

Sosyal Konut ve İdare Konut Projelerinde El Değiştirme: Sivas, Merkez İlçe Örneği¹

Münevver Rumeysa GÜRBÜZER² - Esmâ AKSOY KHURAMI³

Başvuru Tarihi: 07.06.2022

Kabul Tarihi: 25.12.2022

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Öz

Karşılama biçimi ve finansman yöntemleri ülkelerin politikalarına göre çeşitlenen sosyal konut birimleri aracılığıyla hanehalklarının konut piyasası koşullarından çok daha düşük fiyatlarla konuttan yararlanması mümkün kılınmıştır. Çoğunlukla kiralık konut birimleri üzerinden yürütülen sosyal konut politikası konusunda Türkiye farklı bir yol izlemiş ve sosyal konut kapsamına giren konut birimleri satılmak üzere üretilmiştir. Başvuranların gerekli koşulları sağladığının tespit edilmesinin ardından kura yöntemiyle dağıtılan sosyal konut birimlerinin sahiplerine bir dizi kolaylık sunulmuş ve uymaları gereken bir taahhüt çerçevesi oluşturulmuştur. Sosyal konut birimlerinin borçlarının bitene kadar kiralanmaması ve satılmaması bu çerçevenin en önemli maddelerindedir. Ancak sosyal konut yararlanıcısı olan bu hanehalklarının ilgili konutlarda yaşamaya devam edip etmediği ve konutun bir başkasına satılma durumu tartışmalarda yerini alsa da kapsamlı bir şekilde araştırılmamıştır. Bu çalışma kapsamında Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın (TOKİ) iki farklı konut projesi (Alt Gelir Projesi ve İdare Konut Projesi) için el değiştirme durumları Tapu İşlem İstatistikleri üzerinden tartışılmıştır. İdare tarafından yasaklanmasına karşın projelerde el değiştirme işlemlerinin gerçekleştiği tespit edilmiştir. Son olarak bu durumun sosyal konut politikasının uzun erimde sürdürülebilirliği açısından yaratacağı sonuçlar ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler: TOKİ, Sosyal Konut, Konutun El Değiştirmesi, Alt Gelir Grubu

Atıf: Gürbüzer, M. R. ve Aksoy Khurami, E. (2023). Sosyal konut ve idare konut projelerinde el değiştirme: Sivas, merkez ilçe örneği. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(1), 1-28.

¹ Bu çalışma etik kurul izin belgesi gerektirmemektedir.

² Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, rumeysagurbuzer@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0355-3762

³ Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, esmaaksoy@mu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5931-5547

Housing Transaction in Social and Administration Housing Projects Produced by TOKİ: The Case of Sivas Central District

Münevver Rumeysa GÜRBÜZER⁴ - Esmâ AKSOY KHURAMİ⁵

Submitted by: 07.06.2022

Accepted by: 25.12.2022

Article Type: Research Article

Abstract

Social housing policy enabled the provision of housing units below market values through the different provision and finance methods based on the changing policy of countries,. Although the policy most probably focused on rental social housing units, Turkey's social housing policy has followed its distinct way via building for sale social housing units. After evaluating the applications that met the necessary conditions, housing units were distributed by lot, and a framework for new owners of units was created to obey. One of the most critical items of the framework is that owners cannot lease and sell social housing units until their debts are paid. However, whether the owner continues to live in the social housing unit or the unit is sold to someone else has not been extensively investigated, although it has taken its place in the discussions. Within the scope of this study, the housing transaction for the Housing Development Agency's (TOKİ) two different housing projects (The low-income social housing project and the administration housing project) were discussed through the Title Deed Transaction Statistics. As a result, it has been revealed that although the Administration restrains the projects, handover transactions occur. Last but not least, the consequences and reasons for these handovers have been overviewed for the sake of social housing policy in the long run.

Keywords: TOKİ, Social Housing, Housing Handover Transaction, Low-income group

⁴ Muğla Sıtkı Koçman University, Faculty of Architecture, Department of City and Regional Planning, rumeyzagurbuzer@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0355-3762

⁵ Muğla Sıtkı Koçman University, Faculty of Architecture, Department of City and Regional Planning, esmaaksoy@mu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-5931-5547

Giriş

Barınma hakkı sosyal bir varlık olan insanın en temel haklarından biridir. Günümüzde barınma ihtiyacının karşılandığı birimler ise konutlardır, devletler bu gerekliliğin varlığı ve teminini hususunu onaylar. Bağlayıcı niteliği olmasa da İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25. maddesi "Herkesin gerek kendisi gerek ailesi için yiyecek, giyim, konut, tıbbi yardım ve gerekli sosyal hizmetler de dâhil olmak üzere sağlık ve refahını sağlayacak uygun bir yaşam düzeyine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık veya geçim olanaklarından kendi iradesi dışında yoksun bırakacak başka durumlarda güvenliğe hakkı vardır." (Birleşmiş Milletler, 1948, s. 5) ifadesine sahiptir. Türkiye de bildiriye olumlu oy vererek gerekleri yerine getireceğine yönelik tavsiyeyi kabul eden ülkelerden biridir. Devletlerin konut politikasının oluşturulması ve yürütülmesindeki hayati rolünü vurgulayan bir diğer çalışma Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Programı'nın Küreselleşen Dünya'da Kentler (2001) başlıklı raporudur. Rapor "Dünya'nın hiçbir ülkesinde piyasa, getiri (kâr) için ödeme yapamayanlar için konut sağlamaz. Bu nedenle piyasanın hizmet etmediğini korumak için hükümet eylemi gereklidir." (UN-HABITAT, 2001, s. 39) ifadesi ile devlet rolünün güncel politikalarda olanın aksine terkedilemeyeceğini vurgulanmaktadır.

Devletin konut sektörüne en temel müdahalesinin sosyal konut politikası ile olduğu bilinmektedir. Politik, ekonomik ve sosyal değerlerin değişimi ile evrilen sosyal konut politikası temelde; toplumun savunmasız üyeleri olarak görülen alt gelir gruplarının barınma ihtiyacını karşılamak amacıyla devlet veya yerel yönetimler tarafından kâr amacı güdülmeyen oluşturulmuş ya da desteklenmiş kiralık ve satılık konut birimlerinin üretim ve yönetim sürecinden oluşmaktadır (Scanlon, Whitehead ve Fernandez Arrigoitia, 2014, s. 1; Andrews, Caldera Sánchez ve Johansson, 2011, s. 44). Bu kapsamda sosyal konut; düşük gelirli hanehalklarına görece daha düşük kiralar veya maliyetler üzerinden kabul edilebilir yaşam koşulları sağlamak için bir şans veren, çeşitli maddi zorlukla karşılaşan veya piyasa koşullarında kendi başına konut bulma imkânı olmayan hanelere konut sunmanın bir yolu olarak değerlendirilmiştir (Grabka ve Verbist, 2015, s. 6). Keleş sosyal konutu çeşitli özelliklerinden dolayı öncelik arz edenlere sunulan konut olarak ele almaktadır ve bu önceliklerin belirleyicisi olarak sosyal sınıfı, gelir düzeyini ve yaşanan konutun sahip olduğu özellikleri işaret etmektedir (Keleş, 1966, s. 169-171).

Sosyal konut birimleri sadece üretildikleri an değil yaşam döngüleri boyunca piyasa fiyatları altında kira/satış değerlerine sahip olarak sosyal olma (sübvansiyona sahip olma) özelliklerini sürdürmüşlerdir. Dünya'da çoğunlukla kiralık konut birimleri üzerinden yürütülen sosyal konut politikası konusunda Türkiye farklı bir yol izlemiştir. 2000'li yıllara kadar konut stokunda sosyal konut üretiminin payı çok minimal düzeyde tutulmuş ve 2002 yılından sonra sosyal konut kapsamına giren konut birimleri satılmak üzere üretilmiştir. TOKİ tarafından örgütlenen üretimler ile pek çok şehirde alt gelir, yoksul ve orta gelirli hanehalklarının konut ihtiyacı onları ev sahibi yapma suretiyle karşılanmıştır ("Toplu Konut İdaresi", 2019). Başvuru koşullarını sağlayan hanehalkları arasından kura yoluyla belirlenen yararlanıcılar inşaat sürecinin tamamlanmasının ardından konutlarında ikamet etmeye başlamıştır. Devam eden süreçte ödemelerini düzenli olarak yaptığı müddetçe hanehalklarının akıbeti, bir diğer deyişle, ilgili konutta yaşamaya devam edip etmediği kapsamlı bir şekilde sorgulanmamıştır. Benzer şekilde üretimi TOKİ tarafından gerçekleştirilen diğer proje tiplerinden konut edinen hanehalklarının konut sahibi olduktan sonraki süreçte deneyimlediği hareketlilik deseni de bilinmemektedir. Bu eksiklikten yola çıkarak sosyal konut birimleri ve diğer proje tiplerinde gerçekleşen el değiştirme süreçlerinin karşılaştırmalı olarak izlenmesi hedeflenmektedir. Bu kapsamda Sivas ili merkez ilçesi hem sosyal konut hem de idare konut uygulaması barındırması ve yöntem kısmında bahsedilen diğer etmenler sebebiyle örneklem olarak seçilmiştir. 2010-2021 yılları arasında Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Tapu İşlem İstatistikleri aracılığıyla mekânsal sınırlar kapsamında sorgulanan el değiştirme işlemlerinin hacmine göre her iki proje ayrı ayrı incelenmiştir. Projede el değiştiren konut birim sayısının ilgili projede yer alan konut birim sayısına bölünmesiyle elde edilen el değiştirme oranı bu çalışmada kullanılan temel değişkendir.

Çalışmanın bulgularına göre idare konut projesinde el değiştirme oranı sosyal konut projesine göre daha fazladır, elde edilen el değiştirme miktarına göre bazı konut birimlerinin birden fazla kez el değiştirdiği tahmin edilmektedir.

Bu çalışma giriş bölümünün ardından sosyal konut politikasının farklılaşan mülkiyet alternatifleri göz önünde bulundurularak farklı ülke örnekleri üzerinden sosyal konutların el değiştirme süreçleri ve sosyal konut uygulamalarının sürekliliğinin değerlendirildiği bir yazın taraması içermektedir. Akabinde Türkiye'nin sosyal konut deneyimleri irdelenmiştir. Çalışmanın mekânsal ayağını oluşturan örneklem projelerinin seçimi veri ve yöntem kısmında detaylandırılmış ve temel bulgular paylaşılmıştır. Çalışmanın son kısmında el değiştirme sürecinin sonuçlarının konut piyasasına olası etkileri ortaya konmuştur.

Sosyal Konut Politikası ve Çeşitliliği

Sosyal konut politikasının evrimi

Sosyal politika, ortaya konan politikaların meşruiyetini toplumdan alması nedeniyle çok geniş bir uygulama alanına sahiptir. Ortaya ilk çıktığı dönemde işçi sorunlarının artmasıyla aşağıdan gelen baskının bir sonucu olarak devlet tarafından iş dünyasına dayatılan kısıtlamalar ve devlet desteği olarak görülen reformlar öte yandan büyük şirketler için kapitalist sürecin daha istikrarlı, öngörülebilir, güvenli bir şekilde ilerlemesine hazırlanan ortam şartlarını temsil eden araçlar olarak görülmektedir (Adams, 1985, s. 389). Sosyal politika aynı zamanda 1929 yılında gerçekleşen Büyük Buhran ile ABD'de başlayıp Avrupa'yı da etki alanı içine alan olumsuz sosyal ve ekonomik koşullardan kurtulmak için başvurulan çıkış yolu Keynesyen sosyal refah devleti ile de anılmaktadır. Bu kapsamda devlet; istihdam sorununu çözen, talebi yeniden canlandırarak arzı arttırmayı hedefleyen ve vatandaşların konut, eğitim ve sağlık gibi temel ihtiyaçlarını karşılamak için müdahalede bulunmaktan çekinmeyen makro bir aktördür (Gül, 2006, s. 151; Şenkal, 2005, s. 276).

Sosyal politika kapsamında yer alan sosyal konut alanında ilk yasal düzenlemeler üretim sürecine doğrudan katkı sunması beklenen işçi sınıfının var olduğu ancak kötü yaşam koşulları sebebiyle sağlık problemleri ile mücadele eden pek çok Avrupa ülkesinde gerçekleşmiştir. 1890-1905 yılları arası bu kapsamda bilinen ilk sosyal konut dalgasını oluşturmaktadır (Reinprecht, 2014, s. 63). Bu süreçte çok kısıtlı sayıda sosyal konut üretimi gerçekleştirilmiştir. Avrupa'da 1. Dünya Savaşı öncesinde özellikle kent merkezlerinde hâkim olan kötü konut koşulları savaş sonrasında yıkıma uğrayan pek çok alana yayılmış ve konut ihtiyacına niteliğin yanı sıra nicelik de eklenmiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nde ise 1929 yılında gerçekleşen Büyük Buhran sonrası artan işsizliğin ve ekonomik durgunluğun azaltılmasını hedefleyen bir dizi politikayla satılık sosyal konutlar sunumda yer almaya başlamıştır (Dekker ve Varady, 2011, s. 126; Malpass, 2008, s. 262).

Sosyal konutun ele alınışını değiştiren bir diğer önemli olay 2. Dünya Savaşı süresince ve sonrasında meydana gelen değişimlerdir. Şengül'e (2003, s.191) göre savaş sonrası temel kaygının emek gücünün yeniden üretimi olması nasıl az gelişmiş ülkelerde enformel konut piyasalarının oluşumunu ve af süreçlerini beraberinde getirmişse gelişmiş ülkelerde de refah devleti kontrolünde formel bir mekanizma yaratarak hedefine ulaşmıştır. Bu kapsamda devlet hanehalklarına bir ömür boyu uygun fiyatlı kiralık konut sunarak destekleyicileri olmaktansa onları ev sahibi yaparak işgücüne katılımını garanti altına almayı hedeflemiştir. Şüphesiz Keynes'in ortaya attığı refah kapitalizm devletinin sürdürülebilirliği için tüketim ve yatırım talebi oluşturan satın alınabilir konutun rolü de bu farklılığın belirleyicisidir (Lee, 2018, s. 107).

1970'lerde ortaya çıkan ekonomik krizler ve sunulması gereken hizmetlerin devlet harcamalarını karşılanması güç düzeyde arttırması sosyal refah devletinin sürdürülebilirliği konusunda çekinceler uyandırmıştır (Briggs, 2000, s. 20). Devlet müdahalesinin azalması görüşü ivme kazanmış ve liberal uygulamalar neoliberalizm adıyla

yeniden politika sahnesine çıkmıştır (Peck ve Tickell, 2002, s. 384). Yapılı çevre bu yeni politik ve ekonomik düzende üretim ve istihdam sürecine katkısı, artı değer üretmesi ve tüketimi sürekli kılması sebebiyle kendine geniş bir yer bulmuştur (Harvey, 2013, s. 88; Harvey, 2014, s. 117; Penbecioğlu, 2011, s. 63). Örneğin İngiltere’de Thatcher döneminde sosyal konuta ilişkin harcamaların bütçedeki payı ve yükünün fazla olması sebebiyle kiralık sosyal konutlar satılığa çıkarılmış (Jones ve Murie, 2006, s. 1) ve mülk konut politika olarak benimsenmiştir. Ronald ise sosyal konutu sunan devletin kendini geri çekip mülk konut teşvikine yönelmesini inşa ve onarımın gerektirdiği bütçeye karşın kira düzeylerinin düşüklüğünü gerekçe göstererek açıklamanın yeterli olmadığını savunur (2008, s. 24-89). İşgücüne katıldıkları sürece gelir elde edebilen hanehalkları emek piyasasından çekildiği anda yeniden refah devletinin desteğine ihtiyaç duymaktadır. Bir diğer açıdan emek gücüne katıldığı dönemde zorunlu olarak birikim yapıp ev sahibi olan hanehalkları için devletin ilerleyen yaşlarında yapması gereken harcama miktarı azalacaktır. Fiili bir alışverişi barındıran bu döngü ile refah devletine bağımlı hale gelen hanehalklarından kurtulmak mümkün görülmüştür (Fitzpatrick ve Watts, 2016, s. 1022).

2009 Küresel Ekonomik Krizi süresince konut piyasalarının ekonomideki etkilerinin tahmin edildiğinden çok daha fazla olduğunun ortaya çıkması sonucunda pek çok ülke sosyal konut yaklaşımında yenilenmeye gitmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki tıpkı sosyal konutun tanımı ve sunumunda olan mevcut farklılıklar gibi yapılan revizyonlar da tüme varılamayacak kadar çok çeşitlidir. Örneğin Hollanda’da Konut Yasası ile konut birliklerinin sahip olduğu birim sayısına göre artan bir şekilde ev sahipliği vergisine tabi tutulması ve finansal özerkliklerinin kısıtlanması süreci yaşanmıştır (van Gent ve Hochstenbach, 2020, s. 160). Bu sürecin akabinde bazı sosyal konut birimleri satılmış ve sosyal konut birimlerinden yararlanabilecek olan hanehalklarının eşik gelir seviyeleri aşağı çekilmiştir. Bir başka örnek ise Küresel Ekonomik Krizi takip eden yıllarda İrlanda’nın sosyal konut politikasını ele alışı üzerinden verilebilir. Yeni sosyal konut birimi üretmenin süre ve mali karşılığının konutta meydana gelen krizi kısa sürede çözemeyeceğini anlayan yönetimler sosyal konutların bekleme listesinde bulunan hanehalkları için bir dizi kolaylık sağlamıştır (Norris ve Byrne, 2017, s. 25). Özel kiralık konut stokunda yer alan ancak boş olan konut birimlerinin piyasa koşullarının altına kiralanabilmesi ya da bu birimleri kiralayan hanehalklarına yapılan maddi destekle konut stokunda bulunan sosyal birim oranı arttırılmaya çalışılmıştır. Bu kiralamaların süresi 10-20 yıllık anlaşmalar ile garanti altına alınmış ve böylece ilgili hanehalkları sosyal konut birimlerinin bekleme listesinden konut ihtiyaçları uzun süreli olarak karşılandığı için çıkarılmıştır.

Sosyal konut politikası kapsamında süregelen olumsuz gidişata aykırı bir örnek olarak 2021 yılında Berlin’de düzenlenen referandum ile konut birliklerinin kontrolünde olan sosyal konut birimlerinin geleceğine ilişkin çekinceler ortaya konmuştur. Sosyal konut birimlerinin üretilmesi ve yönetilmesinde kâr hedefinin güdülmesi, yerel/merkezi hükümetlerin bu gidişata müdahale etmemesi ve sosyal konut birimlerinin mülkiyetinin belirli tüzel kişi/konut birliklerinde toplanması referandumun temel tetikleyicileri olarak ele alınmıştır (“Berlin’de konut krizi”, 2021). Kira artışlarının sosyal konut birimlerini birer getiri aracına dönüştürdüğünü savunan hanehalkları sosyal konut birimlerinin kamulaştırılması talebini yerel yönetime iletmiştir (“Berlin’de konut sıkıntısı”, 2021). Talep kesin bir sonuca bağlanmasa da konut birlikleri ve mevcut sosyal konut uygulamalarına olan memnuniyetsizliği ortaya koyması açısından önem taşımaktadır.

Farklı refah tipolojilerinde sosyal konut

Tüm bu süreçler sonucunda İktisadi Birleşme ve Gelişme Teşkilatı’nın (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020, s.4) raporuna göre 2018 yılında OECD üyesi ülkeler ve OECD üyesi olmayan Avrupa Birliği ülkelerinin toplam konut stokunun yaklaşık %7’si satılma amacıyla üretilmiş ya da kiralanılan sosyal konuttur. Ancak ülkelerin beraber anıldığı sosyal refah rejim türlerine bağlı olarak oranlar farklılaşmaktadır. Rejimlerin en bilindik örneğini Esping-Andersen sosyal hakların meta olmaktan çıkması,

toplumsal sınıf farklılıklarını ortadan kalkması ve sosyal refahın sunumunda aile, piyasa ve devletin rol paylaşımı değişkenleri ışığında farklı refah kapitalizmi tipolojileri ile ortaya koymuştur (Esping-Andersen, 1990, s. 2). Tipolojilere göre devletler Liberal (ABD, Birleşik Krallık, İrlanda, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda), Muhafazakâr (Finlandiya, Fransa, Almanya, Japonya, İsviçre ve İtalya) ve Sosyal Demokrat (Avusturya, Belçika, Danimarka, Hollanda, İsveç ve Norveç) kategorilerinde refah politikalarını şekillendirmektedir.

Konut üzerinden refah tipolojileri inceleyen Harloe (1995, s. 13) sosyal konutun sunumu, Kemeny (1995, s.63) ise özel sektör ve sosyal kiralık konut piyasalarının ilişkisi üzerinden sınıflamaya gitmiştir. Kemeny'e göre ülkelerin refah tipolojileri özel sektör ve sosyal kiralık konutların birbirinden farklı olarak sunulduğu, hedef kitlesinin belirlendiği, finanse edildiği ya da tam aksine benzer düzenlemelere tâbi olduğu ayrımı ile ayrıştırılabilir. Sistemlerin aynılaştığı üniter/bütünleşmiş refah rejim (Avusturya, Almanya, Fransa) ve ayrıştığı ikici refah rejimi tipolojisi konut odaklı iki farklı grubu oluşturur. Harloe ise sunum odaklı çalışmasında sosyal konut birimlerinin hedef kitlesinin genişliği ve kısıtlılığını refah rejiminin belirleyici olarak kabul etmiştir (1995, s. 50). Geniş bir gelir aralığına hizmet etmeyi hedefleyen kamu ve kâr amacı gütmeyen özel sektör katılımıyla oluşan tipoloji kitle rejim modeli (Hollanda, Fransa ve İsveç), sadece yoksul hanehalklarını odağına alan ve kamunun sunum yaptığı sistem artık model (ABD ve Birleşik Krallık) olarak adlandırılmıştır.

Esping-Andersen, Harloe ve Kemeny'nin ele aldığı sınıflamalar doğrultusunda farklı refah rejimlerine dolayısıyla sosyal konut uygulamalarına sahip olmaları sebebiyle Avusturya ve Birleşik Krallık, güncel araştırmalarda sıklıkla ele alınan, köklü ve çeşitli bir sosyal konut stokuna sahip olması ve toplam konut stoku içinde sosyal konut oranının en yüksek olduğu ülkelerin başında gelen Singapur'un sosyal konut süreçleri detaylı olarak incelenmiştir.

Avusturya'da sosyal konutların hedef kitlesi çok geniş tutulmuştur, sadece en üst gelir grubunda yer alan %20'lik kesimin bu konutlardan yararlanamayacağı kararlaştırılmıştır (Mundt, 2018, s. 18). Mülkiyeti belediye ve konut birliklerinde olan farklı sosyal konut birimlerine sahip olan Avusturya'da birimlerden yararlanabilmek için belirlenen ölçütler mülk sahibinin kim olduğu dolayısıyla kâr motivasyonunun varlığına göre değişmektedir (Scanlon, Whitehead ve Fernández Arrigoitia, 2014, s. 5). Belediye mülkü olan birimler için belirlenen en yüksek gelir düzeyi ancak işçi sınıfı ve dar gelirli hanehalklarının yararlanması mümkün kılarken, konut birliklerinin sahibi olduğu birimlerin yararlanıcıları orta gelirli olabilmektedir. Ayrıca özel sektör ve sınırlı kâr amacı güden kurumların mülkiyetinde bulunan, kira düzeyi ve kira artış oranı, hanehalkı geliri ve gelirin değişimi göz önünde bulundurularak kontrol altında tutulan sübvans edilmiş kiralık konutları içeren sosyal bir konut uygulaması da mevcuttur.

2. Dünya Savaşı sonrasında şekillenen köklü bir sosyal konut politikasına sahip olan Birleşik Krallık'ta uygulama 1980 yılındaki Konut Kanunu'na kadar kiralık sosyal konut üretimi aracılığıyla hayata geçirilmiştir. İlk etapta bütün birimler için sabit bir kira miktarı ile düzenlenen sosyal konut politikası artan kamu harcamalarını azaltmak için farklılaşan kira düzeyleri şeklinde kurgulanmıştır (Brady ve McManus, 2020, s. 1009). Takip eden süreçte yerel yönetimler ve konut birlikleri merkezi yönetimden daha fazla söz sahibi olmuştur. Yerele inmenin etkisiyle Krallığı oluşturan farklı ülkelerin iç uygulamaları da çeşitlenmiştir. Ancak eş zamanlı olarak kiralık sosyal konut birimlerinin kiracılarına ikamet ettikleri konutu satın alma hakkı tanınmış böylece sosyal konut birimlerinin el değiştirme süreci başlamıştır. (Whitehead ve Scanlon, 2007, s. 10).

Kamu konutları adıyla sosyal konut uygulamasına sahip ülkelerin başında gelen Singapur yıllar içinde çeşitlenen sunum yöntemlerini takip etmiştir. İlk konut açığı problemini çözmek için kiralık sosyal konut uygulamasını benimseyen ülke, kamu eliyle üretilen ve finanse edilen satılık kamu konutları aracılığıyla ev sahibi bir topluma dönüşmüştür (Lee, 2000, s. 116). Öyle ki 1970'de %29,4 olan ev sahibi hanehalklarının oranı 1990'da %87,5'e yükselmiştir. Şüphesiz ev sahibi hanehalklarının oranının artması sadece satılık kamu konutları üretilmesiyle değil aynı zamanda kiralık kamu konutlarına ilişkin uygulamalarla da şekillenmiştir. Sürecin Konut ve Kalkınma Kurulu (Housing and Development Board (HDB)) tarafından yürütüldüğü Singapur'da kamu konutları için arsa sunumu bu kurul tarafından sağlanmış, dolayısıyla konut üretimi özel inşaat firmalarına yaptırılsa dahi konut fiyatı ve kira artışı kısıtlanabilmiştir.

Bahsedilen tüm bu süreçler sosyal konut birimlerinin el değiştirmesinin bir başka deyişle kâr elde edebilir bir mülke dönüşmesinin önüne geçilmesine yönelik tedbirlerin bazı ülkelerde uygulandığını göstermektedir. Bu tedbirlerin hayata geçirilmemesi durumunda ise Berlin'de yapılan referandum örneğinde olduğu gibi sosyal konut birimlerinin özel kiralık sektör konut birimleri ile benzer uygulamalara (kira artışı, yararlanma süresinin kısaltılması vb.) sahip olmaya başlaması ise çok farklı politik ve ekonomik sonuçları beraberinde getirecektir. Marx'ın (1976, s. 895-916) yıllar önce tarım alanlarının özel mülkiyete dönüştürülmesi aracılığıyla yorumladığı ilkel birikim sürecinin güncel uyarlamasını ele alan Harvey'in (2006, s. 165) mülksüzleştirme yoluyla birikim çıkarımları tam da bu düşünceyi destekler niteliktedir. Mülksüzleştirme yoluyla birikim, toprak ve diğer kaynakların sermaye ve devlet tarafından zorla elde edilmesini ve bu sürece dar gelirli hanehalklarının da dâhil edilmesiyle sermaye çarkının büyütülmesini ifade eden neoliberal bir olgudur (Harvey, 2007, s. 34). Sosyal konutların özelleştirilmesi ile de sermayenin ele geçirebileceği alan doğrudan genişletilmekte ve kentsel düşük gelirli nüfus gayrimenkul ve finansal sermayenin genişletilmesinin aracı olmaktadır (Das, 2017, s. 594).

Sosyal konutların satışının herkese açılması durumunun doğrudan bir elit avantajına dönüşeceğini öne süren Walder ve He (2014, s. 86) aynı zamanda bu satışı varlığın yeniden dağıtım süreci olarak da ele almaktadır. Çin'de yürütülen pek çok çalışma bu argümanı destekler nitelikte bulgulara ulaşmış ve bu süreçte sosyal konutların özelleştirilme dalgalarından önce ve sonra hanehalklarının varlık miktarları ve gelir düzeyleri incelenmiştir. Sonuç olarak hali hazırda varlıklı olan hanehalklarının bu dalgalarla beraber varlık düzeyinin diğer hanehalklarına kıyasla çok daha fazla arttığı ve bu süreçteki spekülâtif konut fiyat artışlarının bu değişimi beslediği ortaya konmuştur (Meng, 2007, s. 780).

Sosyal Konutun El Değiştirmesi

El değiştirme temelde mülkiyet ve kullanım haklarının bir kişi ya da kurumdan bir başka zümreye geçişini ifade eder. Sosyal konut birimlerinin el değiştirmesi diğer konut birimlerinden farklı olarak kısıtlı şekillerde gerçekleşmektedir. Bunların ilki kiralık birim olmaları amacıyla üretilen sosyal konutların politika düzenlemesi ile mevcut kiracılarına satılmasının teklifi ile mümkündür. Bu kapsamda öncelikle sosyal konut biriminin kiracısı olan hanehalkının satış için belirlenen koşulları (ikamet süresi, gelir düzeyi, konut finansmanını alabilme vb.) sağlıyor olması beklenir. Akabinde sübvans edilmiş fiyatlara ilgili birimin satışı gerçekleşir. İkinci şekil ise sosyal konutların ilk üretiminin merkezi ve yerel hükümetler eliyle olduğu ülkelerde birimlerin konut birliklerine, kısıtlı kâr amacına sahip olan işletmecilere ya da özel kiralık konut birimleri olarak piyasada yer almalarını sağlayacak olan çoklu mülk sahipleri devredilmesi/satılması ile olmaktadır. Ülkenin sosyal konut politikasının evrildiği yöne bağlı olarak bu el değiştirme süreci sonrasında birimler sosyal olma niteliğini her zaman koruyamayabilir. Pek çok araştırmacı sosyal konut stokunun sürekliliğinin sağlanmadığı durumları özellikle ilerleyen yıllarda ortaya çıkabilecek konut krizlerinin habercisi olarak yorumlamaktadır. Norris ve Hayden (2018, s. 4) İrlanda üzerinde yürüttükleri çalışmada sosyal konut stokunun birimlerin satılması suretiyle azalmasını başlı başına bir sorun/başarısızlık olarak görmektedir. Sosyal konutların dağıtım yönteminin bir dizi gerekliliğe bağlandığı bir sisteminin yararlanıcısı olan hanehalkları hâlihazırda piyasa fiyatı

düzeyinde olan bir konutta ikamet edebilecek gelire sahip olmadıkları için bu politikadan yararlanmaktadır. Ancak bu hanehalklarından alınan kira tutarı ikamet ettikleri birimin bakım-onarım harcamalarını karşılamaktadır, bir diğer deyişle işletmeyi üstlenen kuruma bir kâr getirisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla birimlerin satılmasıyla ev sahibi olan bu hanehalklarının hem ipotek borcunu ödeyip hem de konutlarına bakım-onarımı nasıl yapacakları merak konusudur. Bu el değiştirme yöntemleri kapsamında Avusturya, Birleşik Krallık ve Singapur'un el değiştirme süreçleri ve sonrasında sosyal konut birimlerinin akıbeti sorgulanmıştır.

Avusturya'da 1970'lerden 2005 yılına kadar satılmak için üretilen sosyal konut birimlerinin sayısı kiralanmak için üretilenlerden fazla olmuştur. Ancak 2005'ten itibaren mevcut sosyal kiralıkların satışı ağır basmış, bu durum Avusturya'da sosyal konutların yok olma ihtimali ile ilgili pek çok tartışmayı da beraberinde getirmiştir (Mundt, 2018, s. 19). Bu satışın gerçekleşebilmesinin ilk koşulu hanehalkının satın almak istediği birimde (bölgesine göre değişmekle birlikte) en az 6 yıldır kiracı olması ve konut kredisi kullanabilmesi için gerekli olan peşinatı ödeyebilmesidir (Reinprecht, 2014, s. 68). Konutu satın alan eski kiracı konutu satın aldığı tarihten itibaren 15 yıl içerisinde birimi satmak isterse bir dizi kısıtlamaya tabi olur. Birimin ilk satıldığı zaman dilimi için belirlenen piyasa değeri ile yeni mülk sahibi tarafından ödenen fiyat arasındaki fark konut birliklerine geri ödenmek zorundadır. Bir başka deyişle, sosyal konut biriminin ilk sahibinin yaptığı konut satma işlemi aracılığıyla aşırı konut varlığı elde etmesi engellenmiştir. Eğer satın alan kişi birimi kiraya vermek isterse de bu işlem konut birlikleri aracılığıyla belirlenen kira düzeyleri üzerinden yapılmak zorundadır.

Birleşik Krallık'ta ise sosyal konutların el değiştirmesi sürecinde de idareler düzeyinde farklı düzenlemeler mevcuttur. Belediyeler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların sahip olduğu sosyal konutların satışı için en sık görülen uygulama, önceliğin mevcut kiracılara verildiği bir satın alma hakkı politikası ile yürütülmektedir. Bir diğer uygulama da hâlihazırda satın alma hakkı politikasından yararlanmış yeni ev sahiplerinin sahip olduğu sosyal konut birimini yeniden satması ile mümkündür ("Social housing sales", 2022). İlk alıcıya sunulan sübvansede edilmiş konut fiyatı kolaylığı sosyal konut sahibi olmak isteyen ikincil hanehalklarına da uygulanmaktadır. Dolayısıyla bu hanehalklarının da sosyal konut ile ilgili bir takım hanehalkı gerekliliklerini (belirlenen düzeyin altında bir gelir, başka bir mülke sahip olmama, ipotek kredisi kullanabilme, depozito ve yasal ödeme bedellerini karşılayabilme, vb.) sağlaması beklenmektedir (Murie, 2014, s. 420). Sosyal konutun yeniden satış sürecini pek çok belediyede ev sahibi ve ev sahibi olmayı talep eden hanehalkı ikili olarak gerçekleştir(e)mez. İki tarafı buluşturan, konut fiyat düzeyini ve uygulanacak sübvansede oranını belirleyen diğer yandan da satın almayı talep eden hanehalkının konut ihtiyacını karşılayan konut biriminin bulunmasını standardize edilmiş bir başvuruya dönüştüren konut ofisleri bulunmaktadır ("Apply for a", 2022). Başvurunun ardından tıpkı kiralık sosyal konut birimlerinde olduğu gibi bekleme listeleri oluşturulur ve hanehalkı-konut eşleştirme süreci başlatılır. Satış sonrasında konut birimlerinin kim tarafından kullanıldığı sorgulanmaz. Sonuç olarak bu birimler yeni sahipleri tarafından kiraya verildikleri durumda sosyal konutların yaklaşık 2 katı kira düzeyine sahip özel mülkiyet altındaki birimler olarak kiralık konut stokunda yerlerini alırlar (Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2020). Üretim amacı sosyal olan bu konutlar ikincil satışın ardından sosyal birimler olarak sürekliliğini koruyamazlar.

Singapur'da bulunan sosyal konutların kamu mülkiyetinden özel mülkiyete geçmesi ya da özel mülk sahipleri arasında el değiştirmesi işlemlerini kısıtlayabilmek için çeşitli düzenlemeler mevcuttur. İlk olarak sosyal konut birimini satın alan hanehalkına beş yıllık satış yasağı getirilir. Her hanehalkına satılık sosyal konuttan yararlanmak için bir şans verilir, satılık sosyal konut birimlerinden yararlanılması durumunda o çekirdek ailedeki kimseye bir daha hak tanınmamaktadır. Sosyal konut birimlerinin yeniden satışını mümkün kılan haller ise hanehalkı büyüklüğünün değişmesi ve evin kapsamlı bir tadilat gerektirmesi dâhilindedir. Bu doğrultuda hanehalkının istemesi durumunda başka bir sosyal konut birimine geçme hakkı saklı tutulmuştur

(Phang, 2018, s. 102). Bu kapsamda değerlendirilen hanehalkları için yeni bir sosyal konut almaları ya da kiralamaları halinde sübvans edilen miktar azaltılmış, ilk defa sosyal konut satın alacak bir hanehalkına sübvans edilen miktar konutunu bu sebepler dâhilinde değiştiren hanehalkına sunulandan fazla olmuştur (Yuen, 2007, s. 11). Singapur'da sosyal konut birimlerinin el değiştirmesine aracı olan bir diğer uygulama da eskiyen ve kent merkezlerinde kalan kiralık/satılık sosyal konut birimlerinin onarımı ile mümkün olmuştur. Sahibi olan hükümet ya da kâr amacı gütmeyen özel konut birlikleri tarafından yenilenen birimler daha yüksek fiyatlarla satılabilir hale gelmiştir. Bu uygulama ile aslında sosyal konut birimlerinden yararlanması uygun bulunmayan hanehalkları da yenilenen birimleri satın alma hakkına sahip olmuş ve birimler sosyal olma özelliklerini yitirmiştir.

Türkiye'de Sosyal Konut Politikası

Devletler; kira yardımı, mülkiyeti kamuya ait olan konut birimlerini piyasa değerinin altında kiraya verme, düşük faiz oranı ve çeşitli avantajlara sahip kredi olanakları yaratma gibi yollarla sosyal konut sunmakta ve hanehalklarının bu konutlardan yararlanmasını sağlamaktadır. Her ülkenin geçirdiği kentleşme deneyimi ve ülkeleri yöneten iktidar partilerinin politik yönelimi sosyal konut politikasının çeşitlenmesi ile sonuçlanmaktadır. Dünya'nın pek çok ülkesinde olduğu gibi Türkiye'de de 2. Dünya Savaşı sonrasında sanayi yatırımlarının artması ve kırsal kalkınmayı destekleyen politikaların azalması sonucunda ciddi bir nüfus hareketliliği yaşanmıştır. Kentlere yeni gelen nüfusun artan konut ihtiyacını karşılayamayan yasal stok hanehalklarının yasal olmayan konut stoku bir diğer deyişle gecekonduları oluşturmasıyla şekillenmiştir (Uzun, 2005, s. 185). Dar gelirli vatandaşların konut ihtiyacını karşılayamayan devlet, gelenekselleşen ve sayısı 10'u bulan imar afları aracılığıyla mevcut işleyişin devamlılığını yasal olmayan konutları yasallaştırarak sağlamıştır (Keleş, 1978, s. 175). İmar aflarının yanı sıra 1950'li yıllardan itibaren kentlerde giderek yoğunlaşan işçi nüfusunun konut sorununun çözümünde bir mülk sosyal konut uygulaması olan işçi konut kooperatiflerine de yer verilmiştir (Tekeli, 2012, s. 156). Ancak Türkiye'nin önemli bir sosyal konut uygulaması sayılabilecek olan işçi konutlarının durumu ve geliştirilebileceği hususlar üzerine rapor talep edilen Monson, Abrams, Wedler ve Wagner'ın en büyük çekincelerini mülkiyet değişimleri üzerinden tanımlanması aslında Türkiye'de sosyal konutların güncel durumuna ilişkin bir takım ipuçları da içermektedir. Örneğin Monson raporunda amacı sosyal olan konutların mülkiyetinin işçi kooperatiflerinde kalmayarak maliklerine dağıtılmasının bu konutların özel sektör kiralık konut birimlerine dönüşmesine yol açabileceğini iddia etmiştir (1953, s. 17). Wagner ise işçi konutlarının kiralanması ve satılmasının spekülatif bir işleme dönüşmemesi için satışın sadece Sosyal Sigortalar Kurumu'na yapılması önerisini getirmiştir (1956, s. 68).

İlerleyen süreçte de dar gelirli hanehalklarının konut sorunu, üretilen sınırlı sayıdaki sosyal konut üretimi ile çözülmeye çalışılmış ancak sunulan konut birimlerinin daha yüksek gelire sahip hanehalkları tarafından sahip olunmasının önüne geçilememiştir (Türkün, 2013, s. 393). Bu başarısızlığın nedenlerinin anlaşılması için Cumhuriyetin ilanından bu yana Türkiye'de sabit bir sosyal konut stoku olmadığı, sosyal konut olma amacıyla üretilen birimlerin ne kadar süre ile sosyal konut olduğu ya da olacağına dair bir düzenleme bulunmadığını belirtmek faydalı olacaktır. Sosyal konut ancak üretim ve finans sürecinde çeşitli sübvansiyonlardan yararlanmış konut uygulamaları aracılığıyla sunulmuştur. Türkiye'de bilinen ilk sosyal konut benzeri uygulama Cumhuriyet'in ilanını takiben o dönemin kilit meslek grubu olarak görülen memurların konut ihtiyacını karşılamak için kira yardımı yapma ve lojman birimleri sağlama şeklinde ortaya konmuştur (Erman, 2010, s. 235). Bahsedilen sınırlı uygulamalarda devletin 1961 Anayasası'na kadar konut sunumunda sorumlu aktör olarak tanımlanmamasının önemi yadsınamaz. 1961 Anayasası ile sosyal bir devlet olarak atfedilen Türkiye Cumhuriyeti Devleti sağlık hakkının düzenlendiği 49. madde ile yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alma görevine sahip olmuştur. Bu önemli gelişmeye

rağmen 53. maddede belirtildiği üzere devletin iktisadi ve sosyal amaçlara ulaşma ödevlerini yerine getirebilmesinin ön koşulu olan mali kaynakların yeterliliği konut sunumunda beklenen atağın gerçekleşmeyeceğinin habercisi olmuştur.

İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulması ile doğrudan sosyal konut uygulaması olmasa da sağlam ve ucuz meskenlerin inşası, ıslah gerektiren konutların ıslahı, evsizlerin mesken sahibi yapılması veya karşılanabilir kira düzeyine sahip konutlarda barınmalarını sağlayacak tedbirlerin alınması ve çoklu mesken inşaatını desteklemek gibi bir takım adımlar atılmıştır (Tekeli, 1996, s. 70). İktisadi gelişme eksikliğinin konut sorununun çözümünün önündeki engellerden biri olarak kabul edilmesi ve Birleşmiş Milletlerin 1962 yılında konut ve kentleşme uzmanlarına hazırlattığı rapor kapsamında Türkiye'ye yaptığı öneriler, Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluşu ve Beş Yıllık Kalkınma Planları aracılığıyla konut sorununun çözüm sürecinin hızlandırılması amaçlanmıştır. Beş Yıllık Kalkınma Planları ile konut sektöründe devletin kolaylaştırıcı rolünü tanımlayan ve doğrudan üretimi gerçekleştirmesini mümkün kılan bir çerçeve çizilmiştir. Bu hususta lüks konut yapımından ziyade asgari standartları sağlayan sosyal konutların inşası hedeflenmiştir. Ayrıca konut yatırımlarının toplam yatırımların %20'sini geçmemesi bir koşul olarak sunulmuştur (Devlet Planlama Teşkilatı [DPT], 1963, s. 429). Planda belirtilmesine rağmen hem konut yatırımları belirlenen oranı geçmiş hem de lüks konut üretiminin önüne geçilememiştir. İlk iki plandan farklı olarak 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile özel kiralık konut birimlerini karşılayamayan ve mülk konut sahibi olamayacak kadar düşük gelir düzeyine sahip hanehalklarına altyapısı hazır arsa sunulması ve toplu sosyal konut sunumu önerileri getirilmiştir. Belirlenen hedeflere ulaşmak, arsanın konut sunumundaki maliyet payını düşürmek ve artan konut ihtiyacını karşılamak için aynı anda çok sayıda konutun inşa gerekliliği doğmuş ve yasal düzenlemelerle bu süreç desteklenmiştir. 1965 yılında yürürlüğe giren 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu ile konut sunumunun önünde engel olarak görülen arsa maliyeti ve niceliksel sorunlar çözülmeye çalışılmıştır. Başka bir deyişle, konut üretiminin etkin bir yolu olarak, mevcut konutların yıkılması veya şehir merkezi çevresindeki boş arazilerin kat mülkiyeti sistemine dayalı olarak yapılaşmasıyla tek bir parsel üzerinde yüksek apartman blokları inşa edilmiştir (Balamir, 1975, s. 314).

Ev sahibi olmayan hanehalklarını ev sahibi yapma amacıyla 1980 yılında ortaya konan Milli Konut Politikası ve 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ile konut üretiminde mali kaynakların yaratılması ve dağıtılması hedeflenmiştir. Türel'in belirttiği üzere Toplu Konut Fonu'nun sunduğu düşük ve sabit faizli konut kredileri ve sübvansiyonlardan yararlanacak hanehalklarının belirlenmesinde aranan ölçütler fonun uygulamalarının sosyal nitelikli olmasına katkı sağlamıştır (Türel, 1989, s. 146). Hanehalkları için başka bir konuta sahip olmama, kredi/sübvansiyonun kullanılacağı konut biriminin büyüklüğünün belirlenen standardın altında olması ve sadece bir kere bu uygulamadan yararlanabilecek olma bu kıstasların bazılarını oluşturmuştur. Ancak 24 Ocak kararları ile başlayıp 1982 Anayasası ile şekillenen neoliberal süreçten bu fon da nasibini almıştır. Bu kapsamda değişen ilk ele alış yeni anayasanın 57. maddesinde ayrı bir kapsamda vurgulanan Konut Hakkı ilgili tarihten itibaren devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetleyen bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler ifadesi ile olmuştur. Gelecek yıllarda konut politikasının evrileceği yöne ilişkin ipuçları da içeren bu madde ile barınma gereksinmesi özel teşebbüslerinde dâhil olduğu bir sistemin parçası haline getirilmiştir. İkinci olarak siyasi baskılar sonucu 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu iptal edilerek 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu yürürlüğe konmuş ve kanun kapsamında Toplu Konut İdaresi ve Toplu Konut Fonu kurulmuştur. Bu yeni Toplu Konut Kanunu ile devlet sosyal konut sunumunda önemli bir rol üstlenme görevinden uzaklaşmıştır. Sosyal konut politikası sayılabilecek bu yasa yıllar içerisinde değiştirilerek niteliğinden uzaklaştırılmıştır. Ülkedeki ekonomik koşulların da etkisiyle azalan konut üretiminde sübvansiyona sahip konut birimleri içerdikleri düşük kâr payı sebebiyle kolaylıkla gözden çıkarılmıştır.

2002 yılına gelindiğinde ise konut politikaları yön değiştirmiş ve konut üretiminde sayısal hedefler üzerinden bir seferberlik başlatılmıştır. 2003 yılından bu yana, TOKİ'nin görev ve yetki alanı önemli ölçüde genişletilmiştir. Konut faaliyetlerini yürütmek için şirket kurma ve kurulu şirketlere ortak olma hakkı, bireylere, toplu konut ve kentsel dönüşüm projelerine kredi verme imkânı, konut, altyapı ve sosyal donatı uygulamalarını yapma bu yetkilerin bazılarıdır (Geray, 2009, s. 80). Bir başka deyişle TOKİ kamu arazilerine sınırsız erişim hakkı, her türlü plan yapma ve onama yetkisi ile konut sektörünün en güçlü aktörü haline getirilmiştir. Bu kapsamda yoksul, alt ve orta gelir grupları ve afet sonrası ihtiyaç odaklı konut projeleri inşa edilmesine öncülük etmiştir. TOKİ'nin yetki genişlemesiyle neredeyse eş zamanlı olarak 2003 yılı Ocak ayında oluşturulmuş olan Acil Eylem Planı ile konut sorununa çözüm üretmek amaçlanmıştır. Merkezi yönetim toplu konut üretimlerini TOKİ ve işbirliği yapması öngörülen yerel yönetim faaliyetleri aracılığıyla üstlenmiştir.

Bu çalışmanın doğrudan odağını oluşturan yoksul ve alt gelir grubu konutları da üretim sürecinin önemli bir parçası olmuştur. Alt gelir grubu konut projelerinden yararlanabilmenin ilk belirleyicisi hanehalkı geliri olmuştur. Bu kapsamda hanehalkının sahip olabileceği en yüksek aylık gelir 2022 yılı için 6500 TL (İstanbul için 7000 TL) olarak belirlenmiştir. TOKİ yoksul grubu konut projelerinde sadece aracı konumundadır, bu konutlardan yararlanma, konutların dağıtımı ve geri ödeme detayları Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yürütülmektedir ("Toplu Konut İdaresi", 2019). Ayrıca konut sahibi olabilmek için başvuru yapılan şehirde belirli bir süredir ikamet edilmesi buna ek olarak kendisi, eşi ve/veya velayeti altındaki çocuklara ait tapuda kayıtlı kat irtifaklı/kat mülkiyetli bağımsız bir bölüm veya müstakil bir konuta (tarla, bağ, bahçe, köy evi ve işyeri hariç) sahip olunmaması gerekmektedir.

TOKİ, bu iki grupta yer alan hanehalkları için 2004 yılından itibaren 101 adet projeyi hayata geçirmiştir. Bu konut projeleri türünde tamamlanma oranı en düşük olan projenin başlangıç duyuru tarihi 2011 yılı gözüküğü için bu değerlendirmenin 2005-2011 tarihleri arasındaki inşasına başlanan projeler kapsamında yapıldığını belirtmek faydalı olacaktır. Tamamlanan projeler ülkede 52 farklı ilde yapılmış olup toplamda 40.000'den fazla konut üretilmiştir ("Proje Tipine Göre", 2022a). Bu konutlar tamamlanmalarının ardından başvuruda bulunan ve kura sonucu belirlenen hanehalklarına teslim edilmiştir. TOKİ, konut satın alanlar ile sözleşmeler imzalamak ve onlar adına kredi sağlamak ve ödemeleri tahsil etmek için kamu bankaları (Ziraat Bankası ve Halkbank) ile birlikte çalışmaktadır. TOKİ'nin konut kredileri özel piyasadaki ipoteklerden farklıdır, çünkü hanehalkları "kamu bankalarındaki TOKİ hesabına doğrudan farklı bir fiyat endeksi sistemi ile ödeme yapar" (Doğru, 2016, s. 210).

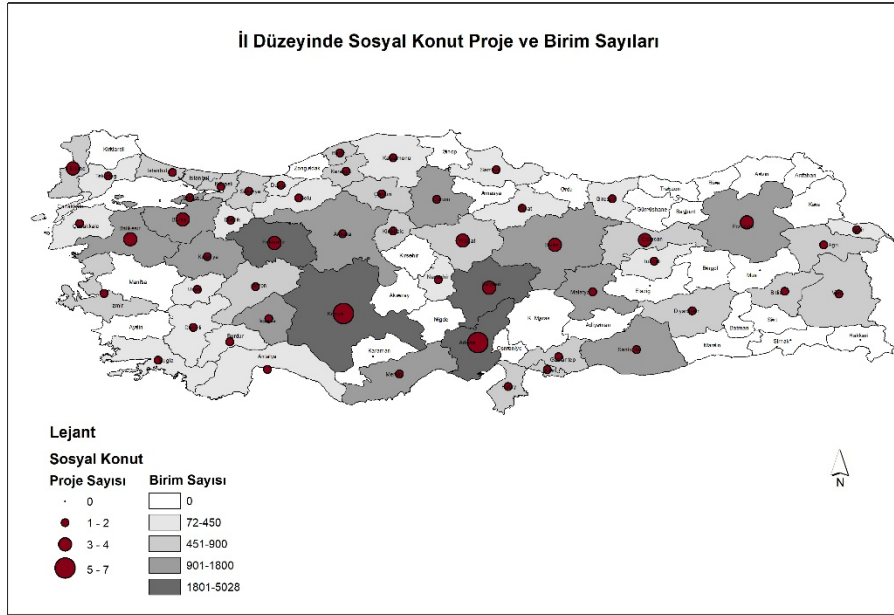
TOKİ alt gelir grubu konut projeleri başvuru formunda belirtildiği üzere bu projelerden yararlanmak isteyen hanehalkları başvuru aşamasında kullanım ve devir hakları hususunda bilgilendirilmektedir. Bu kapsamda hanehalkları "Hak sahibi olup sözleşme imzalamam durumunda konutumu borcu bitene kadar devredemeyeceğimi, ancak fiili anahtar teslimine kadar İdareye iade edebileceğimi; konutun bu süre içerisinde iadesi durumunda o tarihe kadar yapılan ödemelerin faizsiz olarak geri verileceğini, Damga Vergisi, Banka Komisyonu ve BSMV tutarının iade işleminde tarafıma iade edilmeyeceğini ve konut teslim edilmiş ise hiçbir suretle almış olduğum konutu iade edemeyeceğimi; ayrıca, sözleşme imzalamış olduğum konut için borç bitene kadar kendim, eşim veya çocuklarımla ikamet edeceğimi; söz konusu konutta ikamet etmediklerimin tespit edilmesi halinde sözleşmenin fesih edilerek gerekli hallerde ödenen peşinat tutarlarının irad kaydedileceğini ve ödenen taksit tutarlarının masraflar tahsil edildikten sonra faizsiz olarak iade edileceğini kabul ederim." şeklinde bir beyan vermektedir ("Alt Gelir Grubu", t.y.). Bu projelerde yılın belirli dönemlerinde tanınan hak kapsamında borç kapatmak mümkündür, bu haktan yararlanmak isteyen hanehalklarına kalan toplam ödeme miktarı üzerinden %20-25'lik bir indirim de uygulanmaktadır. Bu kolaylıktan yararlanabilme koşulu

ödemelerin başlamasının üzerinden en az bir yıl geçmiş olması ve bir yıldan daha uzun süreli bir ödemenin kalmış olmasıdır (“TOKİ'nin indirim kampanyası”, 2022). Bu sayede konut birimlerinin el değiştirmesinin önündeki engel de ortadan kalkmaktadır.

Türkiye’de sosyal konut olgusunu fiziksel mekân bileşenleri açısından değerlendiren Bingöl (2019, s. 12), projelerde öne çıkan en önemli problemlerden birinin seri üretimi andıran tek düzelik olduğunu vurgulamaktadır. Bu aynılığın aksine farklılaşan ihtiyaçlar göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de sosyal konutların el değiştirmesi doğal bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır. Aslan ve Güzey (2015, s.46) Kusunlar TOKİ alt gelir grubu projesi üzerine yürüttükleri çalışmalarında el değiştirme sürecinin önemli bir belirleyicisi olarak zaman kısıtını ortaya koymuştur. El değiştirme onlara göre teslim süresinin hemen akabinde değil yaşanan deneyimlerin ardından ortaya çıkmaktadır. Benzer şekilde Karaagac (2022, s. 136), İstanbul’da yürütülen bir TOKİ alt gelir grubu konut projesi kapsamındaki çalışmada projenin anahtar tesliminden sonraki onuncu yılda örnekleminde yer alan konut birimlerinin ilk sahiplerinin yalnızca %50’sinin edindikleri evlerde oturmaya devam ettiği sonucuna ulaşmıştır. Bu durum bir diğer bakış açısıyla kalan %50’lik stokun özel sektörün ve kâr amacı güden ev sahiplerinin keyfi uygulamalarına bırakıldığının bir göstergesidir. Erman (2012, s. 54) bu sonucun en temel sebeplerinden biri olarak satılık sosyal konutların aylık geri ödeme miktarındaki değişimin ve kalan borcun memur maaşlarındaki artışa endekslenmesini gösterir. İlgili konut sahiplerinin maaşlarının aynı oranda artmaması (ev sahiplerinin devlet memuru olmaması) ve kalan borç miktarının güncelleme sebebiyle hanehalklarının beklediği gibi azalmaması sonucunda TOKİ konutlarının sıklıkla el değiştirdiğini ifade etmektedir. Türkiye ile kıyaslandığında incelenen ülke örneklerinden biri olan Avusturya’da da sosyal konut birimlerinin satışı mümkün olurken satışı gerçekleştiren hanehalkının bu işlem aracılığıyla fazla varlık elde etmesinin önüne geçici bir takım önlemler alınmıştır. Birleşik Krallık’ta ise kiralık sosyal konutu satın alan hanehalkında aranan gerekliliklerin konutu ikinci sahibi olarak almak isteyen hanehalkında da aranması sosyal konutların sürdürülebilirliğini zaman açısından arttırmıştır. Fakat konutu satın alan bu hanehalklarının kiraya verme taleplerine karşı otoritelerce bir kısıtlama geliştirilememiştir. Türkiye’de ise sahibi olunan sosyal konutların kiralanması belirli bir süreliğine yasaklansa da bu kuralın takibinin yapılması ile ilgili bazı eksiklikler olduğu bilinmektedir. Sonuç olarak Türkiye’de konut sahibi olan hanehalklarının konutlarında yaşamaya devam edip etmediği/konutun başkasına satışının yapılma durumu tartışmalarda yerini alsa da bir projenin tamamını kapsayan bir şekilde araştırılmamıştır.

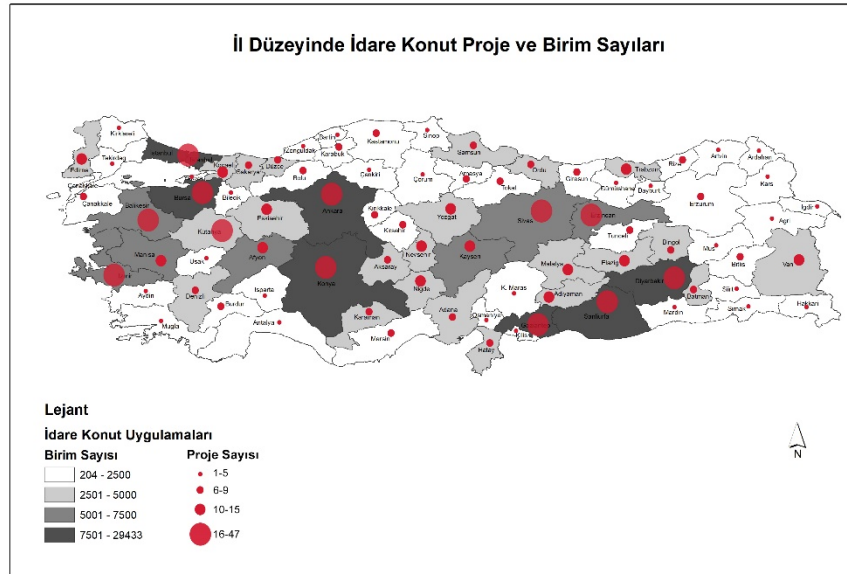
Yöntem ve Veri

Bahsedilen araştırma eksikliğinden yola çıkan çalışma kapsamında, Türkiye’de TOKİ tarafından inşa edilen sosyal konut projesi (alt gelir grubu) ile bir diğer konut projesinin (idare konut) el değiştirme süreçleri karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Bu çalışma, kapsamı gereği etik kurul onayı gerektirmemektedir. Çalışmanın örneklemini belirlerken TOKİ projelerine ait nicel verilerden yararlanılmıştır. TOKİ’nin tamamlanmış olduğu 101 sosyal konut projesi ve 42667 konut birimi incelenmiş ve il ayrımında değerlendirilmiştir (Şekil 1). Hem proje hem de birim sayısı olarak öne çıkan iller Balıkesir, Bursa, Eskişehir, Konya, Adana, Kayseri, Sivas ve Erzurum’dur. İlk olarak el değiştirme süreçlerinin değerlendirilebilmesi için hiçbir sosyal konut uygulamasına sahip olmayan iller (29 adet) bu çalışmanın kapsamından çıkarılmıştır.



Şekil 1. İl düzeyinde sosyal konut proje ve birim sayıları (“Proje Tipine Göre”, 2022a)

Stok el değıştirme oranının değeriendirilmesinde karşılaştırma hedeflenmesi sebebiyle TOKİ'nin İdare Konut Uygulamaları da gözden geçirilmiştir. TOKİ İdare Konut Uygulaması'nda devir şartı; konutta anahtar teslim tarihinden sonra bir seneyi tamamlamaktır. Açık satışlarda söz konusu bu şart aranmamaktadır. Bu değeriendirme yapılırken İdare Konutları içinde kaydedilen afet konutları, lojmanlar, yoksul ve alt gelir konutları proje ve birim sayısı olarak dâhil edilmemiştir. Şekil 2'de görüldüğü üzere Türkiye'nin her ilinde farklı büyüklüklerde ve sayıda İdare Konut Uygulaması gerçekleştirilmiştir. Öne çıkan iller hem proje sayısı hem de üretilen birimlerin niceliği bakımından İstanbul, Bursa, Balıkesir, İzmir, Ankara, Konya, Sivas, Erzincan, Gaziantep, Şanlıurfa ve Diyarbakır olmuştur.



Şekil 2. İl düzeyinde idare konut proje ve birim sayıları (“Proje Tipine Göre”, 2022b)

Bu iki genel değerlendirmenin akabinde ilçelerde yer alan Sosyal ve İdare Konut uygulamalarının barındırdığı özgün niteliklerin (iş gücü imkânlarına yakınlık, birim sayısının fazla olması, vb.) merkez ilçelerde yer alan uygulamalardan daha fazla olması sebebiyle merkez ilçelerinde her iki uygulamayı da barındıran iller üzerinden örneklem belirlemesi devam ettirilmiştir. Son olarak sosyal konut projelerinde yer alan birimlerinin on yıllık geri ödeme süresi boyunca devredilemeyeceği kabulü/kuralından hareketle 2004-2009 yılları arasında tamamlanan projelere odaklanılmıştır. Sonuç olarak belirlenen bütün kıstasları taşıyan Sivas ili Merkez ilçesinde yer alan Sosyal ve İdare Konut Uygulamaları üzerinden el değiştirme süreçlerinin farklılaşması sorgulanmıştır (Şekil 3).



Şekil 3. Sivas merkez ilçe önemli kentsel odaklar, sosyal ve idare konut projesinin konumu

Bu projeler, Çayboyu mahallesinde bulunan ve iki etap şeklinde tanımlanan 848 adet sosyal konut projesi ve yine iki etapta 864 konut biriminden oluşan Merkez İşhanı idare konut projesidir. Projelerin başlama tarihi 2004 ve son etabın tamamlanma tarihi ise 2008 yılıdır. Çalışmada temel veri olarak T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlı olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM), parsel sorgu uygulamasının bağımsız birim temelli analiz kısmından yararlanılacaktır. Mevcut veri doğrultusunda 2010-2021 yılları arasının referans alındığı bu çalışmada, “Bağımsız Birim Satışı” ve “İpotekli Bağımsız Birim Satışı” ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Bağımsız Birim Satışı'nın İpotekli Bağımsız Birim Satışı'nı da kapsadığı kabul edilmiştir. İlgili veri genellikle imar adası (bazı durumlarda parsel) detayında satılan birim sayılarını küme ya da yoğunluk haritası olarak göstermektedir. Bu kapsamda belirlenen iki proje konumunda 2010-2021 yılları arasında satışa konu olan işlemler gözlemlenmiş ve kayıt altına alınmıştır. El değiştirme oranı bir projede el değiştiren konut birim sayısının o projedeki toplam konut birim sayısı içindeki payı ile ölçülmüştür. Projelerin bitiş tarihi olan 2008 yılından itibaren on yıllık süre zarfında (2008-2017) ve bu sürenin sonundan 2021 yılına kadar (2018-2021) yapılan satışlar iki ayrı kesit olarak irdelenmiş ve projede yer alan konut birimlerinin el değiştirme oranı karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır.

Bahsedilen veri yardımıyla bu çalışma üç temel araştırma sorusuna cevap aramaktadır. İlk olarak seçilen sosyal ve idare konut projelerinde el değiştirme gerçekleşmekte midir ve ne oranda gerçekleşmektedir? İkinci soru ise iki farklı projede el değiştirme oranları ve dönemleri arasında belirgin bir farklılaşma bulunmakta mıdır? Son olarak el değiştirme süreçlerinde ipotek kullanımını mevcut mudur? Mevcut ise bu durumun Türkiye'deki sosyal ve idare konut uygulamalarının ve konut piyasasının akıbeti üzerinde olası etkileri nelerdir?

Bu çalışma kendi içinde birtakım kısıtlar barındırmaktadır. İlk olarak çalışmada kullanılan veri nokta düzeyinde bilgi içermektedir. Parsel ortasını işaret eden veri el değiştirmelerin hangi binada, cephede ve katta olduğunu açıklayacak detaya sahip değildir. Bu durum el değiştirmenin gerçekleştiği birimin tam olarak tespit edilememesine sebep olmaktadır. Çalışmanın ikinci kısıtı ise elde edilen verilerin zaman ölçeğinden kaynaklanmaktadır. Verilerin derlendiği ilk yılın 2010 olması önceki tarihlerde gerçekleşen konut el değiştirme durumlarının gözden kaçmasına sebep olmaktadır. Ayrıca yıl bazında elde edilen bu veri ile satışların hangi ayda gerçekleştiği bilinmemektedir. Hâlbuki ay düzeyinde veri elde etmek mümkün olsaydı ülke düzeyinde düzenlenen konut finansmanı ve konut borcu kapatma kampanyalarının da el değiştirme dinamiğindeki etkisini incelemek mümkün olabilirdi.

Son olarak aşağıda yer alan bulguların incelenen iki proje özelinde ortaya çıkarıldığını belirtmek faydalı olacaktır. Sosyal konut politikasının son yirmi yıldaki gidişatının ülkedeki tüm sosyal konut birimleri üzerinden ele alınması gerekmektedir. Ancak bu kadar geniş kapsamlı bir araştırmanın sosyal konut birimlerinin sağlayıcı tarafından yapılmasının çok daha sağlıklı olacağı düşünülmektedir.

Bulgular ve Tartışma

Bahsedilen üç araştırma sorusunun cevapları üzerine bir tartışma yapmayı hedefleyen bu kısımda odak; el değiştirme durumunun varlığını, niceliğini ve olası etkilerini irdelemektedir. Bu arayışın en temel nedeni el değiştirme süreçlerinin mülkiyet devrini içermesi ve bu işlem aracılığıyla projelerin hedeflerinden tamamıyla uzaklaştırılma ihtimalidir. Bir diğer deyişle hedef grubu önceden belirlenen ve çeşitli kistasları sağlayan hanehalkları arasından belirlenen yararlanıcılara devletin sübvansiyon sağlamak için maddi kaynaklarını (arazi, iş gücü vb.) kullandığı bir sürecin kâr motivasyonu yüksek bir alışverişe dönüşme ihtimaline açıklık getirmek önemlidir. Bu alışveriş hem hanehalkı vergilerini içeren bir fondan yararlanılması hem de konutun her türlü spekülasyona açık kentsel bir kullanım haline geldiği Türkiye'de çok önemli bir tartışma konusu olmalıdır. Aynı zamanda topyekûn ev sahipliği politikasının benimsendiği ülkemizde devlet imkânları ile ev sahibi yapılan bu hanehalklarının hangi sebeplerle konutlarını terk ettiği de dikkatleri cezbetmesi gereken konuların başında gelmektedir. Ancak bu çalışma bu nedenlerden ziyade bu terkin yarattığı iki etki olan artan konut fiyatları aracılığıyla devlet imkânını kullanan hanehalklarının elde ettiği ekstra varlık ve satışa konu olan her konut işleminin piyasada fiyatların artışına olan etkisine değinmeyi hedeflemektedir.

Bu motivasyon ve kaygılar kapsamında çalışma üç araştırma sorusunu da iki farklı dönem aralığı için cevaplamayı hedeflemektedir. Bu dönemler projelerin tamamlanışı ve hanehalklarına teslimini takip eden 8 yıllık süre ve projenin tesliminden itibaren 9-12. yıllar arasında yer almaktadır. Ayrıca projelerin inşaat süreleri göz önünde bulundurulduğunda 2017 yılı temel atma sürecinden itibaren onuncu yılın sonuna tekabül etmektedir. Bu ayrıma gidilmesinin temel sebebi çalışmanın dayandığı varsayımdan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla el değiştiren konut birimlerini ödemeyi bitiren veya bir şekilde borcunu tek seferde kapatan hanehalkları olarak tanımlamak mümkün olabilir. İlgili tarihe kadar olan el değiştirmeler, bankadan/idareden mülk sahibine mülkiyet devri niteliğini taşıyabilir.

İkinci dönemlemede ise konutların devrinde idare tarafından konulan kısıtlamalar doğrudan hayata geçirilememiştir. İlk on yıllık süre (2008-2017) zarfında ipotekli satışların varlığı bu ihtimali olası hale getirmektedir. İpotekli satışlar sosyal konut projesi için ilk olarak 2015 yılında idare konut projesi için de 2010 yılında gözlenmiştir. Aynı zamanda 2010 yılından itibaren gerçekleşen tüm satış işlemlerinin idare konut projesi özelinde projede yer alan konut birimi sayısından fazla olması da bu ihtimali güçlendirmektedir. Bir başka deyişle, 2010-2017 yılları arasında idare konut projesinde el değiştirmenin sadece borçlarını tamamlayan hanehalkları tarafından yapılması el değiştiren konut birimi sayısının toplam konut birimi sayısından fazla olması sebebiyle mümkün değildir. Sonuç olarak devir işlemlerinin bir kısmının ilgili konutun bir başkasına satışı yapılarak gerçekleştirildiği tahmin edilmektedir. Bu doğrultuda yapılan değerlendirmede sosyal konut projesi için 2015 yılından, idare konut projesi için de 2010 yılından itibaren yapılan birim satışları göz önünde bulundurulmuş ve el değiştirme oranı en üst sınırdaki olacak şekilde hesaplanmıştır.

Sosyal ve idare konut projelerinde el değiştirme

İki farklı dönemlemeye ilişkin hesaplamalarda Tablo 1’de gösterilen ipotekli ve toplam birim satışları parsel temelli toplanmış ve derlenmiştir. El değiştirme oranı projede el değiştiren konut birim sayısının toplam konut sayısına bölünmesi ile elde edilmiştir. Elde edilen sayılar hem sosyal konut hem de idare konut uygulamasında el değiştirmelerin gerçekleştiğini vurgular niteliktedir. Bu bağlamda sosyal konut projesi olan örnekte 848 konutun 184’ü ilk dönemde el değiştirmiştir ve el değiştirme oranı %22 olarak tespit edilmiştir. Yine aynı projede ikinci dönemde el değiştiren toplam konut sayısı 596 ve el değiştirme oranı %70’dir. Türkiye’de, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kaynakları kullanılarak üretimi TOKİ’ye gerçekleştirilen yoksul grubu sosyal konut projeleri de hanehalklarının konut birimleri üzerinde yaşadıkları deneyimlerden yola çıkan Beşirli, Koçancı, Bakır, Özdemir ve Yalçınkaya Güllü’nin (2016) 13 farklı ilde 1000’den fazla hanehalkı ile yaptığı araştırmaya göre sosyal dışlanmanın boyutları kapsamında değerlendirilen iki yıl içerisinde başka bir yere taşınma fikri el değiştirme süreçleri hakkında bazı ipuçları içermektedir. Yoksul grubu konutlarda el değiştirme yasak olmasına rağmen bu çalışmaya katılan hanehalkları içinde taşınmayı düşünen hanehalklarına rastlanmıştır (Beşirli ve diğerleri, 2016, s. 122). Bu çalışmanın kapsamına giren idare konut projesinde ise ilk dönemde el değiştiren konut birimi sayısı 890 iken el değiştirme oranı %103’tür. İkinci dönemde ise bu sayı 327 konut birimine ve %38 oranına düşmüştür.

Tablo 1
Konut El Değiştirme İşlem Hacmi

Proje Türü	Sosyal Konut Projesi		İdare Konut Projesi	
	Yıllar	İpotekli Satış	Birim Satış	İpotekli Satış
2010	0	2	43	89
2011	0	4	8	76
2012	0	7	19	145
2013	0	4	62	140
2014	0	5	27	131
2015	7	42	52	124
2016	2	58	38	131
2017	5	62	37	54
2018	4	93	22	61
2019	Kayıt bulunmamaktadır	86	Kayıt bulunmamaktadır	74
2020	15	165	104	98
2021	8	252	46	94
2010-2017 arası toplam	14	184	286	890
2018-2021 arası toplam	27	596	172	327

El değiştirme oranları ve dönemlerinin farklılaşması

Projelerde gerçekleşen el değiştirme oranları yıllar ve belirlenen dönemler düzeyinde değişiklik göstermektedir. Sosyal konut projesinde 2015 ve 2020 yılı el değiştirme oranlarının önceki yıllara göre gözle görülür artışı sebebiyle dikkat çekmektedir. Aynı zamanda inşa yılından günümüze kadar el değiştiren konut birimi sayısının artış eğiliminde olması yorumlanması gereken bir diğer bulgudur. Özellikle 2021 yılında 252 konut biriminin el değiştirdiği projede bu sayı projenin yaklaşık %25'inin sadece bir yıl içinde el değiştirdiğini ortaya koymaktadır. Aidat, genel harcamalar ve sosyal güvenlik açısından bu değişimin bir takım sorunlar barındırdığını belirtmek gerekmektedir. Öte yandan bu çalışmanın kapsamında doğrudan yer almasa da Dülgeroğlu Yüksel, Özsoy ve Pulat Gökmen'in belirttiği üzere konutun yüksek oranda el değiştirmesi ilgili konut bölgesindeki sosyal ağları zayıflatır (2019, s.102). Bu durum uzun erimde fiziksel ya da sosyal güvenlik konusunda çeşitli problem yaratabilir. Özden ve Kubat'a göre de el değiştirme süreçleri gerçekleştikleri birime göre değişmekle beraber genellikle köhneme ve bozulmaların temel nedeni olmaktadır (Özden ve Kubat, 2003, s. 81). Hâlihazırda yapı ve çevre kalitesi nedeniyle hanehalklarının memnuniyetsizliğini belirtmekten çekinmediği bu projelerde el değiştirmenin sıklığı daha hızlı yıpranma sürecini de beraberinde getirmiştir. Mevcut eğilim incelendiğinde ise bu yıpranmanın artarak devam edeceği ön görülmektedir.

İdare konut projesi el değiştirme süreçleri bakımından sosyal konut projesinden farklı bir yönelim göstermektedir. Sosyal konut projesinde zamanla artan el değiştirme oranı idare konut projesinde 2012 yılında en yüksek düzeyine ve 2017'de en düşük değerine ulaşmıştır. Ancak 2018 yılından bu yana yeniden artış eğilimindedir. Bu oranlar ve değişimin deseni idare konut projesinde yer alan konut birimlerinin el değiştirme sürecinin özel konut sektöründen daha fazla etkilendiği ve onu takip ettiği izlenimini uyandırmaktadır.

Öte yandan sosyal konut uygulamalarının özel konut piyasasından farklı bir eğilime sahip olması gereken dönemlerin başında kriz süreçlerinin olduğu vurgulanmıştır (Byrne ve Norris, 2018, s. 50). Araştırmaya konu olan süre zarfında Türkiye'nin deneyimlediği 2018 ekonomik krizinin hemen akabinde sosyal konut projesinde el değiştirmede bir azalış gözlemlense de 2020 yılından itibaren el değiştirme süreçleri kriz etkisinden tamamen kurtulmuş gözükmektedir. İlgili projelerde konut fiyat değişiminin hanehalklarına sağladığı aşırı varlık artışını gözlemlemek mümkün olmadığı için Sivas'ın da içinde yer aldığı Düzey-2 bölgesinde konut fiyat endeksi incelenmiştir. Bu doğrultuda 2010 yılında 52 olan endeks değerinin 2022'de 358'e çıktığı görülmektedir. Artışın iki projede doğrudan verilen oranlarla gerçekleşmediği düşünülse bile fiyatlarda bir artış olduğu ve bunun bahsedilen varlık artışına yol açtığı şüphesizdir. Bir başka açıdan kamu kaynakları kullanılarak üretilen bu konut birimleri maalesef kâr alışverişinin ve piyasa mekanizmasının birer aracına dönüşmüştür.

El değiştirmede ipotek kullanımı ve Türkiye'deki sosyal ve idare konut uygulamalarının akıbeti

Seçilmiş sosyal konut projesinde 2015 yılına kadar ipotek kullanılan bir el değiştirme sürecine rastlanmamıştır. Ancak bu süre zarfı yine de ilk dönemleme içine dâhil edilmiştir. Bu kapsamda 848 konutun sadece 14 tanesi yani %2'lik kesimi ilk dönemde ipotek ile el değiştirmiştir. El değiştiren konutların içinde ipotek ile el değiştiren konutların oranı ise 2010-2017 yılları arasında %8'dir. 2018-2021 yılları arasını içeren ikinci dönemde ise sırasıyla %3 ve %5'tir. Bu oranlar sosyal konut birimlerinin el değiştirme oranının artmasına karşın ipotek ile satışın tüm satışlar içerisindeki payının azalma eğiliminde olduğunu göstermektedir. Sosyal konut birimleri bahsedilen ikinci dönemde birinci döneme kıyasla hâlihazırda birikmiş parası olan yani ipotek kredisi kullanmadan konut sahibi olabilen hanehalkları tarafından satın alınmıştır. Al-sat süreçlerinin bu sonuçta etkisi olma ihtimali olduğu düşünülmektedir. Bu ihtimal sosyal konut projelerinin amaçları dışında bir kullanıma evrilmesini yönündeki şüpheleri de haklı çıkarır niteliktedir.

İdare konut projesinde ise ipotekli satışların tüm satışlardaki payı ilk dönemde %32 iken bu oran 2018-2021 yılları arasını kapsayan süreçte %53'e ulaşmıştır. İdare projesinde yer alan konutların el değişim süreci daha sık ve yüksek ipotek kullanım oranıyla gerçekleşmektedir. Özellikle idare konut projesinde el değiştirme oranında ipotekli satışların payının yüksek olması bu projeden konut satın almak isteyen hanehalklarının al-sat yapan kesime kıyasla daha fazla olduğunu ispatlar niteliktedir.

Öte yandan incelenen ülke örneklerinde gözlemlendiği üzere sosyal konutların satılma amacıyla üretilmesi ya da kiralık sosyal konutların satılması ev sahipliği oranlarında ciddi artışlara sebep olmuştur. Ancak Türkiye'de 2004 yılında %71 olan ev sahibi hanehalkı oranı düşme eğilimi göstermiş ve 2021 yılında %57,5 düzeyine gerilemiştir (Aksoy Khurami ve Özdemir Sarı, 2019; "İstatistiklerle Aile 2021", 2022). Sosyal konut üretiminin çok aktif olduğu bu süre zarfında ev sahipliği oranında beklenen artışın gerçekleşmemesi sosyal konut politikasının sadece ev sahipliği ile ilişkilendirilerek sürdürülmesinin beklenen etkiyi göstermeyeceğini ortaya koymaktadır. Hatta odağın ev sahipliği üzerinden devam etmesi sosyal konut birimi üretimi hedefiyle yeni yapıları çevrenin üretilmesi ve mevcutların dönüştürülmesi döngüsünün sürekli hale gelmesine yol açabilecektir.

Sonuç

Sosyal konut uygulamalarında en temel kaygılardan biri konut üretimin kısıtlı olduğu ülkelerde diğer konut politikalarıyla eş güdümlü olarak dar gelirli hanehalklarının evsiz kalmamasını ve fazla konut harcamaları altında ezilmemesini sağlamaktır. Türkiye’de ise bu örüntüden farklı bir ele alış mevcuttur. Türkiye’de sosyal konut politikası müstakil bir politika olarak görülmektedir. Alt konut piyasalarının birbiriyle etkileşim içinde olduğu ve birindeki değişimin diğerlerini de etkileyeceği görmezden gelinir. Sonuç olarak sosyal konut politikasının yeni birimler üretilerek ortaya konması ve sürecin takibinin konutun ömrü düşünüldüğünde kısa erimli olması sürekli yeniden üretimi gerekli kılmakta ve bu üretimin bütün konut piyasalarına yansımaları olmaktadır.

İlk olarak Türkiye’de konut üretim düzeyi özellikle son 20 yıl için yüksek seviyelerdedir ve mevcut stok içinde boş birimler hem yeni hem de eski konut alanlarında bulunmaktadır. Ülkemizde mevcut stokun değerlendirilmesinden ziyade alt gelir gruplarının konut sorunu yeni sosyal birimler üreterek çözülmeye çalışılmaktadır. Bu hanehalklarının önceden ikamet ettiği kiralık konut birimlerinin akıbeti ya yeni bir dar gelirli kiracının ikamet etmesi ya da birimlerin dönüştürülmeleri ile stoka yeni birimler olarak kazandırılması şeklindedir. Dönüştürülen bu konutların yarattığı ilk etki fiyat-kira düzeyleri üzerinde olmaktadır, dolayısıyla ilerleyen süreçte sosyal konutlardan yararlanamayan hanehalklarının piyasada ikamet etmek için uygun fiyatlı kiralık konut bulması imkânsızlaşmaktadır. Benzer problem sosyal konutlarını belirli bir sürenin sonunda satan hanehalklarının dönmeye çalışacakları ve eski kiracıları olarak bıraktıkları konut piyasaları arasında pek çok farklılığı görmesiyle sonuçlanacaktır. Bu hususun önemli bir örneğine Bektaş ve Türkün’ün Ankara Gültepe üzerinde yaptıkları çalışmada konut piyasasının güncel dinamikliğine sahip olmadığı dönemde dahi rastlamak mümkündür (2017, s. 272). Aynı hanehalkı ile 2012 yılında yapılan ilk görüşmede hanehalkı borcu ödemekte zorlandığı ve aksattığını belirtmekte akabinde 2015’te yapılan ikinci görüşmede ise başka bir yakını tarafından çekilen kredi aracılığıyla borcun kapatıldığını ve yeni borcun onlara ödendiğini ifade etmektedir. Bu süreçte TOKİ konutunu kiraya verip daha uygun fiyata kiralık bir gecekonduya dönmeyi düşünen hanehalkının yer arayışında olduğu fakat azalan gecekondusu sebebiyle bulamadığı belirtilmiştir. Güncel el değiştirme süreçlerinde hanehalkları bir başka gecekondusu birimine geçmeyi hedeflemese de sahip olduğu birimi kiraya verip kendi daha düşük kira düzeyine sahip bir birimde yaşamayı ya da artan fiyatlarla beraber değerlendirildiğini düşündüğü birimini satarak daha uygun fiyatlı bir konut sahibi olmayı hedefleyebilir. Ancak unutmamak gerekir ki Türkiye’deki konut piyasası hareketliliğinden tüm konut birimleri farklı düzeylerde nasibini almaktadır ve bu artışın özel sektör konutlarında daha fazla olduğu tahmin edilmektedir. Dolayısıyla son birkaç yılda konut fiyat ve kira düzeylerinin artışının çok yüksek seviyelerde olmasının hanehalkı beklediği alışverişi gerçekleştirmesine imkân sağlamayacağı düşünülmektedir.

Sosyal konutların bahsedilen pek çok ülke örneğinde sürekliliğini sosyal konut olarak sağlamasına özen gösterilmiştir. Bu hassasiyetle sosyal konut birimlerinin el değiştirdikten sonra kâr odaklı bir sistemin parçası olmasının önüne geçilmiştir. Türkiye’de de hayata geçirilen sosyal konut uygulamasının sürekliliğinin yeni üretim değil kontrollü yönetim mekanizmasıyla sağlanması mümkün olabilir. Örneğin sosyal konut sahibi hanehalkının ilgili konutu satmak ya da kiraya vermek istemesi durumunda idarenin kontrolü ile yeni yararlanıcıların yine sosyal konut edinmek için belirtilen ya da yeni düzenlenen kriterleri taşıyan bir hanehalkı olmasına özen gösterilebilir. Bu sayede ilgili birim ilk satış anında değil yaşam süresi boyunca sosyal olma özelliğini koruyabilir.

Tartışılmayı hak eden bir diğer önemli konu da idare konut proje türünde gerçekleşen el değıştirme oranıdır. Sosyal konut projeleriyle kıyaslandığında inşasından kısa sürede yüksek oranda el değıştirdiği tespit edilen bu proje türünün al-sat türevi işlemleri barındırdığı tahmin edilmektedir. Unutmamak gerekir ki her işlem konut piyasalarında spekülâtif etkilere yol açıp fiyat artışını tetiklemektedir. Aynı zamanda güncel koşullar altında her alış ve satış bir müddet beklemenin ardından hanehalklarına/yatırımcısına çaba sarf edilmeden elde edilen ek bir varlık artışı olarak dönmektedir.

Ev sahibi olma motivasyonunun hep yüksek olduğu bir ülkede hanehalkları ev sahibi olduktan sonra neden bu mülklerini satışa çıkarırlar sorusuna mekânsal açıdan cevap aranmaya çalışılmıştır. Projeler için seçilen konumların Sivas Merkez ilçesinde el değıştirmeye neden olabilecek bir sebep olduğu düşünülmemektedir. Fakat belirtmek gerekir ki yer seçimi pek çok kentte sosyal konutların el değıştirmesi ya da hanehalklarının bu konutlarda yaşamak istememesi için geçerli bir sebeptir (Yılmaz, 2016, s. 42). Ancak yapılan konutların kalitesi ve yıpranma sürecinin hızlı ilerlemesinin hanehalkının bu davranışını etkilediği düşünülmemektedir. Birimlerin yeni sayılabilecek 10-15 yıllık süre zarfında daha önce ev sahibi olmamış hanehalklarının tahmininden çok daha fazla bakım-onarım giderine sahip olduğu aşikârdır. Bir diğer yandan başlangıçta kira öder gibi ancak zamanla ödemedeki artışlarda göz önünde bulundurulduğunda hem geri ödeme hem de bu masraflara bütçeden pay ayırmak pek çok hanehalkı için zor olmaktadır. Yine ödeme ile ilgili bir diğer problem ise alt gelir grubu ve orta gelir grubu projeleri için belirlenen finansman yönteminin neredeyse aynı olmasından kaynaklanmaktadır (Bayraktar ve Yılmaz Bakır, 2019, s. 45). Bu kapsamda Kayseri örneğinin incelendiği çalışma alt gelir grubu hanehalklarının gelirlerinin %39-47'si arasında değışen kısmını aylık konut ödemelerine ayırdığını ve bu durumun uzun erimde sürdürülebilir olmadığını ortaya koymuştur.

Son olarak Türkiye'ye özgü bir politika olan yılın belirli dönemlerinde TOKİ projelerinden yararlanan hanehalklarının borçlarını kapatmasına imkân veren düzenlemenin de el değıştirme durumunu tetiklediği ve kolaylaştırdığı düşünülmemektedir. Kendi ödeme döngüleri içinde borçlarını kapatamayacak hanehalklarının evlerini satın alacak yeni bir hanehalkı bulduğu ve konut satış tutarının bir kısmının borç kapatmada kullanıldığı akabinde devir işleminin yapıldığı düşünülmemektedir. Hanehalklarına kolaylık gibi görünen bu düzenlemenin sosyal konut politikasına zarar verdiği düşünülmemektedir.

Kaynakça

- Adams, P. (1985). Social policy and the working class. *Social Service Review*, 59(3), 387-402. Erişim adresi: https://www.jstor.org/stable/pdf/30011809.pdf?refreqid=excelsior%3A277ec8a6452efbaa857dfb20bdc051f2&ab_segments=&origin=&acceptTC=1
- Aksoy Khurami, E. ve Özdemir Sarı, Ö. B. (2019). Konut Üretim Performansının Konuta Ekonomik Erişebilirlik Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi. *Planlama*, 29(1), 23-32. doi: 10.14744/planlama.2019.59672
- Alt Gelir Grubu Konut Projesi Başvuru Formu. (t.y.). Erişim adresi: <https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/alt%20gelir%20grubu%20ba%5c%9fvuru%20formu-2019.pdf>
- Andrews, D., Caldera Sánchez, A. ve Johansson, Å. (2011). Housing markets and structural policies in OECD countries (Working Papers No. 836). Organisation for Economic Co-operation and Development web sitesinden erişilen adres: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kgk8t2k9vf3-en.pdf?expires=1656919390&id=id&accname=guest&checksum=B A0CCB9BD40CBC81AD7708FEB3D52E49>
- Apply for a discounted for sale property. (2022, 15 Nisan). Erişim adresi: <https://www.york.gov.uk/housing/apply-discounted-sale-property>
- Aslan, S. ve Güzey, Ö. (2015). “Karşılabilir konut” sunumu: TOKİ Ankara Kusunlar yoksul grubu konutları örneği. *Ankara Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 42-53. Erişim adresi: https://jag.journalagent.com/jas/pdfs/JAS_3_1_42_53.pdf
- Balamir, M. (1975). Kat mülkiyeti ve kentleşmemiz. *METU Journal of the Faculty of Architecture*, 1(2) 295-318. Erişim adresi: <https://open.metu.edu.tr/bitstream/handle/11511/51339/295-318.pdf>
- Bayraktar, O. F. ve Yılmaz Bakır, N. (2019). Türkiye’de ulaşılabilir konut çözümleri, Toplu konut idaresinin rolü. *Artium Mimarlık Planlama Tasarım*, 7(1), 36-49. Erişim adresi: <http://artium.hku.edu.tr/en/download/article-file/655826>
- Bektaş, Y. ve Türkün, A. (2017). Kentsel dönüşümde karma gelirli konut stratejisi ve Türkiye’ye özgü dinamikler: Ankara Altındağ-Gültepe örneği. *Megaron*, 11(2), 263-279. doi: 10.5505/megaron.2017.85570
- Berlin’de konut krizi: Halk referandumda 200 binden fazla konutun kamulaştırılmasına evet dedi. (2021, 27 Eylül). Erişim adresi: <https://tr.euronews.com/2021/09/27/berlin-de-konut-krizi-halk-referandumda-200-binden-fazla-konutun-kamulast-r-lmas-na-evet-d>
- Berlin’de konut sıkıntısı: Halk referandumda 200 binden fazla konutun kamulaştırılmasına 'Evet' dedi. (2021, 27 Eylül). Erişim adresi: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-58709765>
- Beşirli, H., Koçancı, M., Bakır, M. A., Özdemir, Z. ve Yalçinkaya Gülle, M. (2016). *Sosyal konut uygulamaları ve yoksulluğun yönetimi üzerine ampirik bir çalışma*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Bingöl, Ö. (2019). Sosyal konut yerleşmelerinde kentsel mekân üretimi: İstanbul Kayabaşı 24. bölge sosyal konut yerleşmesi. *Megaron*, 14(1), 1-15. doi: 10.14744/MEGARON.2019.92160
- Birleşmiş Milletler. (1948). *İnsan hakları evrensel bildirgesi*. Paris: Birleşmiş Milletler Genel Kurulu.
- Brady, J. ve McManus, R. (2020). Dublin's twentieth-century social housing policies: tenure, 'reserved areas' and housing type. *Planning Perspectives*, 35(6), 1005-1030. doi: 10.1080/02665433.2019.1662833
- Briggs, A. (2000). The welfare state in historical perspective. C. Pierson ve F. G. Castles (Ed.), *The welfare state: A reader* içinde (s. 16-29). USA: Blackwell Publishing.
- Byrne, M. ve Norris, M. (2018). Procyclical social housing and the crisis of Irish housing policy: marketization, social housing, and the property boom and bust. *Housing Policy Debate*, 28(1), 50-63. doi: 10.1080/10511482.2016.1257999
- Das, R. (2017). David Harvey's theory of accumulation by dispossession: A Marxist critique. *World Review of Political Economy*, 8(4), 590-616. doi:10.13169/worldreviewpoliecon.8.4.0590
- Dekker, K. ve Varady, D. P. (2011). A comparison of Dutch and US public housing regeneration planning: the similarity grows?. *Urban Research & Practice*, 4(2), 123-152. doi: 10.1080/17535069.2011.579769
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1963). *Birinci beş yıllık kalkınma planı (1963-1967)*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası. Erişim adresi: <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>
- Doğru, H. E. (2016). *The "benevolent hand" of the Turkish State: Mass Housing Administration, state restructuring and capital accumulation in Turkey* (Yayınlanmamış doktora tezi). York University, Toronto.
- Dülgeroğlu Yüksel, F. Y., Özsoy, F. A. ve Pulat Gökmen, G. (2019). Kentsel dinamikler ile değişen enformel konut yerleşmelerinde "Aidiyet" kavramının tartışılması. *Megaron*, 14(1), 100-108. doi: 10.14744/MEGARON.2019.41033
- Erman, T. (2010). Kent ve gecekondu. Ö. Uğurlu, N. Ş. Pınarcıkoğlu, A. Kanbak, ve M. Şiriner (Ed.), *Türkiye perspektifinden kent sosyolojisi çalışmaları* içinde (s. 227-267). İstanbul: Örgün Yayınevi.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fitzpatrick, S. ve Watts, B. (2016). *Initial findings: fixed-term tenancies in social housing*. UK Department of Social Policy & Social Work web sitesinden erişilen adres: <http://www.welfareconditionality.ac.uk/publications/first-wave-findings-social-housing>.
- Geray, C. (2009). *Toplumsal konut siyasası açısından TOKİ uygulamaları*. Mimarlar Odası Genel Merkezi (Ed.), *Çalıştay: TOKİ Çalışmaları Üzerine Değerlendirmeler* içinde (s. 77-87). Ankara: TMMOB Mimarlar Odası Genel Merkezi.

- Grabka, M. M., ve Verbist, G. (2015). Non-cash benefits from social housing in Europe: a comparative perspective (ImPRovE Working Paper No. 15/07). Herman Deleeck Centre for Social Policy web sitesinden erişilen adres: <https://hosting.uantwerpen.be/improve/?wpdmact=process&did=NzcuaG90bGluaw==>
- Gül, S. S. (2006). *Sosyal devlet bitti yaşasın piyasa! Yeni liberalizm ve muhafazakârlık kısılcığında refah devleti*. Ankara: Ebabil Yayıncılık.
- Harloe, M. (1995). *The people's home? Social rented housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2006). Comment on commentaries. *Historical Materialism*, 14(4), 157-166. Erişim adresi: https://brill.com/view/journals/hima/14/4/articlep157_8.xml?language=en
- Harvey, D. (2007). Neoliberalism as creative destruction. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610, 22-44. doi: 10.1177/0002716206296780
- Harvey, D. (2013). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. London: Verso Books.
- Harvey, D. (2014). The urban process under capitalism: A framework for analysis. R. W. Lake (Ed.), *Readings in Urban Analysis: Perspectives on Urban Form and Structure* içinde (s. 116-124). New York: Routledge.
- İstatistiklerle Aile 2021 Haber Bülteni. (2022, 22 Mayıs). Erişim adresi: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Istatistiklerle-Aile-2021-45632#:~:text=ADNKS%20sonu%C3%A7lar%C4%B1na%20g%C3%B6re%2C%202021%20y%C4%B1l%C4%B1nda%20T%C3%BCrkiye'de%20toplam%2022%20milyon,4%20bin%20451%20oldu%C4%9Fu%20g%C3%B6r%C3%BCld%C3%BC>
- Jones, C. ve Murie, A. (2006). *The right to buy: analysis and evaluation of a housing policy*. Oxford: Blackwell.
- Karaagac, E. A. (2022). Everyday negotiations of finance and debts in state-led mass housing estates for low-income households in Istanbul. Ö. B. Özdemir Sarı, E. Aksoy Khurami ve N. Uzun (Ed.), *Housing in Turkey: Policy, planning, practice* içinde (s. 125-142). London: Routledge.
- Keleş, R. (1966). Sosyal konut politikası kavramı üzerinde bir deneme ve Türkiye'de sosyal konut politikası. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 21(02), 167-234. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/en/pub/ausbf/issue/3159/43920>
- Keleş, R. (1978). *100 soruda kentleşme, konut ve gecekondular*. İstanbul: Gerçek Yayınları.
- Kemeny, J. (1995). *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge.
- Lee, J. (2018). Asset building and property owning democracy: Singapore housing policy as a model of social investment and social justice. *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 45(4), 105-127. Erişim adresi: <https://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol45/iss4/7>
- Lee, K. Y. (2000). *From third world to first: Memoirs of Lee Kuan Yew*. Singapore: Times Editions.

- Malpass, P. (2008). Histories of social housing: A comparative approach. K. Scanlon, C. Whitehead ve M. Fernandez Arrigoitia (Ed.), *Social housing in Europe* içinde (s. 259-274). London: Wiley.
- Marx, K. (1976). *Capital: A critique of political economy*. (B. Fowkes, Çev.), London and New York: Penguin Books.
- Meng, X. (2007). Wealth accumulation and distribution in urban China. *Econ. Dev. Cult. Change* 55, 761-791. Erişim adresi: https://www.jstor.org/stable/pdf/10.1086/516761.pdf?refreqid=excelsior%3Add5c11d3e2d65032cc751983876c3deb&ab_segments=&origin=
- Ministry of Housing, Communities and Local Government. (2020). *English Housing Survey Headline Report 2018 to 2019*. Erişim adresi: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/860076/201819_EHS_Headline_Report.pdf
- Monson, D.(1953). *Türkiye'de işçi evleri hakkında rapor*. Ankara: Sosyal Sigortalar Kurumu.
- Mundt, A. (2018). Privileged but challenged: the state of social housing in Austria in 2018. *Critical Housing Analysis*, 5(1), 12-25. doi: 10.13060/23362839.2018.5.1.408
- Murie, A. (2014). Housing and neighbourhoods: What happened after the sale of state housing to sitting tenants in England?. K. Scanlon, C. Whitehead ve M. Fernández Arrigoitia (Ed.), *Social housing in Europe* içinde (s. 415-431). Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd.
- Norris, M. ve Byrne, M. (2017). A tale of two busts (and a boom): Irish social housing before and after the global financial crisis. *Critical Housing Analysis*, 4(2), 19-28. doi: 10.13060/23362839.2017.4.2.383
- Norris, M. ve Hayden, A. (2018). The future of council housing: An analysis of the financial sustainability of local authority provided social housing. University College Dublin web sitesinden erişildi: https://researchrepository.ucd.ie/bitstream/10197/10401/2/The_Future_Of_Council_Housing_%28Norris_Hayden%29.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). Social housing: A key part of past and future housing policy. Paris: Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD. Erişim adresi:<http://oe.cd/social-housing-2020>
- Özden, P. P. ve Kubat, A. S. (2003). Türkiye'de şehir yenilemenin uygulanabilirliği üzerine düşünceler. *İTÜ Dergisi Seri A: Mimarlık, Planlama, Tasarım*, 2(1), 77-88. Erişim adresi: <https://core.ac.uk/download/pdf/230193868.pdf>
- Peck, J. ve Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode A Radical Journal of Geography*, 34(3), 380-404. doi: 10.1111/1467-8330.00247
- Penbecioğlu, M. (2011). Kapitalist kentleşme dinamiklerinin Türkiye'deki son 10 yılı: Yapılı çevre üretimi, devlet ve büyük ölçekli kentsel projeler. *Birikim*, 270, 62-73. Erişim adresi: <https://birikimdergisi.com/dergiler/birikim/1/sayi-270-ekim-2011-sayi-270-ekim-2011/2444>

- Phang, S. Y. (2018). *Policy innovations for affordable housing in Singapore*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Proje Tipine Göre Uygulamalar, Alt Gelir Grubu. (2022a). Erişim adresi: <https://toki.gov.tr/proje-tipine-gore-uygulamalar#2>
- Proje Tipine Göre Uygulamalar, İdare Konut Uygulaması. (2022b). Erişim adresi: <https://toki.gov.tr/proje-tipine-gore-uygulamalar#2>
- Reinprecht, C. (2014). *Social housing in Austria*. K. Scanlon, C. Whitehead ve M. Fernández Arrigoitia (Ed.), *Social housing in Europe* içinde (s. 61-74). Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd.
- Ronald, R. (2008). *The ideology of home ownership - Homeowner societies and the role of housing*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Scanlon, K., Whitehead, C. ve Fernandez Arrigoitia, M. (2014). Introduction. K. Scanlon, C. Whitehead ve M. Fernández Arrigoitia (Ed.), *Social housing in Europe* içinde (s. 1-20). Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd.
- Social housing sales (including Right to Buy and transfers). (2022). Erişim adresi: <https://www.gov.uk/government/collections/social-housing-sales-including-right-to-buy-and-transfers>
- Şengül, T. (2003). Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler. *Praksis*, 9, 183-220. Erişim adresi: <http://www.praksis.org/wp-content/uploads/2011/07/009-07.pdf>
- Şenkal, A. (2005). *Küreselleşme çağında sosyal politika*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Tekeli, İ. (2012). *Türkiye’de yaşamda ve yazında konutun öyküsü*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (1996). *Türkiye’de yaşamda ve yazında konut sorununun gelişimi*. Ankara: ODTÜ Basım İşliği.
- TOKİ’nin indirim kampanyası 22 Mart’ta başlıyor. (2022). Erişim adresi: <https://toki.gov.tr/haber/tokinin-indirim-kampanyasi-22-martta-basliyor>
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Kurumsal Tanıtım Dokümanı. (2019). Erişim adresi: <http://i.toki.gov.tr/content/entities/main-pageslider/20191011095737969524-pdf.pdf>
- Türel, A. (1989). 1980 sonrasında konut üretimindeki gelişmeler. *ODTÜ MFD*, 9(1), 137-154. Erişim adresi: <https://open.metu.edu.tr/bitstream/handle/11511/51116/137-154.pdf>
- Türkün, A. (2014). Sonuç: Mevcut “dönüşüm ve yenileme politikaları” dar gelirli toplumsal kesimlerin barınma sorununu çözebilir mi?. A. Türkün (Ed.), *Mülk Mahal İnsan İstanbul’da Kentsel Dönüşüm* içinde (s. 391-436). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- UN-HABITAT. (2001). *Cities in a globalizing world: Global report on human settlements*. London: Routledge. doi: 10.4324/9781849770729

- Uzun, N. (2005). Residential transformation of squatter settlements: Urban redevelopment projects in Ankara. *Journal of Housing and the Built Environment*, 20, 183- 199. doi: 10.1007/s10901-005-9002-9
- van Gent, W. ve Hochstenbach, C. (2020). The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies. *International Journal of Housing Policy*, 20(1), 156-172. doi: 10.1080/19491247.2019.1682234
- Wagner, B. (1956). *Housing in Turkey*. Ankara: Sosyal Sigortaları Kurumu.
- Walder, A. G. Ve He, X. (2014). Public housing into private assets: Wealth creation in urban China. *Social Science Research*, 46, 85-99. doi: 10.1016/j.ssresearch.2014.02.008
- Whitehead, C. ve Scanlon, K. (2007). *Social housing in Europe*. London: London School of Economics and Political Science.
- Yılmaz, E. (2016). Konut sorunu ve toplu konut üretiminde Toki'nin ve belediyelerin rolü. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(7), 31-50. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/285311>
- Yuen, B. (2007). Squatters no more: Singapore social housing. *Global Urban Development*, 3(1), 1-22. Erişim adresi: <https://globalurban.org/GUDMag07Vol3Iss1/Yuen%20PDF.pdf>

Extended Abstract

Purpose

Social housing policy enabled the provision of subsidized housing units by various actors in many countries. Although the policy most probably focused on the supply and management of rental social housing units, Turkey has followed its distinct way in social housing policy via building for sale social housing units. After fulfilling some requirements to own social housing units, households were on their own to decide on making any changes in their newly owned social housing units. Although TOKİ (Housing Development Agency) brings some limitations to the sale and lease of these housing units, many studies argue the lack of a control mechanism to observe the process. Also, providing social housing units, the fate of these units with below-market values and benefit of lower-income groups gain importance for the success of housing policy in a country. The change of ownership of these housing units without control of any institution can be evaluated as the first step indicating from social housing characteristics to private housing market units. Therefore, this study aims to monitor first whether these units are subjected to change in ownership and then the change in ownership patterns by comparing social housing and administration housing projects of TOKİ.

Design and Methodology

This study examined 101 social housing projects and 751 administration housing projects to reach the previously defined aim. After following some thresholds in the definition of case projects considering the number of housing projects and units and the type of housing projects of TOKİ, the year of start and finish of construction activity has been considered in the selection of case projects because TOKİ has defined five years' restriction for the sale of social housing units and one year for administration housing units. As a result, Sivas

has been described as a city construction of social and administration housing projects completed in 2008. The size and location of projects are almost equal to each other. Therefore, the Çayboyu social housing project consisting of 848 housing units in two phases, and the Merkez İşhanı administration housing project having 864 housing units in two phases, have been selected. The housing transaction for these two different housing projects was descriptively discussed through the Title Deed Transaction Statistics produced by the General Directorate of Land Registry and Cadastre. Employing these statistics, two different indicators are questioned; the allocation of handover for two different periods (2010-2017 and 2018-2021) and the share of the sale with a mortgage in all sales.

Findings

In the examination of the change of ownership pattern, two different periods (2010-2021 and 2015-2021) were evaluated over various alternatives; (i) argues that all sales realized until the end of 2017 were transferred to the owners of the housing units as a result of their debts and (ii) the restrictions imposed by the administration during the transfer of these houses could not be directly implemented.

(i) In this context, the rate of change of ownership is 70% within four years (2018-2021), and 4.5% of the houses that change hands are mortgaged sales in the social housing project. In the administration housing project, the rate of change of ownership is 38% within four years, and 52.6% of the houses that changed hands are mortgaged sales.

(ii) The existence of mortgaged sales during the first ten-year period (2008-2017) makes this alternative possible. In the social housing project, the rate of change of ownership is 89% in seven years (2015-2021), and 5.4% of the houses that changed hands are mortgaged sales. In the administration housing project, the rate of change of ownership is 141% in four years, and 37.6% of the houses that changed hands are mortgaged sales. It is thought that the reason for the high rate of change of ownership in the administrative housing project is that the period given for the houses in this project is not to be transferred for one year, and the beneficiaries have the purpose of sub-selling.

Research Limitations

The limited information about the housing unit subjected to the change of ownership restricts the researchers to opine whether the same house has changed hands or each handover refers to different housing units. Similarly, the title deed system does not allow the researchers to understand how the same housing unit has changed hands many times. Likewise, a researcher cannot access information about the unit itself, such as floor, facade, and size.

Implications (Theoretical, Practical and Social)

The priority of social housing policy is given to the number of housing units produced in defined periods. However, the continuity of a housing unit as social housing is also critical to sustain the housing units with below-market values. Therefore, the need for social housing units not to be a part of a profit-oriented system should be considered. For example, if the households owning a social housing want to sell or lease their units, TOKİ can pay attention to ensure that the new beneficiaries meet the criteria for obtaining social housing. In this way, the relevant housing unit can maintain its social feature throughout its life, not at the time of the first sale.

Another critical issue that deserves implication is the rate of ownership change in housing projects. Compared to the social housing project, the administration housing project changes hands quickly after its construction, including buy-sell derivative transactions. It should be underlined that every transaction causes speculative effects in the housing markets and triggers price increases. Also, every purchase and sale returns to the households as an additional increase in wealth.

Lastly, the reasons leading to the sale of these housing units should be clarified. In that respect, the quality of the housing units and the rapid depreciation process affected the handover transactions. Also, the increases in the payment over time have trouble many households to repay and allocate a share from the budget for these expenses.

Originality/Value

The mobility pattern experienced by the households who own housing units produced by TOKİ is unfollowed. With this shortcoming, the handover processes of TOKİ's social and administration housing projects were evaluated with an objective method without questionnaires with the households. Another value of the study is that it enables the observation of the change of ownership not only for some households included in the sample but for all housing units in the project.

Araştırmacı Katkısı: Münevver Rumeysa GÜRBÜZER (%50), Esmâ AKSOY KHURAMİ (%50).