Palgrave Macmillan, 2014, s. 44-70.
- Ward, Peter M., “Mexico”, **International Handbook of Housing Policies and Practices** (Ed.W.Vliet), New York: Greenwood Press, 1990, s. 407-436.
- Welch, C. Tod, **Urban Bantu Townships**, Pretoria: CSIR- National Building Research Institute, 1963.
- Whitehead, Christine ME, **The Nature and Role of Building Societies in the UK**, Stockholm: Statens Bostadskreditnämnd, 2008.
- Whyte, Martin K. ve William L. Parish, **Urban Life in Contemporary China**, Chicago: University of Chicago Press, 1985.
- Wolpe, Harold, **Race, Class and The Apartheid State**, Paris: UNESCO, 1988.
- Worden, Nigel, **The Making of Modern South Africa: Conquest, Apartheid, Democracy**, 5. Baskı, West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd, 2012.
- World Bank, **Urban Sector Reconnaissance Mission [to South Africa]: Aide Memoire**, Washington, DC: World Bank, 1991.
- World Bank, **Housing: Enabling Markets to Work**, Washington, DC: World Bank, 1993.
- World Bank, **The State in a Changing World - World Development Report 1997**, Oxford: Oxford University Press, 1997.
- World Bank, **China An Evaluation of World Bank Assistance**, Washington D.C.: The World Bank, 2004.
- Yates, Judith ve Vivienne Milligan, “Policies to Support Access and Affordability of Housing”, **International Encyclopedia of Housing and Home, Volume 5** (Ed. S. J. Smith), Oxford: Elsevier, 2012, s. 293-305.
- Yavuz, Fehmi, Ruşen Keleş ve Cevat Geray, **Şehircilik, Sorunlar Uygulama ve Politika**, Ankara: A.Ü. S.B.F. Yayınları, 1973.
- Yavuz, Fehmi, **Kentsel Topraklar: Ülkemizde ve Başka Ülkelerde**, Ankara: SBF Yayınları, 1980.
- Zhang, Qianfan, **The Constitution of China: A Contextual Analysis**, Oxford: Hart Publishing, 2012.
- Zhang, Xianzhi, **Enterprise Management Control Systems in China**, Berlin: Springer Berlin Heidelberg, 2014.

Kamu Kurumlarına Ait Kaynaklar

ASF, **Política Pública de Vivienda**, Evaluación número 1164, 2012.

Başbakanlık, **TC. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP)**, Ankara: Başbakanlık, 2003.

BDDK, **ABD Mortgage Krizi**, Çalışma Tebliği Sayı: 3, Ankara: BDDK, 2008.

BDDK, **Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi**, 2. Baskı, Ankara: BDDK, 2009.

BDDK, **Finansal Piyasalar Raporu - Mart 2010**, Ankara: BDDK, 2010.

CIDOC ve SHF, **Current Housing Situation in Mexico 2006**, Mexico City: Fundacion Centro de Investigacion y Documentacion de la Casa, 2006.

CIDOC ve SHF, **Estado Actual de la Vivienda en México 2010**, Mexico City: Fundacion Centro de Investigacion y Documentacion de la Casa, 2010.

CIDOC ve SHF, **Current Housing Situation in Mexico 2011**, Mexico City: Fundacion Centro de Investigacion y Documentacion de la Casa, 2011.

CIDOC ve SHF, **Current Housing Situation in Mexico 2013**, Mexico City: Fundacion Centro de Investigacion y Documentacion de la Casa, 2013.

CONAVI, **Sustainable Housing in Mexico**, Mexico City: Comision Nacional de Vivienda, 2012.

Department of Housing, **White Paper: A New Housing Policy and Strategy for South Africa**, Pretoria: Department of Housing, 1994.

Department of Housing, **Breaking New Ground: A Comprehensive Housing Plan for the Development of Integrated Sustainable Human Settlements**, Pretoria: Department of Housing, 2004.

Department of Human Settlements, **Annual Report: 2018-2019**, Pretoria: Department of Human Settlements, 2019.

Department of National Treasury, **Provincial Budgets and Expenditure Review 2003/04 – 2009/10**, Pretoria: National Treasury. 2007.

Department of National Treasury, **Provincial Budgets and Expenditure Review 2010/11 – 2016/17**, Pretoria: National Treasury. 2015.

DPT, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl: 1963-1967)**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1963.

DPT, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1968-1972**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1968.

DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1979-1983**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı 1979, s.170-173.

- DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1985-1989**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1985.
- DPT, **Beşinci Beş Yıllık Plan Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT-SPB, 1988.
- DPT, **Türkiye’de Uygulanabilir Konut İnşaat Teknolojileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT: 2183 – ÖİK: 343 Ankara: DPT, 1989.
- DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 1996-2000**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1995.
- DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: 2001-2005**, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 2000.
- DPT, **Konut Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT: 2594 – ÖİK: 606, Ankara: DPT, 2001(a).
- DPT, **Kamu Yatırımlarının Planlanması Ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT: 2557 - ÖİK: 573 Ankara: DPT, 2001(b).
- Hazine Müsteşarlığı, **Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı: Hedefler, Politikalar ve Uygulamalar**, Ankara: Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2001.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı, **Ekonomik Göstergeler**, Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Matbaası, 2021.
- HUD, **Evolution of the U.S. Housing Finance Systems: A Historical Survey and Lessons for Emerging Mortgage Markets**, Washington: U.S. Department of Housing and Urban Development, 2006.
- INEGI, **Estadísticas históricas de México 2014**, Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015.
- INFONAVIT, **Informe Anual de Actividades 2012**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2012.
- INFONAVIT, **Informe Anual de Actividades 2013**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2013.
- INFONAVIT, **Informe Anual de Sustentabilidad 2014**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2015.
- INFONAVIT, **Informe Anual de Sustentabilidad 2015**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2016.
- INFONAVIT, **Informe Anual de Sustentabilidad 2016**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2017.
- INFONAVIT, **Informe Anual de Sustentabilidad 2017**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2018.

INFONAVIT, **1st Un-Habitat Assembly**, Mexico City: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2019.

Kalkınma Bakanlığı, **Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)**, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013.

Kalkınma Bakanlığı, **Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2014)**, Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2015.

South African Reserve Bank, **Quarterly Bulletins, No: 226 - December 2002: Statistical Tables Money and banking**, Pretoria: SARB, 2002.

South African Reserve Bank, **Quarterly Bulletins, No 241 - September 2006: Statistical Tables Money and banking**, Pretoria: SARB, 2006.

South African Reserve Bank, **Quarterly Bulletins, No 255 - March 2010: Statistical Tables Money and banking**, Pretoria: SARB, 2010.

South African Reserve Bank, **Quarterly Bulletins, No 272 – June 2014: Statistical Tables Money and banking**, Pretoria: SARB, 2014.

State Statistical Bureau, **Statistical Yearbook of China 1981: English Edition**, Beijing: Economic Information and Agency, 1982.

State Statistical Bureau, **Statistical Yearbook of China 1986: English Edition**, Beijing: Economic Information and Agency, 1986.

TEKB, **Türkiye Cumhuriyeti'nin Ellinci Yılında Türkiye Emlak ve Kredi Bankası**, Ankara: Türkiye Emlak ve Kredi Bankası, 1973.

TEKB, **Evimiz 60. Yılı**, Ankara: Türkiye Emlak ve Kredi Bankası, 1986.

TOKİ, **TOKİ Kurum Profili 2009-2010**, Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 2010.

TOKİ, **Due Diligence Document 2011**, Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 2011.

TOKİ, **TOKİ Kurumsal Tanıtım Dökümanı**, Ankara: T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 2019.

TÜİK, **İstatistik Göstergeler 1923-2013**, Yayın No:4361, Ankara: TÜİK, 2014.

TÜİK, “İnşaat Maliyet Endeksi - Aralık 2018”, **TÜİK Haber Bülteni**, Sayı: 30809, 2019.

Tezler

Bahçeci, Sema, **Ortodoks ve Heterodoks İstikrar Programları: Seçilmiş Ülke Örnekleri ve 1994 Türkiye Deneyimi**, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: DPT-2477, Ankara, 1997.

- Bektaş, Aytekin, **Türkiye’de Konut Sorunu Ekseninde Kamu Konut Politikaları: Uygulamalar, Aksaklıklar ve Öneriler**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi, 2017.
- Berberoğlu, Murat G., **Konut Finansmanı ve Türkiye’ye Uygun Bir Model Önerisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi, 2005.
- Durman, Selma, **Türkiye’nin Doğrudan Yabancı Yatırım Potansiyelinin Çekim Modeli Kullanılarak Belirlenmesi**, Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2954, Ankara: Kalkınma Bakanlığı, 2016.
- Ersoy, Ebru, **Avrupa Birliği Örnek Ülkeleri ve Türkiye’de Konut Politikalarının ve Konut Piyasalarının Karşılaştırmalı Analizi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi, 2004.
- Guerra, Erick S., **The New Suburbs: Evolving Travel Behavior, the Built Environment, and Subway Investments in Mexico City**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Berkeley: Berkeley University of California, 2013.
- Gürbüztürk, Anıl, **Social Housing Policy and the Welfare Regime in Turkey: a Comparative Perspective**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi, 2017.
- He, Fang, **Upgrading - An Alternative Approach Towards Housing Reform in China**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1989.
- Işık, Oğuz, **The Penetration of Capitalism into Housing Production: Speculative House Building in Turkey, 1950-1980**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, London: University College London, 1992.
- Jeff Powell, **Subordinate Financialisation: A Study of Mexico and its Non-Financial Corporations**, PhD dissertation, SOAS, University of London, 2013.
- Kaplan-Mengi, Ayşegül, **Toplu Konut Üretim Modellerine İki Örnek: Kent Koop ve Mesa**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi, 1987.
- Kuyucu, Tuna, **Poverty, Property and Power: Making Markets in İstanbul’s Informal Low-Income Settlements**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Seattle: University of Washington, 2009.
- Malinga, Simangaliso S., **The Development of Informal Settlements in South Africa, with Particular Reference to Informal Settlements Around Daveyton on The East Rand 1970-1999**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Johannesburg: Rand Afrikaans University, 2000.
- Migozzi, Julien, **Une Ville à Vendre: Numérisation et Financiarisation du Marché du Logement au Cap : Stratification et Ségrégation de la Métropole Émergente**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Grenoble: Université Grenoble Alpes, 2020.

Olgun, Hakan, **Türkiye’de sosyal konut politikası: Seçilmiş Avrupa Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Bir Analiz**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi, 2014.

Özübek, Cengiz, **Konut Finansman Yöntemlerinde Riskler: Hane Halkının Konut Finansman Yöntemlerini Değerlendirmesine Yönelik Bir Araştırma**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi, 2008.

Sümer, Eren, **Sukukun Dünyada ve Türkiye’de Gelişimi**, Uzmanlık Tezi, Yayın No: 0016, Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020.

Tellalbaş, Işıl, **Sermaye Birikimi ve Finansallaşma Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Kadir Has Üniversitesi, 2011.

Thomas, Christopher G., **The Discourses on the Right to Housing in Gauteng Province: 1994-2008**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Johannesburg: University of the Witwatersrand, 2010

Tören, Tolga, **Apartheidden Siyah Ekonomik Güçlendirmeye Güney Afrika: Sermaye Birikiminin Tarihselliğinde Irk ve Sınıfın Yeniden Eklemlenmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi, 2012.

Yönder, Erkan, **Reits In Turkey: The Impact of the Deviations from the Global Systems**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 2015.

Yasal Düzenlemeler

1164 Sayılı Arsa Ofisi Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 10/5/1969/13195.

13.03.2017 tarihli 2017/9973 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, **Resmi Gazete**, T/S: 27/9/2016/29840.

1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 11/8/1970/13576.

1580 Sayılı Belediye Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 14/4/1930/1471.

2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 10/7/1981/17396.

2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 10/7/1981/17396.

2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 17/03/1984/18344.

4684 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 03/07/2021/24451.

4698 Sayılı Konut Müsteşarlığının Kurulması ve Arsa Ofisi Kanunu’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 7/7/2001/24455.

4875 Sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 17/06/2003/25141.

4966 Sayılı Bazı Kanunlarda ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 7/8/2003/25192.

5162 Sayılı Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 15/5/2004/25460.

5273 Sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanunu'nda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 15/12/2004/25671.

5492 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Toplu Konut Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 4/5/2006/26158.

5609 Sayılı Gecekondu Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 28/3/2007/26476.

5656 Sayılı Belediye Kanunu'na Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 31/03/1950/7471.

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 26/1/1940/4417.

6637 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 7/4/2015/29319.

7367 Sayılı Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi ve Arsalar Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, T/S: 29.07.1959/10265.

775 Sayılı Gecekondu Kanunu, **Resmi Gazete**, T/S: 30/7/1966/12362.

Bankaların Kredi İşlemlerine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, **Resmi Gazete**, T/S: 27/9/2016/29840.

Constitution Of The People's Republic Of China, 1982.

Republic of South Africa, **Housing Act, Act No. 107 of 1997**, Cape Town: Government Printer, 1997.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış ve Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği, **Resmi Gazete**, T/S: 8/7/2004/25516.

Union of South Africa, **Group Areas Act. Act No. 41 of 1950**, Cape Town: Government Printer, 1950.

Union of South Africa, **Natives (Urban Areas) Act, Act No. 21 of 1923**, Cape Town: Government Printer, 1923.

Union of South Africa, **Population Registration Act No. 30 of 1950**, Cape Town: Government Printer, 1950.

Union of South Africa, **Prevention of Illegal Squatting Act. Act No. 51 of 1951**, Cape Town: Government Printer, 1951.

İnternet Yayınları:

Resmi Kurum Yayınları

Banco de México, **UDI value (daily information)**, <https://www.banxico.org.mx/>, erişim tarihi: 17.10.2021.

DB, **National Accounts Database**, <https://data.worldbank.org>, erişim tarihi: 05.05.2020.

Department of Finance, **Growth, Employment and Redistribution: A Macroeconomic Strategy**, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/gear0.pdf, erişim tarihi: 28.03.2021.

Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. 2017 Faaliyet Raporu**, https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/faaliyetraporlari/RAPOR%20FINAL%202.pdf, erişim tarihi: 20.10.2021.

Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. 2021 3. Çeyrek Faaliyet Raporu**, https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/Yatirimci/faaliyetraporlari/tr/FR20213TR.pdf, erişim tarihi: 20.10.2021.

Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. Yatırımcı Sunumu**, https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/YatirimciSunumu/08112021-Sun-Tr.pdf, erişim tarihi: 16.10.2021.

Emlak Konut GYO, **Emlak Konut GYO A.Ş. Yönetim Kurulu Yıllık Faaliyet Raporu (01.01.2013-31.12.2013)**, https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/1aralik2013_31ocak2013.pdf, erişim tarihi: 20.10.2021.

Emlak Konut, **Gayrimenkul ve Konut Sektörüne Bakış – Haziran 2016**, https://www.emlakkonut.com.tr/_Assets/Upload/Images/file/2016-Haziran-Konut-Raporu.pdf, erişim tarihi: 4.10.2021.

EPRA, **Global REIT Survey 2016: Mexico – FIBRAS**, https://prodapp.epra.com/media/Mexico_REIT_Survey_1473930725166.pdf, erişim tarihi: 30.11.2020.

EUR-Lex: COM, 725 Final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0725&from=PT>, erişim tarihi: 02.02.2020.

EUR-Lex: PROTOCOL, No:12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12008M/PRO/12>, erişim tarihi: 02.02.2020.

Eurostat, **Distribution of Population by Tenure Status, Type of Household and Income Group**, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_lvho02&lang=en, erişim tarihi: 05.03.2020.

FNB, **Property Barometer - Monthly FNB House Price Index**, <https://www.fnb.co.za/economics-commentary/>, erişim tarihi: 27.04.2021.

Göç İdaresi Başkanlığı, **Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler**, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>, erişim tarihi: 26.05.22.

HFN, **Netherlands**, <https://www.housing-finance-network.org>, erişim tarihi: 08.12.2021.

HFN, **United Kingdom**, <https://www.housing-finance-network.org>, erişim tarihi: 08.12.2021.

HOFINET, Countries, <http://hofinet.org/index.aspx>, erişim tarihi: 05.03.2022.

Housing Finance Network, **Country Statistics: South Africa**, https://www.housing-finance-network.org/index.php?id=262&id_country=32#, erişim tarihi: 07.03.2021.

IMF, **Financial Development Index Database**, <https://data.imf.org/?sk=F8032E80-B36C-43B1-AC26-493C5B1CD33B&sId=1480712464593>, erişim tarihi: 11.12.2021.

IMF, **Global Debt Database**, <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>, erişim tarihi: 30.11.2020.

IMF, **World Economic Outlook Database**, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October>, erişim tarihi: 21.10.2021.

Ministry of Commerce PRC, **Socialist Market Economic System**, <http://english.mofcom.gov.cn/article/topic/bizchina/economicssystem/200406/20040600239133.shtml>, erişim tarihi: 03.11.2020.

Ministry of the Interior and Kingdom Relations, **Investing in the Dutch Housing Market**, <https://www.ivbn.nl/viewer/file.aspx?FileInfoID=722>, erişim tarihi: 05.03.2020.

Nareit, **History of REITs & Real Estate Investing**, <https://www.reit.com>, erişim tarihi: 11.04.2020.

National Bureau of Statistics of China, **China Statistical Yearbook 2003**, <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>, erişim tarihi: 23.11.2020.

National Bureau of Statistics of China, **China Statistical Yearbook 2011**, <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>, erişim tarihi: 23.11.2020.

National Bureau of Statistics of China, **China Statistical Yearbook 2003**, <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>, erişim tarihi: 23.11.2020.

OECD, **Affordable Housing Database**, <http://oe.cd/ahd>, erişim tarihi: 05.03.2022.

OECD, **Housing Prices**, <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm#indicator-chart>, erişim tarihi: 22.04.2022.

OECD, **Housing Tenure Distribution**, <http://oe.cd/ahd>, erişim tarihi: 05.03.2020.

OECD, **Saving Rate**, <https://data.oecd.org/natincome/saving-rate.htm>, erişim tarihi: 05.03.2022.

Rabobank, **Credit Crisis Puts Mortgage Funding in Eurozone Countries to the Test**, https://economics.rabobank.com/globalassets/documents/2011/januari/sr1102abr_mortgage_funding_eurozone_countries.pdf, erişim tarihi: 08.12.2021.

Sermaye Piyasa Kurulu, **Aylık İstatistik Bültenleri – Ocak 2009**, <https://www.spk.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

Sermaye Piyasa Kurulu, **Aylık İstatistik Bültenleri – Ocak 2021**, <https://www.spk.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

Sermaye Piyasa Kurulu, **Aylık İstatistik Bültenleri**, <https://www.spk.gov.tr/SiteApps/Yayin/AylikIstatistikBultenleri>, erişim tarihi: 20.10.2021.

Sermaye Piyasa Kurulu, **Gayrimenkul Sertifikaları Tebliği Basın Duyurusu**, <https://www.spk.gov.tr/Duyuru/Goster/20130705/0>, erişim tarihi: 18.10.2021.

Sermaye Piyasa Kurulu, **Gayrimenkul Yatırım Fonları**, <https://www.spk.gov.tr/kurumlar/fonlar/yatirim-fonlari/gayrimenkul-yatirim-fonlari/tanitim-rehberi>, erişim tarihi: 17.10.2022.

Sermaye Piyasa Kurulu, **2017 Yılı Faaliyet Raporu**, <https://spk.gov.tr/data/61e48f651b41c60d1404d687/bb22858adf2393de9e9b38a2502a3926.pdf>, erişim tarihi: 17.10.2022.

Sermaye Piyasa Kurulu, **2021 Yılı Faaliyet Raporu**, <https://spk.gov.tr/data/61e48f651b41c60d1404d687/2021%20Y%C4%B1%C4%B1%20SPK%20Faaliyet%20Raporu.pdfSPK>, erişim tarihi: 17.10.2022.

State Council, **The Notice on Further Reform of Urban Housing System and Speeding up Housing Development**, Document No. 23, <http://www.gov.cn>, erişim tarihi: 05.11.2020.

State Council, **The Notice on Promoting the Sustainable and Healthy Development of the Real Estate Market**, Document No. 18, <http://www.lawinfochina.com>, erişim tarihi: 21.11.2020.

Statista, **Total Mortgage Debt from Households in the Netherlands from 1995 to 2019**, <https://www.statista.com>, erişim tarihi: 08.12.2021.

TBB, **Konut Kredilerinde Meydana Gelen Artışlara İlişkin Bilgi Notu**, https://www.tbb.org.tr/content/upload/dokuman/7385/tbb_konut_bn_110716.pdf, erişim tarihi: 18.10.2021.

TCMB, **Faiz İstatistikleri - Fiyat Endeksleri - Para ve Banka İstatistikleri**, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

TCMB, **Finansal Hesaplar**, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

TCMB, **Ödemeler Dengesi**, <https://evds2.tcmb.gov.tr>, erişim tarihi: 21.10.2021.

TOKİ, **Başvuru Şartları**, <https://www.toki.gov.tr/basvuru-sartlari>, erişim tarihi: 11.11.2021.

TOKİ, **Konut Üretim Raporu**, <http://emlakansiklopedisi.com/wiki/tokinin-urettigi-konut-sayisi>, erişim tarihi: 20.10.2021.

Trading Economics, **Home Ownership Rate**, <https://tradingeconomics.com>, erişim tarihi: 05.03.2020.

Trading Economics, **South Africa Households Debt to Income**, <https://tradingeconomics.com/south-africa/households-debt-to-income>, erişim tarihi: 30.03.2021.

TUİK, **Gelir Dağılımı ve Yaşam Koşulları Araştırması**, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 19.05.2022.

TUİK, **İnşaat Maliyet Endeksi**, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 19.05.2022.

TUİK, **İstatistik Veri Portalı – İnşaat ve Konut**, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 23.09.2021.

TUİK, **Konut Satış İstatistikleri**, <https://data.tuik.gov.tr/>, erişim tarihi: 19.05.2022.

UN General Assembly, “Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in this Context”, **A/HRC/34/51**, 18 January 2017, <http://www.unhousingrapp.org/user/pages/04.resources/Thematic-Report-3-The-Financialization-of-Housing.pdf>, erişim tarihi: 19.12.2022.

World Bank, **Housing: Enabling Markets to Work: A World Bank Policy Paper**, 1993, <http://documents.worldbank.org/curated/en/387041468345854972/Housing-enabling-markets-to-work>, erişim: 02.02.2020.

World Bank, **PPI Database Global Report**, <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>, erişim tarihi: 25.03.2021.

Diğer İnternet Yayınları

ANC, **A Brief History of the ANC**, <https://www.anc1912.org.za/brief-history-anc>, erişim tarihi: 17.03.2021.

Anonim, **Konut Müsteşarlığı Kaldırılıyor**, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/konut-mustesarligi-kaldiriliyor-38474790>, erişim tarihi: 20.10.2021.

BBC, **Berlin'de konut sıkıntısı: Halk referandumda 200 binden fazla konutun kamulaştırılmasına 'Evet' dedi**, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-58709765>, erişim tarihi: 19.05.2022.

BBC, **Kanada'da konut krizi: Fiyatlar bir yılda yüzde 20'den fazla arttı, hükümet yabancılara konut satışını yasaklamaya hazırlanıyor**, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-61035953>, erişim tarihi: 19.05.2022.

Boratav, Korkut, **Ekonomik Bunalımın Seyri**, <https://haber.sol.org.tr/yazarlar/korkut-boratav/ekonomik-bunalimin-seyri-265954>, erişim tarihi: 29.11.2021.

Calderón, L. Elizabeth Rivera, “Acceso a la Vivienda y Sus Fuentes de Financiamiento”, **Presentation at Foro Nacional de Consulta para la Definición de la Política Social Nacional**, http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/ForoPronades/05_Vivienda_01.pdf, erişim tarihi: 07.07.2020.

Chen, Jian ve Yihai Yu, **Chinese RMBS: A Way to Diversify Fixed-Income Portfolios?**, <https://www.msci.com/www/blog-posts/chinese-rmbs-a-way-to-diversify/02614869994>, erişim tarihi: 05.03.2022.

Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, **Kentsel Dönüşüm MIPIM 2015’de**, <https://www.invest.gov.tr/tr/news/News-from-Turkey/Sayfalar/110315-mipim-2015-turkey-istanbul-urban-renewal.aspx>, erişim tarihi: 11.10.2021.

Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, **Kentsel Dönüşüm Yabancı Yatırımcıların İlgi Odağında**, <https://www.invest.gov.tr/tr/news/News-from-Turkey/Sayfalar/220213-turkey-urban-transformation-project-foreign-investors.aspx>, erişim tarihi: 11.10.2021.

Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi, **Kentsel Dönüşüm Yabancı Sermaye de Girdi**, <https://www.invest.gov.tr/tr/news/News-from-Turkey/Sayfalar/030713-turkey-urban-transformation-first-foreign-investor.aspx>, erişim tarihi: 11.10.2021.

Çelik, Aziz, **Konut Edindirme Yardımı'nın Tasfiyesi: Konut Yerine Sadaka**, <http://www.radikal.com.tr/yorum/konut-edindirme-yardiminin-tasfiyesi-konut-yerine-sadaka-816352>, erişim tarihi: 05.07.2021.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, **Bakan Kurum'dan Rakamlarla Kentsel Dönüşüm**, <https://mugla.csb.gov.tr/bakan-kurumdan-rakamlarla-kentsel-donusum...-haber-263125>, erişim tarihi: 12.10.2021.

DAP YAPI, **Milyarlık Kartal Projesinin Pilotu DAP Yapı Oldu**, <https://dapyapi.com.tr/milyarlik-kartal-projesinin-pilotu-dap-yapi-oldu-bulten>, erişim tarihi: 20.10.2021.

Delmendo, Lalaine C., **South Africa: Weak Economy, Falling House Prices, Inactive Government**, <https://www.globalpropertyguide.com/Africa/South-Africa/Price-History>, erişim tarihi: 30.03.2021.

Dohling, John ve Nick Horsewood, **Economic And Social Development in the New Eu: The Role Of Housing Systems And Prospects For Housing Policy**, https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/02/05_Doling.pdf, erişim tarihi: 05.03.2020.

Eğilmez, Mahfi, **Yabancı Sermaye Raporu**, <https://www.mahfiegilmez.com/2021/03/yabanc-sermaye-raporu.html>, erişim tarihi: 10.04.2021.

Emlak Kulisi, **Çin'den artan konut fiyatlarına müdahale!**, <https://emlakkulisi.com/cinden-artan-konut-fiyatlarina-mudahale/680772>, erişim tarihi: 19.05.2022.

Emlak Kulisi, **Çin'den yüksek ev kiralalarına kısıtlama!**, <https://emlakkulisi.com/cinden-yuksek-ev-kiralarina-kisitlama/681869>, erişim tarihi: 19.05.2022.

Emlak Kulisi, **Emlak Konut için 2016 Yatırım Yılı Oldu!**, <https://emlakkulisi.com/emlak-konut-icin-2016-yatirim-yili-oldu/514639>, erişim tarihi: 17.10.2021.

Emlak Kulisi, **İnşaat Firmaları 2015'i Kampanyayla Karşılıyor!**, <https://emlakkulisi.com/insaat-firmalari-2015i-kampanyayla-karsiliyor/327983>, erişim tarihi: 4.10.2021.

ENR TÜRKİYE, **TOKİ – Toplu Konut İdaresi Başkanlığı**, <https://www.enrturkiye.com/kurumlar/toki/>, erişim tarihi: 14.05.2020.

EPP, **Kurumsal**, <http://www.emlakinsaat.com.tr/content/detail/kurumsal>, erişim tarihi: 20.10.2021.

Feike de Jong ve Gustavo Graf, **How a Slum Became a City**, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-28/how-a-slum-became-a-city>, erişim tarihi: 05.03.2020.

Growthpoint Properties, **Integrated Annual Report – 2020**,
<https://growthpoint.co.za/investor-relations/final-results>, erişim tarihi:
30.04.2021.

GYODER, **GYODER Kimdir?**, <https://www.gyoder.org.tr/gyoder-hakkinda#1-1>,
erişim tarihi: 05.09.2021.

Haber Türk, **Kentsel Dönüşümde Gayrimenkul Sertifikaları ile Neler Değişecek?**,
<https://www.haberturk.com/ekonomi/emlak/haber/1276234-kentsel-donusumde-gayrimenkul-sertifikalari-ile-neler-degisecek>, erişim tarihi: 17.10.2021.

Haber Türk, **O Kiraları Devlet Ödüyor**,
<https://www.haberturk.com/ekonomi/emlak/haber/1014618-o-kiralari-devlet-oduyor>, erişim tarihi: 17.10.2021.

Hites Ahir, **Global Housing Watch: IMF's House Price Index for Emerging Markets**,
<https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/housing/pdf/ahir.pdf>, erişim tarihi: 02.02.2020.

Hürriyet, **Önemli karar verildi! Ev sahiplerine kira sınırlaması getirilecek**,
<https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/onemli-karar-verildi-ev-sahiplerine-kira-sinirlaması-getirilecek-42066908>, erişim tarihi: 20.05.2022.

IDT, **Who We Are**, <https://www.idt.org.za/about-us/who-we-are/>, erişim tarihi:
15.03.2021.

KONUTDER, **Konut Sektörü Değerlendirme Sunumu: Şubat 2013**,
<http://konutder.org.tr/upload/raporlar/da34e3a5574e29e97e04d5d902b99572.pdf>
erişim tarihi: 14.03.2022.

McBride, James ve Anshu Siripurapu, **The Group of Twenty**,
<https://www.cfr.org/background/group-twenty>, erişim tarihi: 11.11.2021.

Milliyet, **Kentsel Dönüşümün Maliyeti Ne Kadar?**,
<https://www.milliyet.com.tr/konut/kentsel-donusumun-maliyeti-ne-kadar-1543567>, erişim tarihi: 11.10.2021.

Morrison, Drew, **Life on the Edge: Reforming Mexico City's Housing Market**, Yale
Uni.; http://politicalscience.yale.edu/sites/default/files/files/Morrison_Drew.pdf,
erişim tarihi: 11.10.2021.

Mülk Haber, **Zeytinburnu'nda 137.5 Milyon TL'lik Dönüşüm Başlıyor!**,
<https://www.mulkh Haber.com/zeytinburnunda-137-5-milyon-tlik-donusum-basliyor/>, erişim tarihi: 20.10.2021.

People's Daily Online, **China Makes Headway in Housing Reform** available,
http://english.peopledaily.com.cn/english/200007/11/eng20000711_45187.html,
erişim tarihi: 23.11.2020.

REIDIN, **Konut Fiyatları ve Finansal Yatırım Araçlarının Nominal % Değişimleri**,
<https://blog.reidin.com/konut-fiyatlari-ve-finansal-yatirim-araclarinin-nominal-degisimleri>, erişim tarihi: 23.09.2021.

Reidin, **Konut Sektöründe Artan Senetli Satışların Yarattığı Riskler**, <https://blog.reidin.com/konut-sektorunde-artan-senetli-satislarin-yarattigi-riskler/>, erişim tarihi: 17.10.2021.

Rust, Kecia, “Opportunities in South Africa’s Housing Finance & Delivery Framework Navigating the Gap”, **Centre for Affordable Housing Finance in Africa**, <https://housingfinanceafrica.org/documents/opportunities-in-south-africas-housing-finance-delivery-framework/>, erişim tarihi: 25.04.2021.

SAHO, **The June 16 Soweto Youth Uprising**, <https://www.sahistory.org.za/article/june-16-soweto-youth-uprising>, erişim tarihi: 05.03.2021.

Saraç, Zeliha, **Emlak Konut'tan 'Ülkemizin Yarınlarına Güveniyoruz' Kampanyası!**, <https://www.emlaksayfasi.com.tr/emlak-konut/emlak-konut-tan-ulkemizin-yarinlarina-guveniyoruz-kampanyasi-h10659.html>, erişim tarihi: 17.10.2021.

T24, **Konut kredisi paketi açıklandı, ev fiyatları anında arttı!**, <https://t24.com.tr/haber/konut-kredisi-paketi-aciklandi-ev-fiyatlari-aninda-artti,1033064>, erişim tarihi: 19.05.2022.

TRT HABER, **Yüzde 0,99 faizli konut kredisine kimler başvurabilir? Konut kredisine başvuru şartları neler?**, <https://www.trthaber.com/haber/guncel/yuzde-099-faizli-konut-kredisine-kimler-basvurabilir-konut-kredisine-basvuru-sartlari-neler-679207.html>, erişim tarihi: 19.05.2022.

Türkiye, **Arsa payı belimizi büküyor**, <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/ekonomi/805851.aspx>, erişim tarihi: 19.05.2022.

Vatan, **Askeri Lojmanlara 1.7 Milyar Liralık Proje**, <https://www.gazetevatan.com/ekonomi/askeri-lojmanlara-1-7-milyar-liralik-proje-1076036>, erişim tarihi: 20.10.2021.

Vatan, **Bu Projeler için 1 Ağustos'u Bekleyin**, <https://www.gazetevatan.com/ekonomi/bu-projeler-icin-1-agustos-u-bekleyin-970754>, erişim tarihi: 17.10.2021.

Vatan, **İstanbul'u Kiskandıracak Teklif**, <https://www.gazetevatan.com/arsiv/istanbulu-kiskandiracak-teklif-789481>, erişim tarihi: 20.10.2021.

Vuuren, Neil van, **The Awakening of Securitisation in South Africa**, <https://sasf.co.za/aboutsecuritisation/The%20awakening%20of%20securitisation%20in%20South%20Africa.pdf>, erişim tarihi: 15.04.2021.

ÖZET

Türkiye’de Barınma Hakkının Finansallaşması ve Örnek Ülke İncelemeleri: Çin Halk Cumhuriyeti, Güney Afrika Cumhuriyeti, Meksika

Haluk KURTULUŞ

Bu tezde, neo-liberal politikaların Türkiye’de konutun finansallaşmasına olan etkisi incelenmiştir. 20. yüzyılın son çeyreğinde baskın hale gelen neo-liberal politikalar, finansal liberalizasyonu salık vererek sermayenin küresel düzeyde serbestçe dolaşımını mümkün kılmıştır. Bu gelişme ülkelerin konut politikalarını derinden etkilemiştir. Türkiye’nin 2001 krizinden sonra ticaret ve sermaye akımları yoluyla dünya ekonomisine entegrasyonu, yabancı sermayenin ülkeye girişini arttırmıştır. Ülkeye giren doğrudan yabancı yatırımlarının yarısı finans ve gayrimenkul sektörlerine yönelmiştir. Bu süre zarfında inşaat sektöründe önemli bir büyüme yaşanmıştır. Büyüme, konut finansmanının piyasalaşması ile desteklemiştir. Dahası inşaat faaliyetlerindeki artış, TOKİ aracılığıyla istikrarlı bir devlet politikası olarak da sürdürülmüştür. Kurum, konut tedarik sistemini enformel yapılanmaları dışarıda bırakacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Aynı zamanda geliştirdiği sosyal konutlarla dar gelirli nüfusu ipotek piyasasına çekerek hanehalkı borçlanmasına dayalı sermaye birikiminin önünü açmıştır. Sosyal konutların üretimi ise piyasa değeri yüksek kentsel arsaların satışından elde edilen gelirle finanse edilmiştir. Tüm bu gelişmeler inşaat ve gayrimenkul sektörleri ile finans sektörünün birbirine bağımlılığını arttırmıştır ve iç finansallaşmanın gerçekleşmesini sağlamıştır. Diğer bir ifadeyle devletin konut arzına müdahalesi, kentsel arazinin ve konutun metalaşmasının önünü açarak finansallaşma için uygun koşulları oluşturmuştur. Bu sürecin somut çıktısı ise konut fiyatlarında yaşanan enflasyona bağlı olarak konutun yatırım aracına dönüşmesidir.

Anahtar Kelimeler: Konutun Finansallaşması, Konut Politikası, Neo-liberalizm, Menkul Kıymetleştirme, İpotekli Konut Kredileri

ABSTRACT

Financialization of Housing Right in Turkey and Case Studies: People's Republic of China, Republic of South Africa, Mexico

Haluk KURTULUŞ

This work examines the effect of neo-liberal policies on the financialization of housing in Turkey. Neo-liberal policies, which became dominant in the last quarter of the 20th century, made it possible for the free circulation of capital at the global level. This development has deeply affected the housing policies of the countries. After the 2001 crisis, Turkey realized its integration into the world economy through trade and capital flows. This has increased the entry of foreign capital into the country. Half of the foreign direct investments entering the country are directed to the finance and real estate sectors. During this period, there has been a significant growth in the construction industry. The growth has been supported by the marketization of housing finance. Moreover, the increase in construction activities was maintained as a stable state policy through TOKI. The institution reorganized the housing supply system to exclude informal structures. It also helped expand capital based on household borrowing by attracting low-income populations to the mortgage market with social housing. The production of social housing was financed by the proceeds from the sale of urban plots with high market value. All these developments have increased the interdependence of the construction and real estate sectors and the finance sector. In other words, the intervention of the state in the housing supply paved the way for the commodification of urban land and housing and created the appropriate conditions for financialization. The output of this process is the transformation of the house into an investment tool.

Keywords: Financialization of Housing, Housing Policy, Neo-liberalism, Securitization, Mortgage Loans