

1980 SONRASINDA KONUT ÜRETİMİNDEKİ GELİŞMELER

Ali TÜREL

GİRİŞ

Alındı : 15.11.1991
Anahtar Sözcükler : Konut Üretimi, Toplu Konut Fonu, Toplumsal Gelişme.

Bu yazıda Türkiye'deki konut üretiminde 1980 sonrasında görülen nitel ve nicel gelişmeler inceleniyor. Ekonominin 1970'li yılların ilk yarısında girdiği krizin ve 1978 yılından itibaren uygulamaya konulan önlemler paketlerinin konut sektörü üzerinde büyük etkileri olmuştur. Konut sektörünün bu süreçteki davranışları çeşitli aşamalarda farklılıklar göstermiştir. 1980 yılına kadar giderek artan konut arz ve talebi, 1980 yılında yürürlüğe giren istikrar programlarının ardından hızla daralmıştır. Derin bir krize giren konut sektörünü krizden kurtarmaya yönelik yasalar çıkarılmış, getirilen mali ve idari düzenlemeler konut sunum biçimlerinde ve talebin örgütlenişinde yeni gelişmelere yol açmıştır.

Bu yazıda önce krizin ve istikrar programlarının konut arz ve talebi üzerindeki etkileri, niceliksel verilerle inceleniyor. Daha sonra konut sunum biçimlerinde 1980 sonrasındaki gelişmeler tartışılmaktadır. Çalışmanın kapsamında yalnızca ruhsatlı konut üretimi üzerinde durulmuş, ruhsatsız konut yapımındaki gelişmelere değinilmemiştir. Zaten çoğunluğu Devlet İstatistik Enstitüsü'nden elde edilen verilerle ruhsatsız yapılaşma konusunda değerlendirme yapma olanağı çok sınırlıdır.

EKONOMİK KRİZ VE İSTİKRAR ÖNLEMLERİNİN KONUT ARZ VE TALEBİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Kapitalist dünya ekonomileri, 1973 yılında petrol fiyatlarının aniden yükselişinin ardından derin ve etkileri uzun süren bir krize girmişlerdir. İthal ikamesi yolu ile sanayileşme politikasını benimseyen Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeleri de kriz kısa sürede etkilemiştir. Kullanılan petrolün büyük bölümü ithal edilen Türkiye'de, petrol faturasının artması nedeniyle döviz darboğazı ortaya çıkmış, bunu özellikle ithalata bağımlı sanayi mallarının arzındaki gerileme izlemiştir. Mal arzı azalırken her tür petrol ürününe sübvansiyon uygulanması gibi, kriz şartlarıyla bağdaşmayan ekonomi politikalarının etkisiyle enflasyon giderek yükselmiş, 1980 yılında yüzde 107'ye ulaşmıştır.

Ekonomik krizi kontrol altına almak için 1978 ve 1979 yıllarında birer yıl süreli iki 'önlemler paketi' uygulanmıştır (Öniş, 1986). Yüksek oranlı devalüasyonlardan başka etkili araçların bulunmadığı bu paketlerin ardından 24 Ocak 1980 tarihinde üç yıl süreli ve öncekilerden oldukça farklı bir istikrar programı yürürlüğe girmiştir. 24 Ocak kararları olarak bilinen bu programla esnek kur ve sıkı para politikaları benimsenmiş, bu politikaların yardımı ile döviz darboğazının giderilmesi ve enflasyonun kontrol altına alınması amaçlanmıştır. Programın temel ilkesi piyasa mekanizmasına, ekonominin her alanında işlerlik kazandırılması ve devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesi olmuştur. 12 Eylül 1980 sonrasında kesintisiz uygulanan istikrar programı, 1983 ve 1987 seçimlerinden sonra kurulan hükümetlerin, programın ana politikalarını benimsemeleri nedeniyle, zaman zaman bazı bölümleri yumuşatılmış olmasına karşın, günümüze kadar geçerliliğini sürdürmüştür. Böylece, 'monetarist' kuramlara ilişkili olarak belirlenen politikalar, 'monetarist' kuramlara inancını sürdüren hükümetler tarafından kısa dönemde istikrar sağlamanın yanısıra uzun dönemli ekonomi politikaları olarak da benimsenmiştir.

24 Ocak önlemler paketinin ardından aynı yılın Temmuz ayında faizlerin önce serbest bırakılması, daha sonra yükseltilmesi, konut talep ve arzını kısa süre içinde etkilemiştir. Banka faizleri 1977-1980 döneminde enflasyon oranının altında kalmış, 1980 Temmuz'undan sonra bankalar aralarında anlaşarak faizleri enflasyon oranının üzerinde belirlemişlerdir. Gerçek faizler, 1981 ve 1982 yıllarında, sırasıyla yüzde 8.1 ve yüzde 12.8 düzeylerine ulaşmış ve bankalarda toplanan mevduat artmıştır. 'Banker' adıyla özel sektörün tahvil ve hisse senetlerini pazarlayan kuruluşlar da, bu dönemde bankalardan oldukça yüksek faizler ödeyerek mevduat toplamaya başlamışlardır. Faiz oranlarının enflasyonun altında kaldığı dönemlerde servet tutma işlevini gören konut yatırımları, bankaların ve özellikle bankerlerin vadettikleri faizler karşısında cazibesini kaybetmiştir. Yatırım amaçlı konut talebinin düşmesinin yanısıra, kısa dönemli para talebi yüksek olan kesimler konutlarını satarak parayı bankerlere yatırmışlardır. Mevduat toplayan kuruluşlara uygulanan denetimlere bağlı olmadan faaliyet gösteren bankerler kısa süre içinde birbiri ardınca iflas etmiş, böylece çok sayıda küçük tasarruf sahibi, yatırdıkları paraları ve faiz gelirlerini kaybetmişlerdir. 'Banker olayı'nın ortaya çıktığı 1980-1982 yılları, konut talebinin en alt düzeye indiği dönemdir.

Türkiye'de mevduata uygulanan banka faiz oranları ile konut talebi arasında ters yönlü ilişkinin varlığı Korum (1982) tarafından ortaya konulmuştur. 1980-82 dönemindeki gibi gerçek mevduat faizlerinin pozitif olduğu dönemlerde konut talebi düşmektedir. Gelişmiş batı ülkelerinde de aynı tür ilişkinin varlığı kanıtlanmıştır, ancak nedeni farklıdır. Sermaye piyasası içinde faaliyet gösteren ve konut kredisi veren kurumlar tarafından, konut satın alanlar için gerekli finansmanın tümüne yakınının karşılandığı bu ülkelerde faizlerin yükselmesiyle kredi kullanma talebi azalmaktadır. Türkiye'de ise tasarrufların kısıtlı, banka kredilerine talebin yüksek oluşu nedeniyle, uzun vadeli ve düşük faizli konut kredileri, sermaye piyasası tarafından sağlanamamaktadır. Emlak Kredi Bankası, konut kredisi dağıtımını üstlenecek bir devlet bankası olarak kurulmuş, ayrıca Sosyal Sigortalar Kurumu ile OYAK ve BAĞKUR'un üyelerine konut kredisi sağlaması öngörülmüştür. Yalnızca bu kamu kuruluşları tarafından verilen konut kredilerine, banka mevduat faizlerinin oldukça altında faiz uygulanmıştır. 1980 yılından itibaren vadeli banka mevduat faizleri yüzde altmışlara yükseltince, konut kredisi faizi de artırılmış, ancak mevduat faizinin üçte biri düzeyinde kalmıştır. Böyle yüksek sübvansiyonlarla sağlanan konut kredilerinin, toplam yıllık konut finansmanı içindeki payı yüzde onbeşin altında kalmıştır (Korum, 1982). Banka mevduat faizleri yükseltince, birikimler için kısa dönemde getirisi yüksek bir yatırım alanı ortaya çıkmakta, bu da yatırım amaçlı konut talebini geriletmektedir. Konut kredisi faizlerinin artması durumunda,

geri ödeme taksitleri de artacağı için kullanım amaçlı konut elde etmek üzere kredi alacak bazı sabit gelirli aileler artık kredi kullanamaz duruma gelebilirler. Bu durumda, zaten talebe göre yetersiz sayıdaki krediler daha üst gelirli aileler tarafından kullanılacaktır.

Faizlerin yükseltilmesi konut talebi yanısıra arzını da etkilemiştir. Yüksek faizlerle sermayenin maliyeti artmış, bu nedenle inşaat süresinin uzun zamana yayıldığı geleneksel yöntemlerle üretilen konutların maliyeti yükselmiştir. Konut üretiminde süreyi kısaltıcı endüstrileşmiş yapım tekniklerine geçişle ilgili gelişmelere ileride değinilecektir.

İstikrar programlarının ve onları izleyen ekonomi politikalarının bir diğer sonucu, gerçek ücretlerin düşmesi ve gelir dağılımının bozulmasıdır. Bu gelişmelerin konut talebi üzerine büyük etkileri olmuştur. 12 Eylül 1980 sonrasında sendikal hakların da askıya alınmasıyla ücretlerdeki artış enflasyon oranının altında kalmıştır (Şenses, 1981). 1974-1977 yılları arasında artış gösteren gerçek ücretler, ilk önlemler paketinin yürürlüğe girdiği 1978 yılından itibaren sürekli düşmüştür. Sosyal Sigortalar Kurumu'na (SSK) bağlı olarak çalışanların 1978'de 110.7 olan ortalama ücret endeksleri, 1980'de 69.7'ye, 1986'da 52.5'e inmiştir. Aynı yıllar için memur maaşları endeksi sırasıyla 144.4, 82.3 ve 64.9, asgari ücret endeksi de 58.6, 29.4 ve 34.9 olmuştur (Kepenek, 1987). Çalışanların gerçek gelirleri gerilerken işsizlik oranı sürekli artmış, 1978 yılında yüzde 12.5 olan oran 1980'de yüzde 14.8'e ve 1984'te yüzde 16.5'e yükselmiştir (Öniş, 1986).

Ücretler ve memur maaşları 1978-1986 döneminde gerilerken kişi başına Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH), yalnızca 1979 ve 1980 yıllarında yüzde 2.4 ve yüzde 3.1 oranlarında azalmış, 1981 yılından itibaren sürekli artış göstermiştir. 1986 yılında kişi başına GSMH, 1978 yılındaki düzeyine göre, yüzde 10.2 daha yüksektir (DİE, 1988). Ücret ve maaşların milli gelirden aldıkları pay 1980 yılında yüzde 26.88 iken, 1983 yılında yüzde 24.78'e, 1987 yılında yüzde 17'ye inmiştir. Kar, faiz ve rant gelirleri ise 1980 yılında yüzde 49.47'lik paya sahipken, 1983 yılında payı yüzde 54.69'a, 1987 yılında yüzde 65.04'e yükselmiştir (Cumhuriyet, 8.8.1988). Bu durum istikrar programlarının ve devamı olan ekonomi politikalarının gelir dağılımını ücretli ve maaşlılar aleyhine, ve kar, faiz, rant geliri elde edenler lehine bozduğunu ortaya koymaktadır.

Türkiye'deki gibi monetarist istikrar programlarının uygulandığı bazı Latin Amerika ülkelerinde de gelir dağılımı önemli ölçüde bozulmuştur. Yapılan araştırmalar, ücretlilerle iç piyasaya yönelmiş küçük firmaların gelirleri azalırken ihracatçıların, büyük sanayicilerin ve banka ve diğer finans çevrelerinin gelirlerinin arttığını ortaya koymuştur (Öniş, 1986). Gelir transferine yol açan istikrar programları böylece toplumun en geniş kesimlerinin gelirleriyle birlikte konuta olan taleplerinin de azalmasına neden olmaktadır.

GSMH ve toplam sabit sermaye yatırımlarının içinde konut yatırımlarının payının azalması istikrar programlarının etkisiyle konut sektöründe ortaya çıkan bunalımın boyutlarını göstermektedir (Tablo 1).

Konut yatırımlarının gerek GSMH'ya, gerekse toplam sabit sermaye yatırımlarına oranı 1977-1979 döneminde oldukça yüksek bir düzeye çıkmış, 1979'dan 1982 yılına kadar ise her iki oran hızla düşmüştür. 1983 yılında başlayan konut yatırımlarındaki artış eğilimi, 1984 yılında Toplu Konut Fonu'nun kurulmasından sonra büyük boyutlara ulaşmıştır. Konut yatırımlarının GSMH içindeki paylarının 1987 ve 1988 yıllarındaki düzeyleri, gelişmiş ülkelerdeki gibidir.

Tablo 1. Konut Yatırımlarının Gayri Safi Milli Hasıla ve Toplam Sabit Sermaye Yatırımlarına Oranı (DPT, 1990).

Yıllar	Konut Yatırımları/ GSMH (%)	Konut Yatırımları/Toplam Sabit Sermaye Yatırımları (%)
1972	4.11	21.11
1973	4.13	21.59
1974	3.09	17.35
1975	3.32	16.50
1976	3.97	17.44
1977	4.26	17.65
1978	4.70	21.67
1979	4.91	24.02
1980	4.20	21.55
1981	2.52	13.29
1982	2.42	12.82
1983	2.45	12.97
1984	2.57	14.40
1985	2.87	14.34
1986	3.72	16.10
1987	5.09	21.11
1988	6.34	26.27

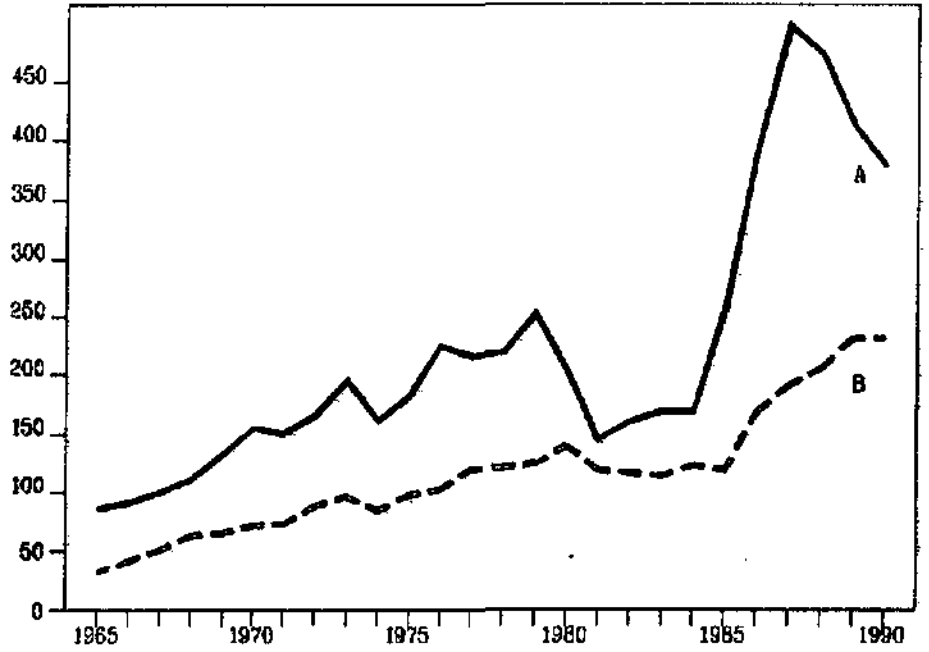
Yıllara göre konut üretimindeki değişimler Resim 1'de görülmektedir. İnşaat ruhsatı verilen konut sayısı, 1971 ve 1977 yıllarındaki küçük duraklamalar ve 1974 yılındaki önemli bir krizin dışında, 1979 yılına kadar sürekli artış göstermiştir. 1979'daki zirvenin ardından 1981'e kadar büyük bir azalma olmuştur. 1982-1984 döneminde başlayan artış eğilimi, 1985'ten sonra hızlanmış ve 1987 yılında verilen ruhsat sayısı 497 bini aşmıştır. Yapı kullanma izinlerinde 1980'de ulaşılan zirvenin ardından başlayan düşme 1984 yılına kadar sürmüştür. İki grafikte 1971 ve 1974 krizleriyle 1973 yılındaki zirvelerin çakışmasına karşın istikrar programlarının uygulandığı dönemde yapı kullanma izinlerinde zirveye ve krize bir yıl geç erişildiği görülmektedir. Bitirilen konut sayısında 1984 yılında başlayan yükselme sonucu, 1986 yılında 1980 zirvesi aşılmış, 1987 yılında üretim daha da yükselmiştir.

1985 yılına kadar beşer yıllık dönemlere göre en çok sayıda inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni 1976-80 döneminde verilmiştir. Bu dönemin başında enflasyonun hızlanmaya başlamasıyla gerçek mevduat faizleri negatif değerler almış, bu da konuta talebin artmasına yol açmıştır. Konut talebinin enflasyon oranıyla birlikte arttığı, gelişmiş sermaye piyasası olan ülkelerde de kanıtlanmıştır (Buckley, 1982). Özellikle konut fiyatlarındaki artışın enflasyon ve faiz oranlarının üzerinde seyrettiği dönemlerde konut sahipleri vergilendirilmeyen gelir elde etmekte, aynı zamanda birikimlerini enflasyona karşı korumaktadırlar.

Konut sektörünün 1980'li yılların ilk yarısında girdiği krizin o yıla kadar görülmeyen boyutlara ulaşmasında, 1975-1980 döneminde yüksek enflasyonun neden olduğu konut talebindeki artışın etkisiyle çok sayıda konutun yapımına başlanmasının payı büyüktür. 24 Ocak 1980 günü yürürlüğe giren istikrar programı konut talebini hızla düşürmüştü, konut yapımcıları inşa ettikleri konutların satışında büyük güçlüklerle karşılaşmışlardır.

Türkiye'de konut sektöründeki kriz, diğer OECD ülkelerine göre daha geç ortaya çıkmıştır. Sermaye piyasası içinde faaliyet gösteren ve devletin çeşitli yollarla desteklediği konut kredisi veren kurumların, konut satın alanların finansman gereksinimlerini hemen tümüyle karşılayabildiği ülkelerde, ekonomideki krizi kontrol etmek için alınan mali ve parasal önlemler konut sektörünü kısa sürede

Resim 1. 1965-1990 döneminde yapımına başlanan ve bitirilen konut sayıları (bin); A. inşaat ruhsatları, B. yapı kullanım izni.



etkilemektedir. Bu ülkelerde konut üreticileri de yaygın olarak banka kredileri kullanmaktadır. Türkiye'de istikrar önlemlerinin uygulanmasına 1978 yılında, diğer ülkelerden daha geç başlanmıştır. Yukarıda değinildiği gibi önlemler, kişilerin birikimlerini değerlendirmede konuta alternatifler yarattığı ve kişilerin gelirlerinde düşmelere neden olduğu için konut talebi azalmış ve 1980'li yılların başında konut sektörü krize girmiştir. 15 OECD ülkesi ortalaması olarak 1000 kişi başına yıllık konut üretimi, 1973 yılındaki doruktan sonra düşmeye başlamış, 1979 yılından sonra düşme hızı artmıştır (Tosics, 1987). 1980'li yılların başlarında 15 OECD ülkesi ortalaması ile Türkiye'deki konut üretiminin azalma eğilimleri büyük benzerlik göstermektedir.

Gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinde konut sektörünü krizden çıkarmak amacıyla özel önlemler alınması gerekmemiş, ancak monetarist politikaları benimseyen partilerin yönetiminde olduğu ülkelerde konut politikalarına yeni ideolojik tercihler hakim olmuştur. İngiltere ve Hollanda'da kriz dönemi ve sonrasındaki konut politikalarını inceleyen bir çalışma, 1979 yılında Thatcher hükümetinin kurulmasının ardından getirilen özelleştirme politikasının, hem kamu mülkiyetindeki konutların satılması hem de mülk konut edinmenin yaygınlaştırılması şeklinde uygulandığını ortaya koymuştur (Harloe ve Martens, 1985). Böylece sosyal konuta doğrudan sübvansiyon yerine mülk konuta daha büyük miktarlarda dolaylı sübvansiyon yapılmaktadır. Bu politika, sosyal konutlarda oturan dar gelirlilerin konut harcamalarının artmasına neden olmuştur. Son zamanlarda Amerika ve İngiltere'de savunulmakta olan bir görüşe göre ise, konuta sübvansiyondan tümüyle vaz geçilmeli, piyasanın işleyişine devlet karışmamalıdır (Tosics, 1987). Bu görüş hükümetler tarafından benimsendiği takdirde bu ülkelerde bir bakıma 19. yüzyılda geçerli olan politikaya dönüşümüş olacaktır.

Türkiye'de konut sektörünün, talebin düşmesi nedeniyle krize girmesi üzerine 1981 ve 1984 yıllarında iki 'Toplu Konut Kanunu' çıkarılmıştır. Askeri yönetim döneminde çıkarılan ilk kanuna göre, devlet bütçesinin en az yüzde beşinin ayrılmasıyla Toplu Konut Fonu oluşturulacak, İmar ve İskan Bakanlığı toplu konut projelerinin yapımını ve Fon kredileri yardımıyla satışını örgütleyecektir.

Tablo 2. 31.12.1988 Tarihine Kadar Toplu Konut Fonu Gelirinin Kaynaklara Göre Dağılımı (Kent-Koop Haber Bülteni, Sayı 12).

Kaynaklar	Toplam Gelire Oranı (%)
1. Tütün, Alkollü, Alkolsüz İçkiler	28.66
2. Akaryakıt	27.40
3. İthalattan Alınan Fonlar	16.00
4. Yurt Dışı Çıktıları	5.98
5. Kredi Geri Dönüşleri	4.85
6. Tekel İthalatı	10.10
7. Faizsiz Kredi Kurum Katılım Payı	2.87
8. Diğer Gelirler	4.14

Ancak yasada belirtilen miktarda para bütçeden aktarılmadığı ve İmar ve İskan Bakanlığı konut sunum ve satışını gerçekleştirecek şekilde örgütlenmediği için kanunun uygulanması, inşaatların büyük bölümünü tamamlayan kooperatiflere kredi açılmasından öteye gitmemiştir. Gerçekte bütçeden önemli miktarda kaynak aktarılarak Toplu Konut Fonu'nun oluşturulması, yürürlükteki istikrar programının 'kamu harcamalarının ve sübvansiyonların azaltılması' ilkesiyle gelişmekteydi.

1983 seçimlerinden sonra kurulan hükümetin hazırladığı ikinci kanunla birincisi yürürlükten kaldırılmış ve bütçe dışı yeni kaynaklarla Toplu Konut Fonu'nun oluşturulması öngörülmüştür. Çeşitli mal ve hizmetlerin fiyatlarına uygulanan vergi şeklindeki kesintilerle, yurt dışına çıkanlardan alınan dolar karşılığı ödentilerden oluşan Fon'a toplumun tüm kesimleri katkıda bulunmaktadır (Tablo 2). Fon gelirlerinin yüzde 56'sı herkesin satın aldığı tütün, alkollü, alkolsüz içkilerle akaryakıttan elde edilmektedir. Toplu Konut Fonu'nun işlerlik kazanmasından sonra Emlak Kredi Bankası ve Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından konut kredisi açılmasına son verilmiş, ayrıca 775 sayılı kanunla ilgili uygulamalar, Toplu Konut Fonu'nun kapsamına alınmıştır. Böylece Toplu Konut Fonu, devletin konutla ilgili yükümlülüklerini üstlenen bir kaynak durumuna gelmiştir. Bu kaynağın tümünün yeni vergi niteliğinde kesintilerle yaratılması nedeniyle, konut sektörünü krizden çıkarmak için bir anlamda herkese uygulanan yeni vergiler getirilmiş olmaktadır. Fon'un üst gelir gruplarından alt gelirlilere kaynak aktarma işlevini göremeyeceğine, ve uygulamada büyük özen gösterilmediği takdirde tersine bir kaynak aktarımının daha büyük bir olasılık olduğuna, bir başka yazıda değinilmiştir (Türel, 1986).

Yönetmeliklerle belirlenen Toplu Konut Fonu kredilerinin miktarı ve faiz oranları, konutların büyüklüğüne göre değişmektedir. Önceleri toplu konut alanlarındaki binalar için verilen kredilerin faizleri diğer konutlara göre düşük tutulmuş, ancak 17.2.1986 tarihinden sonra bu uygulamadan vazgeçilmiştir. Kredilerin miktarı ve faizi, kredi kullananların gelirine ve konutların satış veya inşa bedelini ödeyebilme olanaklarına göre farklılaştırılmamıştır. 1984-1989 döneminde kredi faizleri yüzde onbeş-yirmibeş oranında uygulanırken, enflasyon oranının yüzde 30'da başlayıp yüzde yetmiş kadar yükselmesi ve 1990-1991 yıllarında da yüzde altmışlar düzeyinde seyretmesi nedeniyle, krediler yüksek faiz sübvansiyonları ile verilmiş olmaktadır. Ayrıca bu dönemde açılan kredilerin geri dönüşlerinin Fon'a önemli katkı yapabileceğine kalmamıştır.

Önceki Toplu Konut Kanunu'ndaki 'kredi alanın başka konutunun bulunmaması' koşulu da yeni kanunda ve 30.5.1989 tarihinden önce çıkarılan yönetmeliklerde yer almamıştır. İkinci konutlara, belediye veya mücavir alan sınırları içinde buldukları takdirde kredi açılmaktadır. Yalnızca belediyeler eliyle gerçekleştirilen bazı toplu konut projelerinde belirli konut tipleri için hak sahipliği belirlenirken başvuruların gelir düzeyleri dikkate alınmaktadır. Fon'dan kredi açılmaya başlandığı 1984 yılından 1988 yılına kadar 60, 80 ve 100 m²lik konutlar için verilen kredi miktarları ve bu konutların inşaat maliyetleri Tablo 3'te görülmektedir.

Tablo 3. Üç Farklı Büyüklükteki Konut İçin, Toplu Konut Fonu'ndan ve Ek Kaynaklardan Açılan Krediler ve Konutların Yapım Maliyetleri (Bin TL); (*Memur, işçi ve emeklilere kurumları tarafından açılan faizsiz kredi katılmadan).

Yıllar	60 m ²		80 m ²		100 m ²	
	Kredi	Maliyet	Kredi	Maliyet	Kredi	Maliyet
1984	1,750	1,689	2,250	2,252	2,750	2,815
1985	2,250	2,621	2,750	3,495	3,250	4,369
1986	2,750	4,102	3,000	5,470	3,500	6,837
1987	4,750	5,478	5,000	7,304	5,250	9,130
*	4,000		4,250		4,500	
1988	7,500	9,360	7,500	12,480	7,500	15,600
*	6,500		6,500		6,500	

Maliyetler, Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yapı kullanma izinlerinden belirlenen metrekare inşaat maliyeti kullanılarak hesaplanmıştır. 1988 yılı birim fiyatı olarak da, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın sosyal konutlar için belirlediği metrekare maliyet olan 156.000 lira alınmıştır. Yapı kullanma izin kağıtlarında belirtilen maliyetler inşaatın süresine ve bu süre içindeki enflasyon oranına göre değiştiğinden, konutun bitirildiği yıldaki fiyat düzeyinden düşüktür. Bu nedenle, üç tip konut için hesaplanan yapım maliyetlerinin alt sınır olarak değerlendirilmesi gerekecektir.

1984 yılında krediler, özellikle küçük konutların inşaat maliyetini karşılayabilirken, 1985 yılından itibaren tüm konutlar için yetersiz duruma gelmiştir. İnşaatların bitirilememesi üzerine 1985 yılında 500 bin lira tamamlama kredisi verilmeye başlanmış, bu ek kredi 1987 yılında bir milyon, 1988 yılında da iki milyon liraya yükseltilmiştir. Devlet memurları ile işçiler ve emeklilere kurumları tarafından verilen faizsiz kredi 1987 yılında 750 bin lira olarak belirlenmiş, 1988 yılında ise bir milyon lira olmuştur. 1988 yılında her büyüklükte konuta eşit miktarda kredi verilerek, küçük konut teşvik edilmiş olmaktadır. Ancak 1988 yılı sonuna kadar kredi açılan 621 bin konutun ancak yüzde 2.6'sı 60 metrekareden, yüzde 13.4'ü ise 89 metrekareden küçüktür. Buna karşılık toplam konutların yüzde 26.9'u 101-150 metrekare arasındadır (DPT, 1990).

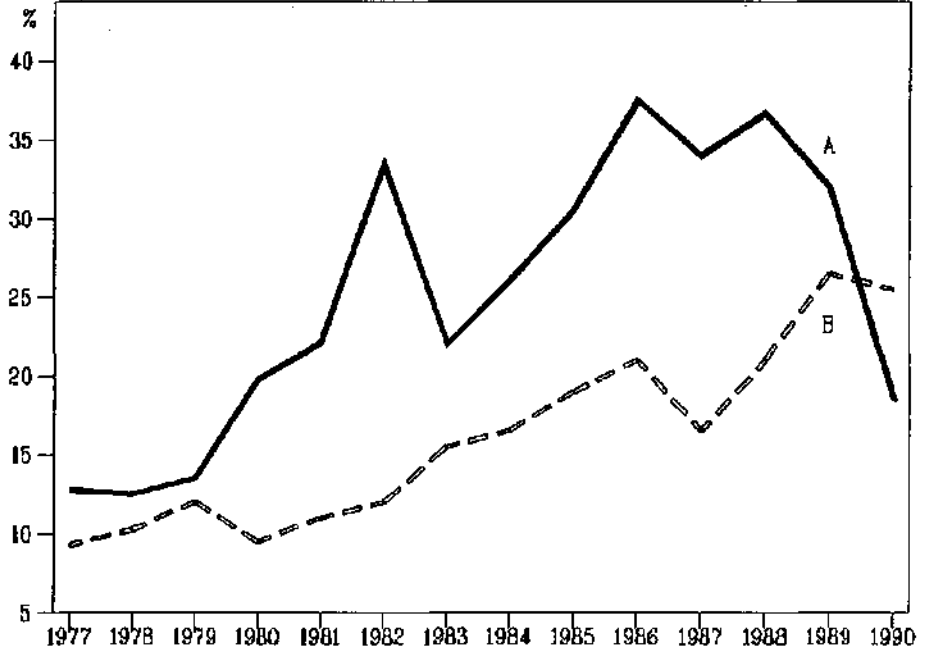
Toplu Konut Fonu kredileri başından beri kentlerde üretilen ruhsatlı konutların satış fiyatına oranla küçük tutulmuş, giderek bu oran daha küçülmüştür. Artık yap-satçılar veya toplu konut şirketleri tarafından yapımı gerçekleştirilen konutları satın alanlar için, gerekli finansmanın ancak yüzde 10-20'sini karşılayabilen kredileri elde etmenin önemi çok azalmıştır. Fon'dan çoğunlukla 'konut yaptırma kredisi' niteliğinde, yapımı sürmekte olan kooperatif üyeleri adına müteahhit hakedişlerinin karşılığı olarak ödeme yapılmaktadır. 1984-1988 döneminde kredilendirilen konutların yüzde 84'ü kooperatif konutları olmuş, toplam kredilerin yüzde 70'i bu konutlar için verilmiştir (DPT, 1990).

Toplu Konut Fonu'nun 'konut yaptırma kredisi' dağıtma işlevini görmesi, kar amacı gütmeyen konut sunum biçimlerinden olan konut kooperatifçiliğinin hızla gelişmesinin önemli bir nedeni olmuştur. Belediyeler de, kurulmasına öncülük ettikleri kooperatif birlikleri, bağımsız kooperatifler veya kendilerinin kurdukları kar amacı gütmeyen şirketler eliyle, Toplu Konut Fonu kaynaklarını kullanarak, konut üretimine destek olmuş veya doğrudan üretime girmişlerdir.

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde konut yapımına başlayan kooperatiflerin, üyeleri için Toplu Konut Fonu'ndan kredi almaları mümkün olunca, kooperatif konutlarına verilen inşaat ruhsatı sayısı ve toplam ruhsatlar içinde kooperatiflerin payı giderek artmıştır (Resim 2). 1988 yılında inşaat ruhsatlarının yüzde 35'i, yapı kullanma izinlerinin de yüzde 21'i kooperatifler tarafından alınmıştır.

Toplu konut kredisine güvenerek konut yapımına başlayan kooperatiflerin sayısı artarken, 1988 yılına gelindiğinde Fon'un kaynakları kredi taleplerini karşılayamaz

Resim 2. Kooperatiflerin konut üretimindeki payı (%); A. inşaat ruhsatı, B. yapı kullanma izni.



duruma gelmiştir. Örneğin, 1988 yılının son beş ayında Fon'dan kredi olarak dağıtılacak kaynak miktarı 400 milyar lira iken, kredi taahhüdünde bulunulmuş ve yapımı sürdürülen konut sayısı 361 bin olmuştur. Bu tarihten sonra yeni kredi başvurularının çok azı karşılanabilmiştir. Toplu Konut Fonu uygulamasının başlamasından sonra Emlak Kredi Bankası ve SSK, uzun vadeli ve faiz sübvansiyonlu konut kredisi açmayı durdurdukları için, Fon'un krize girmesiyle yeni konut üretimi kredi desteğinden yoksun kalmıştır.

Toplu Konut Fonu uygulamasının etkisiyle yapımına başlanan konut sayısının büyük hızla artışı, konut inşaat maliyetlerinin enflasyon oranlarının üzerinde yükselmesine yol açmıştır. 1984-1988 döneminde, toptan eşya fiyatları endeksi 100'den 404'e yükselmiş, 1990'da ise 1100'e ulaşmıştır. İnşaat malzemesi fiyatları endeksinin 1988 ve 1990 yıllarında aldığı değerler 492 ve 1130, metrekare inşaat maliyeti endeksinin aynı yıllardaki değerleri ise 633 ve 1550 olmuştur. Yapımına başlanan konut sayısının 1987'de rekor düzeye ulaşması ile birlikte, inşaat malzemesi fiyatlarında ve birim inşaat maliyetlerinde büyük artışlar ortaya çıkmıştır. 1988'den sonra inşaat malzemesi fiyatlarındaki artış hızının azaldığı, ancak birim inşaat maliyetindeki yükselmenin sürdüğü görülmektedir. 1984-1988 döneminde talepteki büyük artış nedeniyle inşaat malzemesi arzında darboğazlar ortaya çıkmış, bu nedenle fiyatlar hızla yükselmiştir. Birim inşaat maliyetlerinde 1984'ten bu yana süregelen artışta ise, kalifiye işçilik ve sermaye gibi diğer girdilerin payının daha büyük olduğu anlaşılmaktadır.

Maliyetler yükselirken kredilerin giderek daha yetersiz kalması (veya hiç elde edilememesi), özellikle yapımı süren kooperatiflerin sabit geliri üyelerini güç durumda bırakmıştır. Basında bu konuda çıkan yazılarda, yarım kalan inşaatlarını sürdüremeyen kooperatiflerin durumunun banker olayını çağrıştırdığı belirtilmiştir. Konut talebinin artışında toplu konut kredilerinin cazibesi yanısıra, yükselen enflasyon ve 9 Kasım 1985 tarihinde 3194 sayılı yeni İmar Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra belediyeler ve valilikler tarafından yeni alanların imara açılmasının kolaylaşması etken olmuştur. Konut sektörünü krizden çıkarmak için getirilen Toplu Konut Fonu, politik getirisi en çok olacağı düşünülen bir kredi dağıtım sistemine dönüşünce, üç-dört yıl gibi kısa sayılabilecek bir süre içinde çıkmaza girmiştir. Toplu Konut Fonu'nu oluşturmak için yeni 'vergiler' getirilmesinin

yanısıra, inşaat maliyetlerinin yükselmesi nedeniyle halkın konutla ilgili harcamaları artmıştır. Böylece konut sektörünü krizden çıkarmak için alınan önlemlerin önceleri konut arzının artışına katkısı olmuş, ancak bu yolla toplumun büyük bir kesimine yeni yükler getirilmiştir. Bu durum, gelişmekte olan bir ülkede yaygın mülk konut edindirme politikası uygulayabilmenin sınırlarını ortaya koymaktadır.

KRİZİN KONUT ÜRETİCİLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ VE KRİZ SONRASI GELİŞMELER

1980-1981 yıllarının ağır kriz şartlarının ardından Türkiye'de konut üretimine sermayenin ilgisi giderek artmıştır. Küçük girişimcilerin konut üretiminde ağırlığı sürmekle birlikte, son yıllarda özellikle büyük kentlerde toplu konut sunumunda hızlı gelişmeler görülmektedir.

Gelişmiş batı ülkelerinde de küçük girişimciler, konut sanayiinde sayıca en büyük kesimi oluşturmaktadır (MacLennan, 1982). Ancak toplam konut üretimi içinde küçük sermayeli yapımcıların payı, gelişmiş ülkelere doğru gittikçe azalırken orta büyüklükte sermayesi olan firmalarla büyük inşaat şirketlerinin payı artmaktadır. Yıllık konut sunumunun yüzde ellisine yakınıni gerçekleştiren küçük üreticilerin, büyük şirketlerle yarışabilmesi, konut sanayiinde teknolojinin geri oluşu ve üretkenliğin zaman içinde diğer endüstri dallarına göre oldukça yavaş gelişmesi nedeniyle mümkün olabilmektedir. Bilindiği gibi büyük bölümü arazide gerçekleştirilen konut üretiminde sabit sermayenin payı oldukça küçüktür. Sabit sermaye yatırımı ile üretkenliği artırma olanağı da kısıtlı olduğundan konut maliyetlerinin uzun dönemde diğer sanayilere oranla yükseldiği belirlenmiştir (Ball, 1983).

Konut sanayiinin emek yoğun ve üretkenliği düşük yapısının, konutla ilgili devlet politikalarıyla birlikte farklılaştığı görülmektedir (Dickens, Duncan, Goodwin ve Gray, 1985). Konutun pazar için, kar amacıyla üretildiği, kent toprağındaki değer artışının özel kişilere bırakıldığı ve etkin bir konut kredisi sistemiyle konutların piyasa fiyatından satın alınmasına olanak sağlandığı ülkelerde üretkenliği artırıcı yatırımlara girişme eğiliminin zayıf olduğu ortaya çıkmıştır. Diğer bir deyişle, sübvansiyonlu konut kredileri geri teknolojilerle spekülative konut üretiminin sürdürülebilmesine olanak sağlamaktadır. Büyük üretim kapasitesine ulaşan inşaat şirketleri ise, ürünü tasarım ve malzeme yönünden farklılaştırarak maliyetlerini düşürebilmektedir. Özellikle, büyük bölümü fabrikada üretilip araziye kolayca taşınabilen ahşap elemanların çok miktarda kullanıldığı konutların yapımı yaygınlaşmıştır. Buna karşılık, İsveç gibi kar amacı gütmeyen konut üretiminin toplam içindeki payının yüzde 90'lara yaklaştığı ülkelerde, üretkenlikteki artış çok daha hızlı ve diğer endüstri dallarına yakın düzeylerde dir. Kar amacı gütmeyen konut üretimi içinde mahalli idarelerin kiralık konut projeleri ile konut birlikleri ve kooperatiflerin gerçekleştirdiği projeler en önemlileridir. Prefabrik teknikler bu tür projelerin yapımını üstlenen müteahhitler tarafından yaygın olarak kullanılmaktadır.

Türkiye'de Cumhuriyet'in kuruluşundan buyana konut sunumundaki değişimler, özellikle sermaye birikimiyle ilişkili olarak Tekeli (1982) tarafından ortaya konulmuştur. Önceleri daha çok kişiler kendi kullanımları için konut yaptırırken, 1950'li yılların ortalarından itibaren, hızlanan kentleşmenin etkisiyle arsa fiyatlarındaki artışın da zorlaması sonucu, bir tür spekülative konut üretimi olan yap-satçılık konut sunumuna hakim olmuştur. Kentlerin imarlı alanlarında, genellikle tek parsel üzerinde çok katlı apartman konutu inşa eden yap-satçılar, Batı'daki küçük sermayeli spekülative konut üreticilerinden oldukça farklı bir ortamda faaliyet göstermektedir. Yap-satçı, bankalardan önceleri yasal engeller, 1980'li

yıllarda ise yüksek maliyeti nedeniyle kredi alamamakta, arsa bedeli ile birlikte işletme sermayesini de kendisi bulması gerekmektedir. Genellikle küçük sermayeli bir girişimci olan yap-satçı, arsayı inşaatın bitiminde kat karşılığı ödeme anlaşmasıyla elde etmekte, işletme sermayesi eksikliğini de, katları inşaat sırasında satmaya başlamak suretiyle karşılamaktadır. İnşaatın bitiminde elinde az sayıda konutu kalan yap-satçı, spekülâtif karı bu konutları satarak elde edebilecektir. Konut kredilerinin yıllık toplam satışlar içindeki payının yüzde on-onbeş kadar olduğu riskli bir piyasa için konut üreten yap-satçı, gerçek gelirlerin azalması veya para arzının kısılanması sonucu talebin düştüğü dönemlerde gerek yapımına başladığı gerekse tamamladığı konutları satma gücünü ile karşılaşmaktadır. Bu durumda yap-satçıların bazıları üretime ara verirken inşaatı bitiremeyip iflas edenler de olmaktadır. Önemli miktarda sabit yatırımı bulunmayan yap-satçı için, konut yapımını bırakma ve tekrar başlamanın maliyetleri büyük değildir.

Ankara'da faaliyette bulunan ve yap-satçı, müteahhit ve toplu konut yapımcısı şirket olarak üç gruba ayrılan konut üreticilerinin 1980 öncesi ve sonrasındaki çalışma koşullarını inceleyen araştırmasında Bıçkıcıoğlu (1987) her grup üreticiye anket uygulamıştır. Anket yapılan yirmibeş yap-satçı konut üreticisinden ondördünün 1980 öncesinde de konut ürettiği, onbirinin ise 1980 sonrasında bu işe başladığı ortaya çıkmıştır. 1980 öncesinde yap-satçılık yapanlardan onbiri kriz döneminde ciddi satış gücünü ile karşılaşmış, bunlardan dördü yap-satçılığa 1-5 yıl ara vermiştir. Anket halen konut üretiminde bulunan yap-satçılara uygulandığı için krizde konut yapımcılığını bırakıp tekrar dönmeyenlerin sayısını belirlemek mümkün değildir.

Konut sektöründe 1980 yılında başlayan kriz, yap-satçıların yalnız bitirdikleri konutların satışını etkilemekle kalmamış, inşaat sırasındaki satışlarını da etkilemiştir. 1980 öncesinde inşa edilen konutların finansmanının yüzde 26'sı yap-satçının kendi sermayesi ile yüzde 60'ı inşaat sırasındaki satıştan elde edilen gelirle karşılanırken, sırasıyla bu oranlar 1980-81 döneminde yüzde 51 ve yüzde 34, 1982-83 döneminde yüzde 63 ve yüzde 30, 1984-1986 döneminde ise yüzde 53 ve yüzde 35 olmuştur. Buna göre 1980 sonrasında yap-satçılar daha büyük oranda öz sermaye ile çalışmak zorundadır. Ayrıca satılan konutların ödeme koşulları değişmiş, 1980 öncesinde ortalama peşinat yüzde 36, ödeme süresi onaltı ay iken, 1982-1986 döneminde peşinat yüzde 48'e çıkmış, ödeme süresi de ortalama ondört aya inmiştir. Krizin en yoğun olduğu 1980-1981 yıllarında peşin ödeme miktarı ortalama yüzde 43'e, ödeme süresi ise yirmiüç aya yükselmiştir.

Satış koşullarının yanısıra, satışların zamanlaması da önemli ölçüde değişmiştir. 1980 öncesinde üretilen konutların yüzde 29'u inşaat başlamadan, yüzde 6'sı inşaatın bitiminden sonra satılırken, bu oranlar 1980-1981 döneminde yüzde 5 ve yüzde 57, 1982-86 döneminde ise yüzde 8 ve yüzde 40 olmuştur. İnşaatın bitiminde satılacak daha çok konutun kalması yap-satçının daha fazla spekülâtif kar elde etmesine olanak sağlayabilecektir.

Yap-satçı üretim, kentlerin imar planına göre parsel sisteminin olduğu, her parselin yapılaşma hakkının belirlendiği kesimlerinde gerçekleşmektedir. İnşa edilen yapının birim fiyatına göre parsel sahibi, taşınmazın getirebileceği rantı belirleyebileceğinden, parselini yap-satçıya rantı tümüyle karşılayacak (kapitalize edecek) fiyattan satmaya çalışacaktır. Rant kuramı toprak sahibinin, yapımcıya normal karın üzerinde bir kar bırakmayacak fiyattan arsasını satabileceğini açıklamaktadır. Böyle bir piyasa ilişkisi içinde yap-satçının sermaye birikimi sağlaması çok güçtür. Arsanın alımı ile ilgili anlaşmada maliyetler ve fiyatlar, ortalama düzeylere göre belirlendiğinden, ortalama daha yüksek fiyatla satabilen veya maliyetini düşürebilen yap-satçının birikim yapabileme şansı olabilecektir.

Kentsel nüfusun ve bununla birlikte arsa ve konut fiyatlarının hızla arttığı Türkiye'de, konut üreticilerinin spekülâtif kar elde etme olasılığı, bazı kriz dönemleri dışında genellikle yüksektir. Yukarıda değinildiği gibi, 1980 öncesinde inşaat tamamlandığında, yap-satçının elinde satabileceği çok az sayıda konut kalırken, istikrar önlemlerinin etkisiyle öz sermayesini artıran yap-satçılar inşaatın bitiminde daha çok konutu pazarlayabilmektedir. Böylece yap-satçının spekülâtif kar elde etme ve birikim yapabilme olanağı artmış olmaktadır. Spekülâtif kar konutta süreklilik gösterebildiği için birikim sağlama aracı olabilmektedir. Ancak spekülâtif karın kalıcı, yaygın ve önceden tahmin edilebilir duruma gelmesi halinde arsa sahipleri, arsa fiyatlarını yükselterek karı kendilerine döndürebileceklerdir.

Yap-satçının diğer bir birikim sağlama yolu, üretim maliyetini ortalama maliyetlerin altına indirmektir. Bunun için inşaat süresini kısaltan yatırımlar gereklidir. Geleneksel yöntemlerle 12-20 dairesel bir apartmanın yapımı iki yıl sürmektedir. Üretim süresi, diğer maliyetler yükseltilmeden kısaltılabildiği takdirde, faizlerin yüksek olduğu dönemlerde toplam inşaat maliyeti düşecektir. Yap-satçının bu tür girişimlerde bulunmasını kısıtlayan iki nedenden söz edilebilir. Birincisi, kentin merkezi semtlerinde, tek parselde inşaat yapan yap-satçının, inşaat alanına vinç yerleştirmesi zor ve pahalıdır. Bu durum prefabrik yapı elemanları veya tünel kalıp gibi teknikler kullanılmasını kısıtlamaktadır. İkinci neden sermaye yetersizliğidir. Yukarıda sözü edilen anketten, yirmibeş yap-satçıdan onüçünün sermayesinin, 1986 fiyatlarına göre elli milyonun altında, onyedisinin sermayesinin ise 100 milyondan az olduğu öğrenilmiştir. Yılda üretilebilecek konut sayısı 6-40 arasında değişmekte olup ortalaması onkidir (Bıçkıcıoğlu, 1987). Böyle küçük sermaye ve üretim kapasitesine sahip olan yap-satçıların, geleneksel teknikler geçerliliğini sürdürdüğü sürece yeni tekniklere yatırım yapması beklenemez. İnşaat sürecinde çok sayıda taşeron kullanan yap-satçı, sermayesi çoğaldığında yeni bir apartmanın yapımına başlamaktadır. Ayrıca bazı yap-satçıların arsaya yatırım yaptığı görülmektedir. Anket uygulanan yirmibeş yap-satçıdan altısının 535-2800 m² arasında değişen (ortalama 1250 m²) arsaya sahip olduğu belirlenmiştir. Sonuç olarak yap-satçının, verimliliği artırmak yerine spekülâtif kara yönelerek birikim sağlamaya çalıştığı anlaşılmaktadır.

Yap-satçı üretimde arsa sahibinin hakim rolde oluşu, rantlara sahip olabilmesinin yanısıra arsa fiyatlarını artıran talebe göre sürekli artmasına olanak sağlamaktadır. Artan arsa fiyatları, yapılaşma yoğunluklarının ve konut maliyeti içinde arsa payının giderek yükselmesine neden olmaktadır. Bu süreçte konut maliyetlerinin sürekli artması karşısında ilk kez İkinci Beş yıllık Kalkınma Planı'nda toplu konut yapımına yönelinmesi gerektiği belirtilmiş ve bu görüş giderek devlet politikası olmuştur.

Toplu konut yapımında öncü rolleri kooperatifler üstlenmiş, inşaat şirketlerinin girişimleri yakın zamana kadar çok sınırlı kalmıştır. Türkiye'de 1935 yılında Bahçelievler kooperatifinin kurulmasıyla başlayan konut kooperatifçiliği, SSK'nın 1950'li yılların başlarından itibaren konut kredilerini kooperatiflere tahsis etmesiyle yaygınlaşmıştır. Önceleri çoğunlukla kentlerin imarlı alanlarında konut inşa eden kooperatifler kredi kullanırken, 1960lı yılların sonlarına gelindiğinde kooperatifler eliyle konut üretimi imar sınırlarının dışında yoğunlaşmaya başlamıştır. Kooperatiflerin bu şekilde arsa ve konut maliyetini ucuzlatmaları mümkün olabilmektedir. SSK kredilerini kullanarak konut yapımına işçi sendikaları da katılmış, üyelerini kooperatiflerde örgütleyen sendikalar büyük konut projelerinin yapımını gerçekleştirmişlerdir.

Ankara'da inşaat şirketleri tarafından 1970'li yıllarda kentin uç alanlarında iki toplu konut sitesi inşa edilmiştir. Her ikisinde de arsalar imar planı sınırları dışından satın alınmış ve daha sonra mevzii planla imar izinleri elde edilmiştir

(Büyükalıntaş, 1985; Bıçkıcıoğlu ve Koparal, 1985). Şirketler, gerek sermaye yetersizliklerini, gerekse konut satın alacakların ödeme sorunlarını aşabilmek için müşterilerini SSK kredisi kullanabilecek şekilde örgütlemişlerdir. Böylece Ankara'daki şirketler eliyle büyük ölçekli konut üretiminin ilk örnekleri, kooperatif türü finansman modeli yardımıyla gerçekleştirilmiş olmaktadır. Özellikle ilk uygulama olan OR-AN sitesinin başlangıç dönemindeki konut üretimini 'spekülatif' olarak nitelendirmek mümkün değildir.

1980 krizinin ardından çıkarılan toplu konut kanunları yapı kooperatiflerinin hızla çoğalmasına yol açmıştır. Bu dönemde bireysel girişimlerin yanısıra belediyeler de kooperatif birlikleri yardımıyla kooperatiflerin kurulmasında aktif roller üstlenmişlerdir. Yukarıda değinildiği gibi, artık kooperatifler tek apartman yerine toplu konut yapımını gerektirecek şekilde çok ortaklı olarak kurulmaktadır. Toplu Konut sitelerinin inşaatları müteahhitler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bir bölümü önceden devlet ihalelerine girerek birikim sağlamış, bazıları spekülatif konut üreticiliğinden gelen çok sayıda müteahhit bu yolla toplu konut yapımına yönelmiştir. Toplu konut inşa eden müteahhitler arasında, kriz döneminde Orta Doğu ülkeleri ve Libya'da ihaleler alarak kısa dönemli sorunlarını çözen ve Türkiye şartlarında önemli sayılabilecek birikimler elde edenler de bulunmaktadır.

Bıçkıcıoğlu'nun (1987) anket uyguladığı Ankara'da toplu konut yapımını sürdüren onyedi müteahhitten onunun 1980'den sonra tüzel kişilik kazandığı belirlenmiştir. 1980 öncesinde faaliyette bulunan yedi müteahhitten ikisi, 1980 sonrasında kurulanlardan ise biri inşaatçılığa yap-satçı olarak başlamıştır. Bu bulgular yap-satçılıktan sermaye birikimi sağlamak suretiyle müteahhitliğe geçişin yaygın olmadığını göstermektedir. Onyedi müteahhitin onunun ilk uğraş alanı konut yapıcılığıdır. Anket uygulanan müteahhitlerden sekizi ayrıca inşaat malzemesi üretimi, inşaat projeleri yapımı, turizm yatırımcılığı ve ticaret gibi işlerle uğraşmaktadır.

Yıllık konut üretebilme kapasiteleri 20-1300 arasında değişen (ortalaması 283) bu müteahhitlerin yüzde yetmişi inşaatlarında geleneksel teknikleri kullanmaktadır. Yalnızca bir yapımının giriş-kolon, panel ve prefabrik kutu sistemleri ile inşaat yaptığı belirlenmiştir. Türkiye'de istikrar programı ile faizlerin yükseltilmesinden ve ilk Toplu Konut Kanunu'nda toplu konut projelerinin alt sınırının 200 birim olarak belirlenmesinden sonra, inşaat süresi oldukça uzun olan geleneksel tekniklerin bu koşullara uygunluğu tartışılmaya başlanmıştır.

Gelişmiş batı ülkelerinde uzunca bir süredir uygulama alanı bulan ancak 1970'li yıllarda çok katlı binalara talebin düşmesiyle birlikte cazibesi azalan pre-fabrik tekniklerle, Türkiye'de ilgilenen firmalar olmuş, patent, lisans anlaşmaları ile panel, giriş-kolon ve hazır kutu üreten dört fabrika kurulmuştur. Yüksek faizler bir yandan inşaat süresinin kısaltulmasını gerektirirken, diğer yandan yüksek yatırım maliyeti olan tekniklerin benimsenmesini güçleştirmiştir. Bu nedenle çok daha küçük yatırım maliyeti olan tünel kalıp gibi arazide yapımı endüstrileştiren tekniklerin kabul edilebilirliği artmıştır. Ankara'da yapım lisansını alan bir şirket tarafından tünel kalıpları üreten bir fabrika kurulmuş, böylece başka şirketlerin de tünel kalıp tekniğine geçebilmesi mümkün olabilmiştir.

Endüstrileşmiş yapım tekniklerinin uzunca bir süre önce Türkiye'ye girmiş olmasına karşın, kullanımlarının yaygınlaşmamasının diğer nedenleri şöyle özetlenebilir. Birincisi, kooperatiflerin hızlanan inşaatlar için aynı hızda ödemede bulunamamalarıdır. Ortalama yapım süresi iki yılı bulan ve arazide sabit sermaye yatırımlarının küçük oluşu nedeniyle önemli bir ek maliyet getirmeden sürenin uzatılabildiği geleneksel teknikler, kooperatiflerin uzun zamana yayılan ödeme

uzatılabildiği geleneksel teknikler, kooperatiflerin uzun zamana yayılan ödeme planlarına daha çok uymaktadır. Bilindiği gibi kooperatiflere açılan toplu konut kredileri, genellikle yapım maliyetinin yüzde ellisinden azını karşılayabilmektedir. İkincisi, endüstrileşmiş teknikler, geleneksel tekniklere göre daha çok demir, çimento, daha az işgücü kullanmaktadır. Yalnızca inşaat malzemesi ve işçilik hesaba katıldığında maliyetlerde tasarruf sağlamadıkları belirlenmiştir. Üçüncüsü, geleneksel yöntemlerle konut üreten firmalar tarafından inşaatların hemen her aşamasında taşarona verilen iş miktarı çok azalmakta, hazır kutu sisteminde sifıra düşmektedir.

Konut yapımcıları başka ülkelerde de taşaron kullanımını tercih etmektedir. Özellikle işlerin belirli bir sıraya göre yapıldığı geleneksel yöntemlerle konut üretiminde sırası gelen işlerin taşarona yaptırılması, ihtisas isteyen işler için (örneğin sıva ve tesisat işleri) sürekli personel istihdam edilmesine göre çok daha ucuzdur. Ayrıca inşaat firmaları taşaron kullanarak talepteki değişmeye göre üretim hızını değiştirebilme esnekliğini kazanmakta, böylece üretime ara verilen dönemlerde kısa dönemli, kaçınılamayan sabit maliyetlerden kurtulmaktadır (Ball, 1983).

Türkiye’de müteahhitlerin geleneksel yöntemlerle, taşaron kullanarak konut üretmelerinin alternatifi olan sermaye-yoğun endüstrileşmiş tekniklere özellikle yüksek faiz dönemlerinde yatırım yapmaktan kaçındıkları görülmektedir. Hızlı üretim yapılabilen endüstrileşmiş teknikler, genellikle konutlar için ödemeleri kısa sürede yapabilen kamu kuruluşlarının inşaatlarında ve üst gelir gruplarının kooperatif konutlarının yapımında kullanılmaktadır.

Müteahhit olarak toplu konut sitelerinin yapımını üstlenen firmaların bazıları ayrıca spekülatif konut üretimine yönelmiştir. 1970’li yıllarda başlayan büyük inşaat şirketlerinin spekülatif nitelikli toplu konut yapma girişimlerinin son yıllarda giderek arttığı görülmektedir. Bitirilen konutların satışını kolaylaştıracak yeterli bir konut alım kredisi sisteminin mevcut olmayışı nedeniyle konutlar peşin ödemede bulunabilenlerle yurt dışında çalışan işçilere pazarlanmaktadır. Almanya’da çalışan işçilere konut alım kredilerini Türkiye’de kullanma olanağı sağlayan anlaşmanın 1980’li yılların ortalarında imzalanmasından sonra, şirketlerin spekülatif konut üretimi alanındaki faaliyetleri çoğalmıştır. Diğer taraftan, artan özel araba sahipliği ile birlikte gelen banliyöleşme eğilimi şirketlerin çoğunlukla kentlerin uç alanlarında ürettikleri konutlara yurt içinden talebin çoğalmasına neden olmaktadır. Talebin özelliğine göre geniş alanlı apartman türü konutların yanısıra bahçeli müstakil konutların üretimi de yaygınlaşmıştır.

Kentlerin uç alanlarında spekülatif toplu konut üretimiyle, hızlı birikim sağlanabilecek ölçüde yüksek karlar elde edilebilmektedir. Şirketler henüz nazım plan veya uygulama imar planı kapsamına girmemiş arsalar satın alarak, buraları için hazırlattıkları mevzii planların kabul edilmesinden sonra konutları inşa etmektedirler. Bu süreçle, tarım arazisi imar hakları belirlenmiş kentsel arsaya dönüşürken konut üreticisi, toprak sahibinin tahakkümünden kurtularak fazla kara sahip olabilmektedir. Şirket arsayı tarımsal rantın kapitalize edilmiş değerine yakın bir fiyattan satın almaktadır. Arsanın konumuna göre tarımsal fiyatın üzerine, spekülatif beklentilerin karşılığı olan bir fiyat eklense de arsanın imar hakları belirlendikten sonraki fiyat düzeyine ulaşamaz. Üretilen konutlar kentin prestijli semtlerindeki fiyatlardan satışa sunulmakta, böylece arsayı oldukça ucuza almış olan yapımcı firma büyük karlar elde etmektedir.

Kentlerin uç alanlarında, böyle bir süreçle imara açılan arsa üzerinde, konut üretiminden elde edilen kar üç bölüme ayrılabilir. 1) Normal kar 2) Spekülatif kar 3) Arsayı imara açma karı (*development profit*). Birinci ve ikinci kategorideki kar kentlerin imarlı alanlarındaki konut üretiminden de elde edilmektedir.

Arsayı imara açma kararı ise yalnız bu tür arsalar için söz konusu olup toplam kar içinde en büyük bölümü oluşturmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi arazi imar hakları belirlenmeden satın alındığı için toprak sahibi tarafından el konulamayan bu kar, toplu konut yapımcısı şirketin en önemli birikim aracı olmaktadır. Gelişmiş batı ülkelerindeki banliyöleşme hareketinin yaygınlaşmasında yeni arazileri imara açan konut yapımcılarının büyük rolü olmuştur.

Ankara'daki konut üreticileri araştırmasında Bıçkıcıoğlu (1987) toplu konut üreten dört şirkete anket uygulamıştır. Üçü 1980 öncesinde kurulmuş olan bu şirketlerin konut yapımından başka, konut dışı inşaat, inşaat malzemesi üretimi, ticaret ve turizm yatırımcılığı gibi faaliyetleri bulunmaktadır. Anketin yapıldığı tarihteki sermaye büyüklükleri, kuruluş tarihlerinin eskiliği ile artan şirketlerin makina parklarının değeri ile sermaye büyüklükleri arasında ilişki bulunmadığı belirlenmiştir. Şirketler yılda 200-2000 arasında değişen sayıda (ortalaması 875) konut üretebilme kapasitesine sahiptir. Üç şirket konutlarını geleneksel tekniklerle inşa ettiklerini, bir tanesi tünel kalıp kullandığını belirtmiştir. Geleneksel tekniklerle inşaat yapanlar her aşamada taşaron kullanırken tünel kalıpla konut üreten şirket ancak elektrikçi, marangoz, camcı, boyacı gibi ihtisaslaşmış elemanların hizmetlerini taşaronlardan almaktadır. İnşaat süresi hesaba katılmadığında geleneksel tekniklerle inşaatın m^2 maliyetinin daha düşük olduğu belirlenmiştir. Toplu konut üreten şirketler de, yap-satçılar gibi konutların önemli bölümünü inşaat aşamasında satmaktadır. Bir firma tüm konutları inşaat sırasında satarken inşaatın bitiminde satmadığı konutların oranı yüzde elliye ulaşan firma da bulunmaktadır. Satışlarda 6-12 ay arasında değişen taksitle ödeme kabul edilmektedir. Toplu konut şirketlerinin de konut satın alanların inşaat sırasında yapacakları ödemeye bağımlılıkları sürmektedir. Ayrıca önemli miktarda banka kredisi kullandıkları anlaşılmaktadır. Bankalardan, bir bölümü yan şirketler tarafından alınan kredi miktarı, inşaat maliyetinin yüzde yirmibeşine kadar yükselmektedir.

Spekülatif nitelikli toplu konut üreten şirketlerin üretim tekniklerini geliştirici yatırımları oldukça sınırlı kalırken büyük miktarlarda arsa stoku yapmaya yöneldikleri görülmektedir. Anket uygulanan dört firmadan üçünün 55.000-520.000 m^2 arasında değişen, ortalaması 300.000 m^2 olan arsa stokuna sahip oldukları belirlenmiştir. Bu durum toplu konut üreten şirketlerin en büyük karlılığı arsayı imara açmada gördüğünü, şirketler için üretim tekniklerini geliştirmenin henüz öncelik taşımadığını göstermektedir.

Son yıllarda büyük kentlerden özellikle İstanbul'da inşaat şirketlerinin imara açtıkları büyük araziler üzerinde çeşitli tipte konutlardan oluşan büyük siteler yapımını hızlandırdıkları görülmektedir. Yapımına başlanan, inşaatı süren veya bitirilen konutlar gazete ve televizyon reklamları ile pazarlanmaktadır.

Lüks kalitede inşa edilen, fiyatları üst gelir gruplarının ödeyebilecekleri düzeyde olan konutların, bu tür reklamlarla yalnız İstanbul'da oturanlara değil, İstanbul'da konut alabilecek tüm yurt içi ve dışındaki kesimlere pazarlandığı anlaşılmaktadır. Binlerce konuttan oluşan iki büyük sitenin yapımını gerçekleştiren firmalardan bir tanesi inşaatlar sürerken konutların yaklaşık üçte birini satışa çıkarmış, böylece sermaye eksikliğini karşılamıştır. Son günlerde büyük reklamlar veren diğer bir firma, yapımına yeni başlamakta olduğu ve üç ile beş yıl sonra teslim edeceği konutları 144 aylık taksitler ve sabit fiyatlarla satışa sunmuştur. Böylece spekülatif konut üretimi, konut kooperatiflerindeki benzeren ödeme planı ile gerçekleştirilmektedir. Ancak konut kooperatiflerinde üyeler, 'arsayı imara açma kararını' ödemedikleri için benzer nitelikteki konutların taksitleri çok daha küçük miktarlardadır ve ödeme süresi daha kısadır. Şirket konutların satışını, malı henüz ortaya çıkarmadan, yalnızca projesini ve inşaat alanını alıcılara göstererek çok uzun dönemli bir ödeme planı ile gerçekleştirmektedir.

Diğer taraftan Ankara'da bir şirket tarafından gerçekleştirilmekte olan büyük bir toplu konut sitesinde, konutların satışı inşaatların bitiminden sonra yapılmakta, böylece şirket spekülâtif karın tümünü elde edebilmektedir.

Şirketler eliyle, mevzii planlarla imara açılmış arsalar üzerinde toplu konut üretiminin yaygınlaşmasına olanak sağlayan nedenlerden bir tanesi de bu tür planları onama yetkisinin 9 Kasım 1985 tarihinde yürürlüğe giren 3194 sayılı İmar Kanunu ile, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyelere, bu sınırların dışında valiliklere bırakılmış olmasıdır. Satın alınan araziler, kişisel ilişkilerin de etkisiyle önceki uygulamaya göre çok daha kısa sürede imara açılmakta, bu konudaki riskler azalmaktadır. Ayrıca projelerin nüfus yoğunluğu, binaların kat yüksekliği gibi teknik özellikleri, yapımçı şirketlerin karlarını en çoğa çıkaracak şekilde belirlenebilmektedir. Böylece, yapımçıların taleplerini karşılayan kararları kolayca alabilen planlama sistemi, hızlı sermaye birikimine olanak sağlayan konut sunum biçiminin gelişmesini kolaylaştırmaktadır. Ancak bu süreçte sık sık şehircilik ilkelerinden ödünler verildiği görülmektedir.

Planlama sisteminin esnek ve birden fazla karar vericisi olan bir yapıya dönüştürülmesi ve kooperatiflerin yanısıra büyük inşaat şirketlerinin de plan sınırları dışındaki arazileri imara açarak konut inşa etmelerinin yaygınlaşması sonucu kentlerin çevresindeki geniş alanlarda arsa spekülasyonu yoğunlaşmıştır. Bu durumda konut yapımına yeni girmek isteyenler için toprağı ilk elden, spekülâtif fiyat fazla etkili olmadan satın alarak imara açma karının tümüne yakınına sahip olma olanağı azalmaktadır. Toplu konut yapımçı şirketlerin arsa stoklarının büyüklüğüne bağlı olarak bu alandaki faaliyetleri farklılaşacaktır. Arsa spekülasyonunun konut yapımçı olmayan sermaye sahipleri tarafından yapıyor olması durumunda şirketler eliyle toplu konut üretiminin hızının azalması beklenebilir. Bu süreçte, gelişmiş batı ülkelerinde görüldüğü gibi, giderek kent merkezinden daha uzaktaki arsalar imara açılarak kentin yapısı çok yaygın bir nitelik kazanmaktadır.

DEĞERLENDİRME

Türkiye'de ekonominin 1970-80li yılların ortalarında girdiği krize karşı 1978 yılından itibaren bir dizi önlemler paketi yürürlüğe konulmuştur. Özellikle 24 Ocak 1980'de uygulanmaya başlanan istikrar programı ve onun devamı olan politikalar, konut talebinin hızla düşmesine yol açmış, konut sektörünü krizden çıkarmak için talebin yeniden örgütlenmesini amaçlayan yasalar çıkarılmıştır. Toplu konut kanunları olarak tanımlanan bu yasalardan, 1983 seçimlerinden sonra kurulan hükümet tarafından çıkarılan ikincisine göre, bir bölümü başka mal ve hizmetlere de intikal eden vergi niteliğindeki kesintilerle bir fon oluşturulmuştur. Toplu Konut Fonu'ndan mümkün olduğu kadar çok kişiye kredi verilmesi politikası benimsenmiştir.

Kredi miktarları başlarda, inşaat maliyetinin büyük bölümünü (küçük konutta hemen tümünü) karşılayabilirken, yap-satçılar veya şirketler tarafından üretilen konutların satış fiyatına oranla küçük sayılabilecek düzeyde tutulmuştur. Bu politika nedeniyle konut kooperatiflerinin sayısı hızla artmış ve kredilerin en büyük bölümünü kullanır duruma gelmişlerdir. Politik baskıların da etkisiyle, kredi tahsis edilen konut sayısı üç yıl içinde Fon'un karşılayabileceği düzeyi aşınca, 1987 yılında yeni kredi tahsisi durdurulmuştur. Fon gelirlerinin 1988 yılında yüzde otuzunun, 1989 yılından itibaren yüzde ellisinin Genel Bütçe'ye aktarılması ve inşaat maliyetlerinin, enflasyonun oldukça üzerinde artması sonucu, kredi tahsisi yapılan konutlara yeterli kredi sağlama olanağı kalmamıştır. Bu nedenle Toplu Konut Fonu'nda yeni düzenlemelere gidilmesi gerekli olmuştur.

Toplu Konut Fonu kredileri, çoğunlukla kooperatifler, kooperatif birlikleri ve belediyeler tarafından yaptırılan konutlara tahsis edilirken, yapı tasarruf sistemi ile bireysel kredi kullanımına olanak tanınmasına karşın, gerek kredi miktarının yetersizliği, gerekse son yıllarda yeni kredi açılmaması nedeniyle spekülasyon konut üretimine destek yeterli ve sürekli bir nitelik kazanmamıştır. Toplu konut kanunlarının, konut maliyeti içinde arsa payının yüksek oluşu ve tek parselde gerçekleştirilen inşaatın maliyetini düşürücü tekniklerin uygulanmasına olanak tanınmaması nedeniyle, pahalı konut üreten yap-satıcıların konut sunumundaki hakimiyetini azaltmayı amaçladığı izlenimi edinilmektedir.

Toplu konut kredisi elde etme umudu, kooperatif sayısının hızla artmasına yol açmış, yeni imar kanunu da plan dışı alanların konuta açılma sürecini çabuklaştırarak bu gelişmeye yardımcı olmuştur. Konut kooperatifleri, özellikle küçük birikimler için bir yatırım alanı olmuştur. Ancak bazı kooperatiflerde üyeler, bitirilemeyen inşaatlar veya yönetimdeki yolsuzluklar nedeniyle büyük kayıplara uğramışlardır. Ayrıca kooperatifçiliği, arsayı imara açma karı elde etme aracı olarak kullananlar da bulunmaktadır. Bazı girişimciler, kooperatif kurup arsa satın aldıktan sonra kooperatife yeni üyeleri yüksek arsa bedeli karşılığında almaktadır.

Kooperatif konutlarının yapımını, önceden yap-satıcılık veya konuttan başka inşaat yükleniciliği yapan müteahhitler üstlenmektedir. Bu yolla belirli bir sermaye birikimi olan çok sayıda inşaat firması konut üretimine girmiştir. Bu firmaların bazıları müteahhitliğin yanı sıra spekülasyon konut üretimi de yapmaktadır. Toplu konut kredileri, şirketler eliyle toplu konut üretimine katkıda bulunmamakla birlikte, konut yapımında deneyim kazanan ve birikim sağlayan firmaların ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur. Şirketler toplu konut üretimine, spekülasyon karı yanı sıra, arsayı imara açma karını da elde edecek şekilde girmektedir. Şirketlerin büyük birikim sağlayabilecekleri bu alandaki faaliyetleri, kredi yardımına gerek duymayan taleple sınırlı kalmaktadır.

HOUSING PROVISION IN TURKEY IN 1980s

ABSTRACT

Housing industry in Turkey was in a deep crisis in early 1980's following a boom in 1976-1980 period. An economic stabilization program which was introduced in January 1980, led to a big drop in housing demand, proved to be the main cause of the crisis. Governments had to intervene by enacting two successive laws in 1981 and 1984 in order to provide new financial means to the housing sector. In accordance with the second bill which has been in effect since 1984, a new housing finance organization, named the 'Mass Housing Fund', was established as a department attached to the Prime Ministry. Substantial amounts of money accumulate in the Fund through tax-like deductions imposed on certain goods and services, including petroleum products, tobacco and alcoholic drinks. The Fund, functioning as the main source of credits extended to housing purchasers, to self-builders and to the members of house-building cooperatives, was instrumental in achieving a sharp recovery in the 1984-1987 period. Over-stimulation of the sector in this period led to a construction cost inflation well above the general price rise.

Received : 15.11.1991

Key Words: Housing Production, The Housing Fund, Social Development.

The Fund itself has gone into crisis by 1988 as credit applications for too many housing units have been accepted and 30 to 50 per cent of its income have been transferred to the National Budget since 1989. Since fixed credit interest rates remained about one third of the rate of inflation, credit returns could not make much contribution to the Fund's resources.

The crisis and subsequent developments affected housing provision in Turkey to a great extent. Allocation of 70 per cent of Fund's credits in the 1984-1989 period to house-building cooperatives boosted for this form of non-profit housing provision, as the number of cooperatives doubled in this period.

Small-capital speculative housebuilders (which are called *yap-satıcı*) began to operate with larger own-capital, compared to the period before 1980, without any significant change in their production techniques.

Many new contractors entered into this field to build cooperative housing. Most of them relied on conventional production techniques which are most consistent with the pace of cash flows.

Some large capital builders and contractors began to build speculative housing estates at the outskirts of cities. However, absence of an effective housing credit system inhibits their activities.

KAYNAKLAR

- BALL, M. (1983) *Housing Policy and the Economic Power: The Political Economy of Owner Occupation*, Methuen, London.
- BIÇKICIOĞLU, H. (1987) *Housing Producers in Ankara in 1980's, The Effects of Stabilization Policies on the Housing Industry*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, ODTÜ, Ankara.
- BIÇKICIOĞLU, H., KOPARAL, E. (1985) *Ankara Metropolitan Fringe'inde Konut*, Yayınlanmamış 502 Planlama Stüdyosu Çalışması, ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü.
- BUCKLEY, R. M. (1982) A Simple Theory of the U.K. Housing Sector, *Urban Studies* (19) 303-311.
- BÜYÜKALTINTAŞ, A.H. (1985) *Peripheral Development of Residential Areas in Ankara: OR-AN Case Study*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, ODTÜ, Ankara.
- Cumhuriyet Gazetesi* (6 Ağustos 1988).
- DICKENS, P., DUNCAN, S., GOODWIN, M., GRAY, F. (1985) *Housing States and Localities*, Methuen, London.
- DİE (1988) *1987 Türkiye İstatistik Yılığ*, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayını (1250) Ankara.
- DPT (1990) *II. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler 1984-1988*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayını (2190) Ankara.

- HARLOE, M., MARTENS, M. (1985) The Restructuring of Housing Provision in Britain and the Netherlands, *Environment and Planning A*, (17) 1063-1087.
- KEPENEK, Y. (1987) *12 Eylül'ün Ekonomi Politikası ve Sosyal Demokrasi*, V Yayınları, Ankara.
- KORUM, U. (1982) 1980 ve 1981 Yıllarında Konut Piyasası, *Konut 81*, Kent-Koop Yayınları (20) Ankara.
- MacLENNAN, D. (1982) *Housing Economics*, Longman, London.
- ÖNİŞ, Z. (1986) Stabilization and Growth in a Semi-Industrial Economy: An Evaluation of the Recent Turkish Experiment, 1977-1984, *ODTÜ Gelişme Dergisi* (13: 1-2) 7-28.
- ŞENSES, F. (1981) Short-Term Stabilization Policies in a Developing Economy: The Turkish Experience in 1980 in Long-Term Perspective, *ODTÜ Gelişme Dergisi* (8; 1-2) 409-452.
- TEKELİ, İ. (1982) Kapitalistleşme Sürecinde Türkiye'nin Konut Üretimine Bir Bakış, *Türkiye'de Kentleşme Yazıları*, Turan Kitabevi, Ankara, 241-259.
- TOSICS, I. (1987) Privatization in Housing Policy: The Case of Western Countries and that of Hungary, *International Journal of Urban and Regional Research* (11) 61-78.
- TÜREL, A. (1986) Yerel Yönetimlerin Konut Projelerinin Finansmanında Kullanabilecekleri Kaynaklar, *Yerel Yönetimlerin Konut Sektöründeki Rolü Semineri*, 17-19 Mart 1986, Mersin, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yayını (TAU-12) Ankara.