

Konut Politikalarında Eşitsiz Benzerlik Türkiye ve İngiltere'nin Kamusal Aktörleri

Yahya Aydın

Öz: Neoliberalizmin sonuçları açısından her ülkenin kendine has bir tecrübesi kadar benzerliklerinin de söz konusu oluşu, ekonomi temelli ve geniş alanlara yayılan bir hareketin pratiklerini çözümlemek açısından önem taşımaktadır. Bu çalışma Türkiye'de TOKİ ve İngiltere'de RTB konut politikaları incelenerek neoliberalizmin konut sektöründeki pratiğe yansımalarını kiracı ve ev sahipleri dolayımında benzerlikler ve farklılıklar üzerinden ele almayı hedeflemektedir. Bu iki grubun incelenmesi, konut sorunundaki eşitsizlik dinamiklerini tanımlaya imkân vermektedir. Çalışmada, eşitsizlik ve konut politikaları arasındaki ilişki nedir ve neoliberal konut politikalarının kiracı ve ev sahipleri arasındaki eşitsizlik üretimi açısından ülkelere göre benzer ve farklı sonuçları nelerdir sorularına cevap aranacaktır. Bu amaçla mevcut literatür incelenirken ikincil verilerin analizi (resmî ve özel sektör eliyle oluşturulan istatistikler) yöntemi de kullanılacaktır. Sonuç olarak neoliberalizm farklı ülkelerde, farklı politik ve kültürel çevrelerde uygulanıyor olsa bile derinleştirdiği eşitsizlikte ortaklaşması, Türkiye ve İngiltere konut politikaları örnekleri (TOKİ ve RTB) ile ortaya konulmuştur. Zira en başat gösterge olarak orta ve alt gelir gruplarının konut edinimini kolaylaştırmayı ve artırmayı hedeflediğini iddia eden neoliberal konut politikalarının uygulamada olduğu yıllarda mevcut kiracı sayısı genel olarak artış eğiliminde olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Neoliberalizm, eşitsizlik, konut politikaları, TOKİ, RTB.

Abstract: In terms of the results of neoliberalism, the existence of similarities as well as the unique experience of each country is important for analysing the practices of an economy-based and widespread movement. In this study, TOKİ in Turkey and RTB in England housing policies, examining the practical implications of neoliberalism in the housing sector. The similarities and differences of tenants and landlords will be handled through mediation examples. Examining these two groups allows to define the dynamics of inequality in the housing problem. In the study, what is the relationship between inequality and housing policies and what are the similar and different consequences of neoliberal housing policies in terms of the production of inequality between tenants and landlords by country will be answered. For this purpose, while examining the current literature, the analysis of secondary data (statistics created by the official and private sector) method was used. As a result, neoliberalism is similar in the inequality it increases, even if it is practiced in different countries and in different political and cultural environments. In this case, examples of housing policy in the UK and Turkey (RTB and TOKİ) were examined. Because the number of tenants has generally been in an increasing trend during the years when neoliberal housing policies were in effect, which claimed as the primary indicator to facilitate and increase housing acquisition by middle and lower income groups.

Keywords: Neoliberalizm, inequality, housing policies, TOKİ, RTB.

@ Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi. aydin.yahya.tr@gmail.com

ID <http://orcid.org/0000-0001-5082-0187>

© İlmi Etüdler Derneği
DOI: 10.12658/M0551
insan & toplum, 2020.
insanvetoplum.org

Başvuru: 29.06.20
Revize: 14.10.20
Kabul: 24.11.20
Online Basım: 03.12.20

Giriş

Neoliberalizm 1970’li yıllardan başlayarak günümüze kadar süregelen ve temelde Keynesyen ekonomik sistemine bir cevap ve alternatif olarak ortaya çıkmış bir sistemdir. Aynı zamanda sosyal, siyasi ve ekonomik hayatın farklı alanlarında ve farklı coğrafyalarında ortaya çıkmış ve günümüzde hâlâ etkisini sürdürmektedir. Sınırlı devlet kontrolünün yanı sıra serbest piyasa, serbest ticaret ve özel mülkiyet hakkı, neoliberalizmin temel sacayaklarını oluşturur (Peck ve Tickell, 2002). Daha pratik bir deyişle neoliberalizm, bireysel refahın özgürlüğünü, güçlü özel mülkiyet haklarını, serbest piyasa ve serbest ticaret ile karakterize edilen kurumsal bir çerçevede içinde sunulan ve insan refahının en iyi şekilde geliştirilmesini öneren siyasi, sosyal, ekonomik uygulamalar bütünüdür (Harvey, 2005). Bu durum ışığında kentin pazarlanması ve meta hâline dönüşmesi, özel şirketlerin kent ekonomisindeki rolünün artması ve kamu-özel ortaklıkları gibi faktörlerle beraber neoliberalizm, kent hayatının günlük işleyişi içerisinde görünür hâle gelmiştir (Brenner, Peck ve Theodore, 2010). Bu örnekler arasındaki temel benzerlik, piyasaya dayalı ekonominin neoliberal şehirler için temel amaç olmasıdır. Piyasaların serbestleştirilmesi, özelleştirme, serbest ticaret, gelişmiş sermaye hareketliliği ve kamu-özel ortaklıkları yoluyla neoliberal politikaların şekillendirdiği bir kentleşmeden söz etmek mümkündür (Sager, 2011). Bu nedenle bu politikalar neticesinde ortaya çıkan neoliberal kentleşme ve özellikle neoliberal kentleşmenin farklı yönleri örneğin; kent hayatındaki fiziki değişimler, kentsel ekonomi ve kentsel planlama incelenerek daha iyi anlaşılabilir. Kentlerde özelleştirilen kamusal alanlar ve mega projeler ile yine aynı kentlerde dönüştürülen geleneksel mahalleler, neoliberalizm ve neoliberal politikaların önemli örneklerindedir. Bu politikalarla beraber ekonomik yatırımlar artarken toplumun üyeleri arasındaki ekonomik güce dayalı eşitsizlikler de beraberinde artmaktadır. Bir başka deyişle, neoliberal kent politikaları hem kentlerin fiziksel görünümünü hem de eşitsizlik ve rekabet ile sosyal yapıyı etkilemektedir.

Neoliberalizmin pratiğe yansımaları olarak neoliberal kentleşme ile konut politikaları arasında yakın bir ilişki vardır (Murie, 2015). Mevcut literatür, neoliberal politikaların kentsel çevreyi nasıl şekillendirdiğini detaylı bir şekilde açıklıyor. Bu çalışmada ise kamusal aktörler eli ile konut politikalarının nasıl eşitsizliğin ve neoliberal kentleşmenin bir aracı hâline geldiği sorusu merkeze alınmaktadır. Çünkü neoliberal sistem içerisinde devlete veya politika yapıcılara biçilen pasif ve organizatörlük görevi (Peck ve Tickell, 2002) nedeniyle daha çok sorgulanan ve sonuçlardan sorumlu tutulan taraf olarak özel sektör ve girişimcilerin olduğunu (Brenner, Peck ve Theodore, 2010; Sager, 2011) özellikle not etmek gerekiyor. Bu çalışmanın

genel olarak neoliberalizm, özel olaraksa neoliberal kentleşme literatürüne katkısı; eşitsizlik açısından dikkatleri serbest piyasanın yanı sıra kamusal aktörlere de çevirmesidir. Bu bağlamda yöntem olarak literatürden, resmî istatistiklerden ve kamusal belgelerden faydalanarak cevap aranmaya çalışılmıştır. Bu çalışmanın ilk bölümünde, neoliberal kentleşmenin arka planı hakkında sonuçları ile beraber bir değerlendirmede bulunulacaktır. Devamında ise İngiltere'deki Satın Alma Hakkı (Right to Buy, RTB) ve Türkiye'deki Toplu Konut İdaresi (TOKİ) örnekleri üzerinden bir karşılaştırma yapılarak araştırma sorusuna cevap aranacaktır.

Karşılaştıracağımız iki önemli konut politikası aktörlerinden ilki ve daha eski olanı RTB konut sistemi, İngiltere konut yasası (*the Housing Act*) içerisinde 1980 itibarıyla aktif olmuş bir konut politikası sistemidir. Bu konut politikası, mevcut sosyal konut kiracılarına, içerisinde yaşadıkları ve devlete ait olan konutları satın alma fırsatı vermiştir (Disney ve Luo, 2017). Bu doğrultuda uzun yıllara yayılmış ve düşük taksit oranları ayrıca indirimlerle beraber mevcut kiracıların ev sahibi olmasına imkân tanınmıştır (Murie, 2015). Örneğin; en az üç yıl kiracı olmak şartıyla %33'ten başlayan indirimlere, her ek yıl için %1 oranında indirim eklenerek bu oran artarak maksimum %50'ye kadar yükselmiştir (Copley, 2019). Günümüzde bazı değişikliklere rağmen (indirim oranları, bölgesel farklılıkların dikkate alınması gibi) hâlen aktif olarak devam etmekte olan bir konut edinme uygulamasıdır.

Bir diğer örnek olan TOKİ; "8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın talimatları ve 1984 yılında yürürlüğe giren 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile özerk Toplu Konut Fonu'na haiz, Genel İdare dışında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı adı ile kurulmuştur."¹ Başlangıçta düşük ve dar gelirli vatandaşlara konut sağlamayı hedefleyen bu sistem yine aynı kaynakta belirtildiği üzere 1980'li yıllardan günümüze kadar 12 farklı alanda (yurt içi-yurt dışı, konut, hastane, okul inşası, kentsel dönüşüm vb.) konut ve proje üretimine devam etmektedir. Tam bu noktada akıllara bir soru olarak sadece konut üretimi yapan RTB ile farklı alanlara yönelmiş TOKİ'nin karşılaştırılması güçlüğü gelebilir. İki konut politikası arasında TOKİ'nin farklı tiplerdeki konut üretiminden kaynaklı farklılığa rağmen her iki politika da neoliberal dünyada konut edinimine alternatif ve kolaylaştırıcı yollar sunarak toplumsal eşitsizliğe çözüm üretme iddiası ile ortak paydada buluşmaktadır.

Bu iki örnek, resmî istatistiki (DCLG, ONS, TOKİ veya TUİK) veriler ile ikinci veri analizi tekniği kullanılarak incelenmiştir. Bu istatistiki veriler, her iki ko-

1 <https://www.toki.gov.tr/kurulus-ve-tarihce>

nut politikasının yıllara göre seyrini ve yaşanan gelişmeleri paylaşması açısından önemlidir. Ayrıca resmî verilerin çemberinden çıkarak diğer araştırmalardan (Saunders, 1990, 2016; Copley, 2014, 2019; Şengül, 2001; Gür ve Dostoğlu, 2010) da faydalanılmıştır. *İstatistiki veriler*, karşılaştırmalı ve belli kıstaslar (örneğin; ev sahibi ve kiracı oranlarının değişimi) çerçevesinde incelenmiştir. Son olarak birbirinden farklı iki ülkeden seçilen bu iki örnek, 1980’li yıllardan itibaren günümüze kadar hem İngiltere hem Türkiye’de serbest piyasa ve neoliberal ekonomi söylemlerine rağmen devletlerin ekonomide nasıl aktif roller aldığını göstermesi hasebiyle önemlidir. Bu roller (serbest piyasaya müdahale etme, özelleştirme gibi) 1980’de neoliberalizmin ete kemiğe büründüğü ve doğduğu ülkelerden birisi olan İngiltere veya kendine özel ekonomik veya siyasi süreçler (1980 askeri darbesi) nedeniyle Türkiye’de 1980’li yılların ilk yarısının sonlarına doğru ortaya çıkmıştır. Tüm vatandaşlarına eşit imkânları sunmakla yükümlü olan devletin bu süreci tecrübe edişini toplumun tüm kesimlerini ilgilendiren konuların başında gelen konut politikaları üzerinden okumak faydalı olacaktır.

Neoliberalizm ve Neoliberal Kentleşme

Neoliberalizm, 1970’lerden bu yana siyasal ve ideolojik kapitalist küreselleşmenin baskın bir biçimi hâline gelirken (Brenner ve Theodore, 2002) devlet ve ekonomik pazar mekanizmalarının kontrolünde ve toplumu yönetmede aktif rol almıştır. Başka bir deyişle neoliberalizm; “bireysel refahın özgürlüğünü ve güçlü özel mülkiyet haklarını savunurken, serbest piyasa ve serbest ticaret ile nitelenen kurumsal bir çerçeve içinde insan refahının en iyi şekilde geliştirilmesini öneren siyasal ve ekonomik uygulamalar bütünüdür” (Harvey, 2005, s. 2).

Peck ve Tickell’e (2002) göre yeni neoliberalizm dini (*the new religion of neoliberalism*), piyasaların ve rekabetçiliğin genişlemesini desteklerken neoliberalizm ile Keynesyen stratejiler arasında derin bir fark vardır. II. Dünya Savaşı’ndan 1970’lere kadar Keynesyen sosyal kolektivist ve refah kurumları, Batı ülkeleri içinde özellikle Amerika Birleşik Devletleri, Birleşik Krallık ve diğer Batı Avrupa ülkelerinde egemen olmuştur (Blanco, Griggs ve Sullivan, 2014). Beck’in (2000) belirttiği gibi refah devleti bireyciliği teşvik eder, bireyleri ailelerine ve toplumlarına daha az bağımlı hâle getirir çünkü refah devleti içerisinde insanlar kendilerine yetemedikleri ve sorunlarını çözemedikleri zaman ailelerine değil devlete güvenebilirler. Refah devleti, finansal gücü bakımından daha az iyi konumda olanlara hizmet sunan bir tür dayanışmayı temsil eder. Refah devleti, vatandaşları, eşit mali güç ve sosyal

statü bakımından birleştirme kapasitesine sahip değildir (Crow, 2002). Esping-Anderson'a (1996) göre piyasa, ekonomik ve sosyal yaşamın önemli bir yönüdür ancak 1970 ve 1980'lerden bu yana piyasa, sosyal dayanışma olasılığına izin vermemiştir. Refah sistemi nedeniyle insanlar başkalarından veya ailelerinden yardım istemeden kendi sorunlarını çözebilir ve gereksinimlerine çözüm bulabilirler (Crow, 2002). Aslında refah devleti politikaları nedeniyle insanlar devletin günlük yaşamdaki rolünü artırarak devlete daha bağımlı hâle gelmişlerdir.

Bu Keynesyen politikalar ışığında neoliberalizm, küresel durgunluğa bir tepki olarak ortaya çıkmış ve 1970'lerin sonunda ve 1980'lerin başlarında refah devletinin yeniden ele alınması ve özelleştirilmesiyle ilişkilendirilmiştir. Temel motivasyonu, açık ve rekabetçi piyasalara dayanmasıdır. Neoliberalizm, serbest piyasanın öğretilerine göre kapitalizmin yeniden örgütlenmesini ifade eder (Brenner, Peck ve Theodore, 2010). Harvey (2005), neoliberalizmin siyasi ve ekonomik uygulamalarla ve güçlü özel mülkiyet hakkı, serbest piyasalar ve serbest ticaretin oluşturduğu özgürlükleri ve kişisel becerileri serbest bırakma ile ilgili olduğunu belirtir. Ancak neoliberalizmin sosyal ve ekonomik yaşamdaki etkisi hakkında farklı görüşler mevcuttur. Brenner, Peck ve Theodore'in (2010) belirttiği gibi serbest piyasalar fikri bir ütopyaya benziyor ve devletin rolleri nedeniyle piyasa kuralları etkili bir şekilde sosyal ve ekonomik hayatı kontrol etmek için yeni bir otorite oluşturuyor. Bu konuda Peck (2004), devletin neoliberalizmdeki rolü hakkında iki önemli noktayı belirtmektedir: Neoliberalizmde, devlet iktidarı hâlâ önemli olmasına rağmen devletin yeniden yapılandırılması ve yeniden düzenlenmesi ile sonuçlanmaktadır. Ayrıca neoliberalizm, sadece devlet gücünün küçülmesine eşit olamaz. Özelleştirilmiş ve serbestleştirilen piyasaların hâlâ yönetilmeleri ve gözetilmeleri gerekir çünkü kendiliğinden oluşan bir kendi kendini düzenleme piyasalar için mümkün değildir. Bunun yanı sıra neoliberalizm bir süreçtir ve bu süreç bitmiş ya da sabit bir durum değildir ve dahası tek bir yaklaşıma da sahip değildir (Davies, 2017). Yukarıdaki farklı araştırmacıların farklı görüşleri ışığında neoliberalizm teoride refah devletine bir tepkiyi temsil ederken pratikte devlet hâlâ günlük yaşamda aktif bir rol oynamaktadır.

Bu bilgiler ve tartışmalar ışığında neoliberal kentleşme, pratikte neoliberalizmin en önemli ve belirgin yönlerinden biridir. Çünkü şehirler; yer veya mekânın pazarlanması, kentsel kalkınma odaklı şirketler, kamu-özel ortaklıkları, özelleştirme gibi pratiklerle neoliberalizmin görülebileceği önemli bir alan hâline gelmiştir (Brenner ve Theodore, 2002). Tüketim özellikle elit kesimin yaptığı tüketim ve piyasaya dayalı ekonomi, neoliberal şehirlerin temel amacıdır. Başka bir deyişle, neo-

liberalizm yalnızca ekonomik politika ve ekonomik hayatı etkilemekle kalmaz aynı zamanda kentlerin serbest pazarlarını, özelleştirilmesini, ticaretin serbestleşmesini ve artan sermaye hareketliliğini de etkilemiştir. Bu neoliberal atmosferde (örneğin; büyük projeler, kentsel dönüşüm ve özelleştirmeler sonucu), neoliberal kentleşme doğdu ve bu eğilim artarak devam ediyor. Brenner ve Theodore'nin (2002) özetlediği gibi neoliberal politikaların kentsel çevreyi nasıl yeniden şekillendirdiği; neoliberalizm ve neoliberal politikalar ile elit insanların tüketimi için özelleştirilen kentsel alanların ve mega projeler ile şehirlerde geleneksel mahallelerin yeniden yapılandırılmasının bir sonucudur. Yatırım amaçlı yapılan ancak toplum üyeleri arasındaki eşitsizliği artırma ile sonuçlanan bir süreç söz konusudur.

Neoliberalleşmiş kent ortamında, özel sermayenin gücü tüketim eliyle pratikte neoliberalizmin göstergesi olarak ortaya çıkmıştır. Neoliberalizm, kentleri kâr ve pazar odaklı ekonomik büyüme için bir alan olarak harekete geçirir ve bu alanları özel sermayenin tüketimine sunan uygulamalar için bir ortam olarak kullanır (Sager, 2011). Benzer şekilde Harvey'e (1989) göre şehirler, kapitalizmin ve tüketimin merkezleridir. Çağdaş kapitalizmle ve 2008 dünya ekonomik krizinden sonra sektörel ekonomi ve tüketim kültürünün standardizasyonu sonuçlarını ortaya çıkarmıştır (örneğin; McDonald's, Starbucks) (Kratke, 2014) ayrıca eğlence kültürü de bu minvalde standart hâle gelerek (örneğin; Disney World) (Zukin, 1995) kent hayatında artmıştır. Standart olanın yükselişi ile geleneksel olanın yok oluşu, kent hayatında neoliberalizm ile yukarı yönde bir ivme kazanmıştır.

Küresel rekabet ve eşitsizlikler, kentsel çevrelerde neoliberalizmin özel bir sonucu olarak ortaya çıktı. Örneğin; tarihî ve arkeolojik alanlar, yeşil alanlar ve halka açık yerler, özel şirketler tarafından kullanılarak konut ve eğlence alanlarına (örneğin; oteller, restoranlar, alışveriş merkezlerine) dönüştürülmüştür. Bu tür neoliberal kent politikaları, kentsel çevre içinde hem rekabeti hem de eşitsizliği göstermektedirler. Harvey (1989), neoliberalizmi tartışırken özel mülkiyet hakkını ön plana çıkarsa da yukarıdaki durum (örneğin; serbest piyasaya dayalı ekonomi ve tüketim kültürü) hem ev sahiplerini hem de kiracıları kendi evlerini alma noktasında etkilerken belirli bir yerde (*location*) yaşayıp yaşayamayacaklarını da etkileyebilmektedir.

"Siyasi-ekonomik uygulamalar ve fikir" olarak neoliberalizm, 1970'lerden bu yana dünyanın farklı yerlerinde ortaya çıktı ve genel olarak özelleştirme, serbest piyasa ve devletin gücü ve kontrolünün sınırlandırılması fikri ve uygulamaları yaygınlaştı (örneğin; ABD, İngiltere, Güney Afrika, Çin, Yeni Zelanda, İsveç) (Harvey, 2005). Bu noktada Robinson (2013), farklı ülkelerin farklı neoliberal politikaların

temsilcisi olduğunu ve bunun içinde neoliberalizmin farklı işlevler (örneğin; sınıf gücü veya devlet politikası) sunabileceğini belirtmiştir. Yine bu bağlamda neoliberalizm denilince akla gelen sembol isimlerden birisi olan Jamie Peck (2020), yapmış olduğu son söyleşilerinden birisinde neoliberalizm, farklı koşullarda (örneğin; devletin rolü, konum farklılığı) ve farklı ülkelerde farklı şekillerde ortaya çıkabileceğinden ve her vakayı ekonomik yaşam, devletin rolü, konum (kırsal veya kent merkezi) gibi faktörleri de dikkate alarak değerlendirmek gerekir demiştir. Sadece tek faktör üzerinden yapılacak bir değerlendirme eksik kalacaktır. Örneğin; neoliberal dünyada ABD'deki devletin rolü Çin'dekinden farklıdır. Başka bir deyişle ABD'de devlet yapılanması daha liberal ve serbest piyasaya izin verirken Çin'de devlet yapılanması, insanların ekonomik ve sosyal yaşamları üzerinde daha fazla güce ve kontrole sahiptir. Bir başka farklılık olarak düzenlenmiş kalkınma ve altyapı yatırımları, Keynesyen şehir politikasında popüler hâle gelirken serbest piyasa ve azaltılmış kamu yatırımları, neoliberal şehirciliğin temel göstergeleri olarak ortaya çıkmıştır. Örneğin; kamu (sosyal) konutları, neoliberalizm öncesi Keynesyen politikalarla popüler hâle gelmiştir ancak neoliberal kentleşmeden sonra kentleşme, soylulaştırma, özelleştirme ve ticari mega projeler popüler hâle gelmiştir.

Dünyada neoliberalizmin sembol isimlerinden birisi olan Margaret Thatcher ile sosyal konutların özelleştirilmesi ve yeni sahiplerin sübvansede edilmesi, İngiltere'de hâlen devam eden RTB politikasıyla 1979'dan sonra büyük bir ivme kazanmıştır (Disney ve Luo, 2017). Tarihsel olarak neoliberalizm ile paralellik gösteren bu konut politikasında, 1970'lerden günümüze doğru desteklenen kişi sayısı ve inşa edilen konut sayısında ciddi azalmalar olmuştur. Benzer şekilde 1984 yılında Türkiye'de Turgut Özal eliyle kurulmuş olan Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ile günümüzde hâlâ devlet eliyle konut piyasasının düzenlenmesi hedef edinilmiştir. Yukarıda da belirttiğimiz üzere farklı ülkeler ve farklı zamanlarda neoliberalizm açısından farklı uygulama ve sonuçlara rastlamak mümkündür. Bu sebeple bu çalışma ile bu iki farklı örnek (TOKİ ve RTB) üzerinden devlet konut politikalarının neoliberal kentleşmenin nasıl bir aracı hâline geldiği sorusuna benzerlik ve farklılıklar ışığında cevap verilmiştir.

Right to Buy (RTB)

Bu bölümde neoliberalizmin yükselişi ile tarihsel olarak paralellik gösteren Right to Buy (RTB) konut politikası, eşitsizlik perspektifinden incelenmiştir. Daha önce de belirttiğimiz gibi kentsel yaşam ve kentleşme, neoliberal politikalarından etkilenen

başlıca alanlar arasındadır. Bu bölümde neoliberal şehircilik ve konut politikaları arasındaki bağlantıyı anlamak için İngiltere'deki RTB veya Türkçe olarak *Satın Alma Hakkı* olarak ifade edebileceğimiz örnek politika aktörü kullanılmıştır. Neoliberalizmin İngiltere'de doğuşunda ve kökleşmesinde Demir Leydi (*Iron Lady*) lakaplı Margaret Thatcher (Harvey, 2005) örneği üzerinden RTB konut politikası ele alınmıştır. Bu konut politikası sadece İngiltere'deki konut sektöründeki eşitsizliği anlamak için değil neoliberal kentleşmeyi eşitsizlik açısından pratikte yani ev sahipleri ve kiracılar üzerindeki etkileri açısından da gözlemlemeye izin vermektedir.

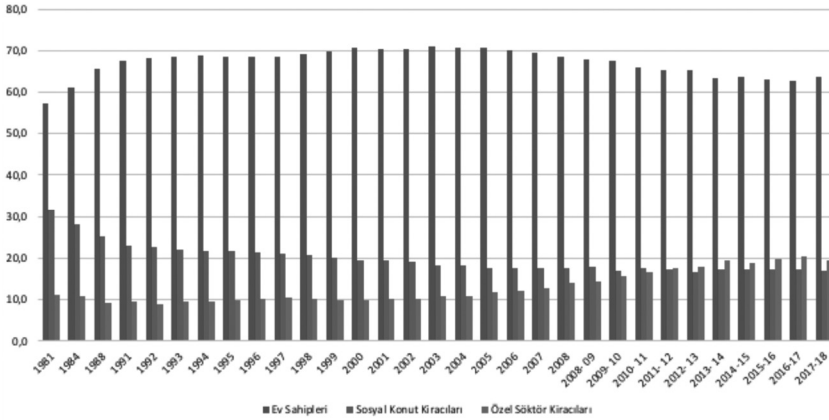
Konut politikalarındaki değişiklikler, ev sahibi ve kiracıların dağılımında değişikliklere yol açmıştır. Orta ve düşük gelirli vatandaşların konut edinimini sağlamayı ve devletin konut piyasasındaki rolünü azaltmayı hedefleyen RTB, İngiliz konut piyasasında aktif roller üstlenmiştir. Bu bağlamda 1979'dan sonra RTB ile birlikte devlet sübvansiyonları, İngiltere'de artan ev sahibi oranına ciddi katkılarda bulunmuştur. 1990'lı yılların başında yaşanan ekonomik kriz ve daralan konut piyasasını rahatlatmak için 1996 yılındaki Buy to Let (BTL) konut politikası, 2008-2009 yıllarındaki mali kriz ve 2013 yılından itibaren Help to Buy (HTB) konut politikası gibi İngiliz konut piyasasını etkileyen konut politikalarını başlıklar hâlinde not etmek gerekir. BTL ile 1990'larda yaşanan konut krizini çözmek ve piyasayı canlandırmak hedeflenirken ve aynı şekilde 2008-2009 finansal krizinin konut sektörü üzerindeki etkisini kırmak için devletin %20'nin üzerindeki konut desteği kredisi imkânını sağlayan HTB, konut sektöründe bazı canlanmalara sebep olmuştur. Ancak burada en eski, en kapsamlı ve konut sektöründe en çok etkiye sahip olan konut politikası olarak RTB'nin öne çıkması hasebiyle bu çalışmada RTB önceliğimiz olmuştur.

İngiltere'deki konut piyasasının değişimini özetleyen Peter Saunders'a göre I. dünya Savaşı'ndan sonra İngiltere'deki insanlar yeni arazilerin mevcudiyeti, ulaşım bağlantılarının iyileştirilmesi ve Londra ve diğer ana şehirler arasında banliyö bağlantısının açılması ve özel inşaat firmalarının ucuz arazi üzerine kaliteli evler inşa edebilme fırsatı ile beraber insanlar kendi konutlarını satın almaya çalışmışlardır (Saunders, 2016). Bu tür sebepler ve bunun yanı sıra konut ediniminin ontolojik, güvenlik, mutluluk, sosyalleşme, yatırım gibi motivasyonlarla insanların tercih sebebi olmuştur (Saunders, 1990; Mallett, 2004). Bu sebeplerden dolayı ev sahipliğindeki bu artış, İngiltere'de II. Dünya Savaşı'ndan sonra da devam etti. Bu eğilim, konut sahiplerinin, sosyal konut kiracılarının ve özel piyasa kiracılarının oranındaki değişiklikleri etkilemiştir. Başka bir ifadeyle, Birleşik Krallık'taki sosyal konut kiracılarının sayısında 1970'li yılların sonuna kadar artış trendi gözlenmektedir. Ayrıca ev sahibi patlaması, 1980'den sonra İngiltere'de ev sahibi olma oranının

%10 artmasına katkıda bulunan RTB konut politikasının uygulamaya konulmasıyla başlamıştır (Saunders, 2016). Bu durum hem sosyal konutta hem de özel sektörde ev sahibi ve kiracıların dağılımını ve durumunu önemli ölçüde değiştirmiştir.

Şekil 1

1981-2018 Yılları Arasında İngiltere'deki Ev Sahibi ve Kiracıların Yüzdelerik Dağılımı



Kaynak: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/tenure-trends-and-cross-tenure-analysis> (Erişim Tarihi: 17.07.2019)

Bu bağlamda resmî istatistiklere dayanarak ev sahipleri ve kiracıların dağılımını not etmemiz mümkündür: İngiltere'de 1980'lerden 2000'lerin ilk beş yılına kadar ev sahibi sayısı %65'ten %70'e kadar artmıştır. Ev sahiplerinin oranı 2000'li yılların başında %70 seviyelerinde iken özellikle 2008'den sonra İngiltere'de ev sahiplerinin yüzdesinde önemli bir azalma olmuştur. Aynı kaynaklara göre kiracıların özellikle de özel sektör eliyle evini kiralamış kiracıların ve bu grup içerisinde de özellikle genç kiracıların yüzdeleri 2000 yılından itibaren sürekli artmıştır. Şekil 1'e göre 2017-2018 yıllarında ev sahiplerinin yüzdesi %63,5 ile 1980'lerdeki ev sahipleri ile aynı seviyelere gerilemiştir. Bu arada 2017-2018 yıllarında kiracıların oranı özellikle özel sektör kiracısı oranı %19,5 ile 1980'lerdeki sosyal konut kiracıları ile aynı seviyeye yükselmiştir.

Bununla birlikte artan fiyatlar ve konut kredileri için gerekli yüksek maliyetli mevduat, insanları ev sahibi olma çabalarından caydıran iki önemli faktördür (Saunders, 2016). İngiltere'de 1990'lı yıllardan 2010'lu yıllara gelinceye kadar ortalama gelir/kazançlar, ortalama emlak fiyatlarının oldukça altına düşmüştür. Örneğin;

2000 ile 2014 yılları arasında bir kişinin ortalama kazancı %51 artarken ortalama konut fiyatları %132 artmıştır (Saunders, 2016). Ortalama konut fiyatları 2000 ile 2014 yılları arasında iki kattan fazla artarken yıllık kazanç noktasında aynı değişimin olmadığını belirtmek gerekir. Tüm bunlara rağmen kiracılara nispetle İngiltere'deki ev sahibi yüzdesi hâlâ önemli derecede yüksektir ancak 2008'den sonraki finansal krizin devamında ev sahipliği oranları düşüş eğilimi göstermiştir. Sübvansiyonlarla beraber uygulanan konut politikaları, konut edinim oranını artırmazken kiracıların özellikle özel sektör kiracılarının artmasına sebep olmuştur.

RTB konut politikasının temel amaçlarından birisi, toplumun alt sınıflarına mensup insanların konutlarını yerel ya da merkezî yönetimin desteğiyle satın almalarına destek vererek toplumsal eşitsizliği azaltmaktır. RTB, insanlara yerel yönetimlerin sosyal konutlarını (yerel yönetim tarafından inşa edilmiş) sübvansiyonlu fiyatlarla satın almalarına izin vermiştir (Disney ve Luo, 2017). Bu desteğin bir sonucu olarak RTB, İngiliz hane halkları arasındaki ev sahiplerinin oranında çarpıcı bir artışa katkıda bulunmuş ve ilgili oranlar 1979'da %55'ten 2000'lerin başlarında %70'e kadar yükselmiştir.

Fotoğraf 1

RTB Konut Politikaları Kapsamında Satılan Konutlardan Bir Örnek



Kaynak: <https://www.socialhousing.co.uk/news/news/making-right-to-buy-receipts-go-further-64062>
(Erişim tarihi: 20.06.2020).

1980'lerde devlete ait konutlarda kiracı olarak yaşayanlar, daha sonraları düşük faiz oranları nedeniyle hâlihazırda yaşadıkları konutlarını almayı tercih etmişlerdir. Belediyelerin yaptığı bu konut satışları, onlar için önemli bir gelir kaynağı hâline geldiğinden satışlar yerel yönetimler için de karşılıklı olarak faydalı olmuştur

(Disney ve Luo, 2017). Bu konut politikası kısa sürede yerel yönetimlerin gelirini arttırmıştır ancak belediye konutlarının satılmasından sonra belediyeler mülk ve kira kaybına bağlı olarak gelir kaybına da uğramışlardır. Aynı zamanda bu tür özelleştirmelerden dolayı yerel yönetimler sosyal konutlara ihtiyaç duyan diğer orta ve alt sınıflardan insanlara barınma imkânı sağlayamamıştır. Ancak konut piyasasını özelleştirmek için merkezî hükümet yerel yönetimleri ellerindeki sosyal konut sayısını azaltmaya zorlamıştır (Hodkinson, Watt ve Mooney, 2012). Yerel yönetimler bir yandan gelecekteki gelirlerini kaybederken aynı zamanda diğer konut piyasasını da olumsuz etkilemişlerdir. 2000'li yıllarda satılan ev sayısındaki düşüşü önlemek için evlerini satın almak isteyen Londra'daki ve Londra'nın dışındaki sosyal konut kiracıları için (iki ila beş yıllık kiracılara) belediyelerin yaptığı ve %40 ile %50'yi bulan indirimler söz konusu olmuştur. Bununla birlikte 2004 yılında İşçi Partisi, bu indirimin oranını düşürmüş ve kiralama süresini üç ile beş yıla çıkarmış ve RTB sisteminin kötüye kullanılmasını önlemek için belediye meclislerinin satışını kısıtlamıştır (Murie, 2015). Bu politika ve 2008 ekonomik krizi, İngiltere'deki RTB satışlarının sayısını önemli ölçüde azaltmıştır. Bu konut politikası ile mevcut kiracıların mülklerini indirimli olarak satın alma hakkı korunurken yeni kiracıların benzer avantajlardan faydalanmasının engellendiğinin belirtilmesi gerekir. Bu kistaslar ile RTB konut politikası, aynı topluma ve aynı sosyal sınıfa mensup olan insanlar arasında dahi eşitsizlik üreten bir uygulama olarak ortaya çıkmıştır.

Bir başka eleştiri olarak Aalbers (2012), varlıklı kiracıların belediye evlerinin özelleştirilmesinden yüksek oranda faydalandığını belirtirken en iyi ve en cazip konutların (örneğin; bahçeli evler, şehir merkezine yakın sosyal konutlar) RTB politikasının başlamasından birkaç yıl sonra ekonomik durumu diğer kiracılara göre daha iyi olan kiracılara satıldığını belirtmiştir. Başka bir ifadeyle, neoliberal kentsel politikaların bir ifadesi olarak RTB ile devlete ait konutlarda yaşayan tüm kiracılar aynı oranda bu konut politikasının getirdiği indirim ve sübvansiyonlardan yararlanamamıştır. Çünkü devlete ait konutlarda yaşayan kiracılar, eşit fırsatlar altında başvuruda bulunamamıştır. Başka bir ifadeyle, orta ve alt sınıf gelir grubuna mensup insanlar veya barınma ihtiyacı hisseden insanlar, tam anlamıyla yerel veya merkezî hükümet tarafından yeterince dikkate alınmamıştır. Zira bu konut politikasının temel amacı, devletin konut piyasasındaki rolünü azaltmak ve özelleştirmeyi desteklemektir. Bu politikanın iddiasına veya varlığına rağmen varlıklı zengin insanlar kendilerinin ikinci veya üçüncü konutlarını satın alabilmiştir (Aydın, 2020). RTB, mevcut sorunlara basit ve kısa vadeli çözümler bulmak için popüler bir eğilim olarak ortaya çıkmış ve yukarıda bahsettiğimiz kaçınılmaz sonuçları da beraberinde getirmiştir.

2008 yılındaki ekonomik krizden sonra finansal durum ve RTB planı çerçevesinde satış için inşa edilen RTB konut sayısında ve dolayısıyla konut satışlarında önemli ölçüde azalmalar olmuştur.² Önemli miktarda RTB konutu satılırken bu durum toplumun diğer üyelerinin kiralaması için inşa edilen yeni evlerin sayısını aşmıştır. Mevcut sosyal konut sahiplerinin miktarındaki düşüş yalnızca ekonomik krizle açıklanamaz. Çünkü İngiltere’de yeni inşa edilen sosyal konutların miktarında da bir düşüş olmuştur. Ayrıca ev sahipliğindeki düşüş, 2004’ten sonra İngiltere’deki RTB konutlarının satışlarına paralel olarak gerçekleşmektedir. Buna ek olarak RTB politikasının bir sonucu olarak kiracılar için daha az RTB konutu inşa edilmiştir. Başka bir deyişle RTB konut politikası nedeniyle yeni kiracılar serbest piyasadan evlerini kiralamak zorunda kalmışlardır. Bu politika yalnızca devletin konut piyasasındaki rolünü değiştirmekle kalmadı aynı zamanda özel sektörün gücü ve etkisini de beraberinde getirdi.

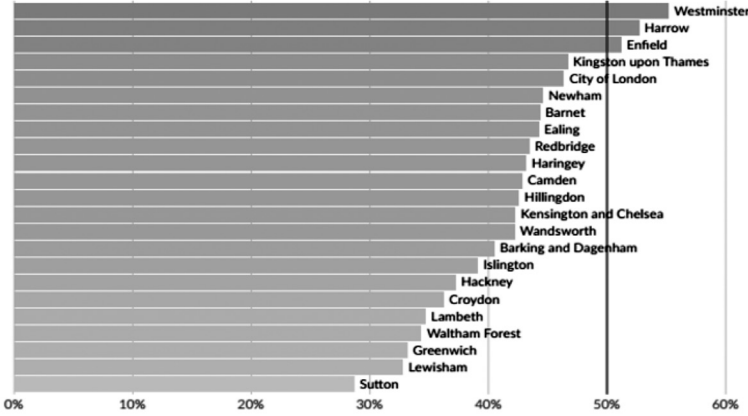
Bu düşüşlerden dolayı 2012 yılında, Londra’da ve aslında İngiltere’nin geri kalanında mevcut indirim miktarı artırılmıştır. Bu son düzenleme, İngiltere’deki RTB satışlarında artışa neden olmuştur. Ayrıca “2012-13 yıllarında satış hacmi her yıl 3.000’in altından (2008-2009 ve 2011-2012 arasında) iki katına çıkarken 1981 ve 2007 yılları arasındaki herhangi bir yıldan daha düşük kalmıştır” (Murie, 2015, s. 2). Bu eğilim, 2015 ve 2018 yıllarında kısmı bir artış göstermiştir ancak 1981 ve 2007 arasındaki dönemden hâlâ daha düşüktür.

Son olarak 1979-2014 yılları arasında RTB kapsamında 1.8 milyon ev satıldı. Bu konut politikası, hem mülkiyet gruplarının (örneğin; sosyal konut kiracıları, mevcut konut sahipleri) hem de yerin/konumun (örneğin; Londra ve Londra dışında) politika yapıcılarını etkilediğini göstermesi bakımından önemlidir. Bu hususlara bağlı olarak politika yapıcılar 1979’dan bu yana bu konut politikasını örgütlemiş ve düzenlemişlerdir. Diğer bir deyişle özelleştirme, kentsel dönüşüm ve küreselleşme eğilimleri ile tarihsel olarak RTB konut politikası, neoliberalizm ile aynı dönemde yani 1979’dan günümüze kadar devam etmiştir. Bu nedenle politika yapıcılar zamanla alıcıların karşısına yeni düzenlemeler ve tekliflerle çıkmak zorunda kalmışlardır. Tıpkı Davies’in (2017) de belirttiği gibi neoliberalizm zamana ve yere göre dinamik bir süreci ifade eder. Buna ek olarak neoliberalizm, İngiltere’de yeni bir kapitalizm biçimi ve onunla beraber toplumsal eşitsizlikler olarak ortaya çıkarken RTB politikası devletin rolünü tamamen ortadan kaldırmazken yeni alıcılar için konut sorununu da eşitlik ilkesi çerçevesinde çözememiştir.

2 <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/tenure-trends-and-cross-tenure-analysis>.

Şekil 2

Londra'nın Farklı Bölgelerinde RTB Konut Politikası ile Satılan ve Yeni Sahipleri Tarafından Kiralanan Konutların Yüzdelerle Dağılımı



Kaynak: Copley, 2019, s. 6.

Bir başka eşitsizlik örneği olarak özellikle son yıllarda RTB konutlarının önemli bir kısmı (ortalama %40) özel (kiralık) sektörün eline geçmiştir. Bu konuda Londra Büyükşehir Meclisi için Copley (2014) tarafından yapılan araştırma, Londra'daki RTB evlerinin en az %36'sının özel mülk sahipleri tarafından yatırım amaçlı kullanıldığını ortaya koymuştur. 1998-1999'dan 2009-2010'a kadar Londra'da yaklaşık 85.000 RTB konutu satılmıştır (Saunders, 2016). Bununla birlikte yukarıda da belirttiğimiz gibi Londra'daki RTB konutları, ev sahibi olmayanlar tarafından satın alınmıştır. Bu satın alma sadece ihtiyaç sahibi kişiler tarafından olmamıştır. Buy to Let (BTL) veya satın al ve kirala şeklinde de ifade edebileceğimiz sistem çerçevesinde RTB evleri asıl amacı dışında da kullanılmıştır. Örneğin; GMB (2013) raporuna göre Londra'nın güneyindeki Wandsworth ilçesinde, sosyal konut bloklarındaki 15.874 RTB konutunun yaklaşık %40'ının (6.180) konut ihtiyacı olmayıp hâlihazırda en az bir başka evi olan özel mülk sahiplerine ait olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca aynı çalışmada sadece bir kişinin aynı bölgede 93 RTB konut sahibi olduğu da tespit edilmiştir. Yukarıdaki Şekil 2 ise benzer sorunun Londra'nın birçok yerinde olduğunu göstermektedir. Aynı rapora göre kâr getirisinin daha yüksek olduğu Londra'nın merkezî yerlerinde bu oranın %50 üzerine çıktığı belirtilmektedir ve bunun yanı sıra Londra'nın diğer ilçelerinde ise bu dağılım genel olarak %40 seviyelerinde seyretmektedir.

Yukarıdaki tartışmalar ve resmî veriler, İngiltere'deki RTB konut politikasının neoliberal kentleşme ile hem zamansal hem de pratiksel olarak göstermiş olduğu

ilişkiyi açık bir şekilde göstermektedir. Londra gibi ekonominin ve sosyal hayatın son derece canlı olduğu bir şehirde bu ilişki daha çok kâr ve fayda odaklı tercihlerle de gün yüzüne çıkmıştır. Hem devletin hem vatandaşların tutum ve davranışları doğrudan veya dolaylı olarak neoliberalizmi destekler niteliktedir. Bunun da gündelik hayata yansımaları olarak konut piyasasında yaşanan daralmayla beraber özellikle kiracılar ve bazı ev sahiplerinin yaşadığı eşitsizlikler söz konusu olmaktadır. Başka bir ifadeyle neoliberalizm, serbest piyasa ile konut sektöründe fırsat eşitliğini eşit bir şekilde sağlayamamıştır. Ayrıca uygulanan politikalar ile devletin rolü aktif olarak devam ederken insanların konut edinim noktasında yaşadıkları sıkıntılar artarak devam etmektedir.

Toplu Konut İdaresi (TOKİ)

Türkiye'nin şehirleşme serüvenine baktığımız zaman farklı adlandırmalara rağmen en çok tercih edilen kategorileştirmeye göre 1923-1950, 1950-1980 ve 1980 sonrası (Şengül, 2001; Tekeli, 2009; Keleş, 2017) dönemlerini not etmemiz gerekir. Her ne kadar 1980 sonrası tek bir dönem olarak ele alınsa da 1980 sonrası dönem, 2002 sonrası AK Parti iktidarları dönemi ile ek bir not düşülerek de tartışılmaktadır. Bu süreci Osmanlı döneminden başlatan ve olaya daha geniş perspektiften bakan İlhan Tekeli (2009) gibi bilim insanları da mevcuttur.

Osmanlı'nın son döneminde yaşanan değişimlerin bir sonucu veya devamı niteliğinde Cumhuriyet ile birlikte kent hayatında meydana gelen bazı değişimleri de not etmek gerekir: Ulaşım ağının tramvay, vapur, banliyö treni gibi toplu taşıma araçlarının gelişmesi gibi. Ayrıca dışa açılan yeni ekonomik yapı ile yeni bir toplumsal tabakalaşma ve sınıfa dayalı konut edinimi ortaya çıkmıştır (Keleş, 2017). Bu iki değişimle beraber şehirler genişleyerek büyümelerini sürdürmüşlerdir. Bu değişimler Cumhuriyet ile de devam etmiş ve artan tren ağları ile ulaşım ve beraberinde etkileşim mümkün kılınmıştır (Tekeli, 2009; Keleş, 2017). Daha önce İstanbul merkezli olan kentleşme hareketleri, Cumhuriyet için sembolik öneme haiz olan Ankara üzerinden devam etmiştir (Tekeli, 2009).

Bu sürecin devamı niteliğinde 1950 sonrasında hızla artan bir kentleşmeden bahsetmek mümkündür. Metropol olma özelliğine sahip olan İstanbul'a İzmir ve Ankara da eklenmiştir. Ayrıca bu süreçle beraber gecekondulaşma, kentlerin ana sorunu hâline gelmiştir. Konut sorununa sağlıklı ve kalıcı çözüm bulunamaması, gecekondulaşma ve yapsatçılığın önünü alamamıştır (Keleş, 2017). Bir çözüm denemesi olarak oluşturulan konut kooperatifleri de kentlerin düzensiz ve kontrolsüz büyüyerek doğaya, tarihe ve insana zarar vermesini engelleyememiştir (Şengül, 2001).

1980 sonrası dönem ise neoliberal kent politikalarının etkisi altında hızla artan kentleşmenin olduğu dönem olarak tartışılmaktadır. Her ne kadar yirmi yıla yakın bir AK Parti iktidarı dönemi ve bu dönem kentleşme ve konut politikaları anlamında kendine has özelliklere sahip olsa da bir devamlılığın oluşu ve 80 sonrası dönemi bütüncül bir bakış açısı ile ele alabilmek ve neoliberal kent politikalarını tam olarak anlayabilmek için bu çalışmada bu ayırmadan bilinçli olarak kaçınılmıştır.

1980'li yılların ilk yarısında kurulan Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) etkisi altında kent politikaları şekillenmeye başlamıştır. Başka bir ifadeyle, 1984 yılında kurulan TOKİ ve belediyelere verilen yetkiler ve bütçelerle beraber bu iki kurumun kentleşme üzerindeki rolü artmıştır (Şengül, 2001). Özellikle TOKİ eliyle yapılan projeler, kent hayatında her geçen gün görünür hâle gelirken 2002'li yıllarda ve sonrasında bu kurum daha etkin bir rol üstlenmiştir.

Bu noktada TOKİ'nin gelişimi ve değişiminden bahsetmek, kentleşme açısından hem tarihsel değişimi görmek hem de neoliberal bakış açısının kent hayatı üzerindeki etkilerini anlamamız açısından etkili olacaktır. 1980 sonrası dünyada kentler, sermayeler için bir kazanç kapısı olurken (Sager, 2011) Türkiye'de de aynı dönemle beraber sermayenin kentleşmesi süreci yaşanmıştır (Şengül, 2001). Burada politika yapıcılarının da aktif bir şekilde sürecin içinde olduğunu gözlemlemekteyiz. Yapılan 1982 Anayasası'nda da devletin vatandaşları için konut üretmesini ve bu süreci desteklemesini amaçlayan maddelere de yer verilmiştir.³ 1980-2001 yılları arasında kooperatiflerle beraber TOKİ aktif bir rol olarak orta ve düşük gelirli insanların konut ihtiyacına cevap vermeye çalışmıştır (Tekeli, 2009; Şengül, 2001). Bu süreç içerisinde TOKİ'nin konut piyasasındaki rolü ve işlevi artarken buna bağlı olarak kooperatiflerin etkisi azalmıştır (İspir, 1991). Bu bağlamda TOKİ'ye Toplu Konut Fonu'nu yönetme yetkisi 1990 yılında çıkarılan 412 ve 414 sayılı KHK'lar ile verilirken TOKİ Kamu Ortaklığı ve Başkanlığı şeklinde ikili bir yapıya dönüştürülmüştür.⁴ Ayrıca TOKİ, 1993 yılında genel bütçe kapsamına alınmıştır.⁵ Ancak konut sektöründeki etkisi artırılmaya çalışılan TOKİ'nin genel bütçedeki yaşanan kısıtlamalar ve krizlerden dolayı istenilen hedefleri gerçekleştirilememesi sorununun yanı sıra TOKİ için ayrılan bütçenin başka kurumlara aktırılarak kullanılması söz konusu olmuştur. Bununla beraber 1994'te KİPTAŞ eliyle TOKİ kendi arsaları üze-

3 Madde 57: "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler." (<http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm>)

4 10.04.1990 tarihli ve 20488 sayılı Resmî Gazete.

5 29.12.1992 tarihli ve 21450 sayılı Resmî Gazete.

rinde doğrudan konut inşa etmeye ve özel sektörle iş birliği içinde çalışmaya başlamıştır (Gür ve Dostoğlu, 2010, s. 140). Bir dönüşüm içerisinde olan TOKİ, 1990'lı yıllarda mevcut ekonomik sıkıntılardan etkilenirken bunu aşmak için özel sektör iş birliğini bir alternatif olarak kullanmayı tercih etmiştir. Burada RTB'de gözlemlediğimiz serbest piyasanın ve özelleştirmenin etkilerini farklı bir şekilde tekrar gözlemlememiz mümkündür.

Fotoğraf 2

Ankara, Mamak TOKİ Binaları



Kaynak: <https://emlakkulisi.com/guncel/ankara-mamak-toki-evleri/264028> (Erişim Tarihi: 20.06.2020).

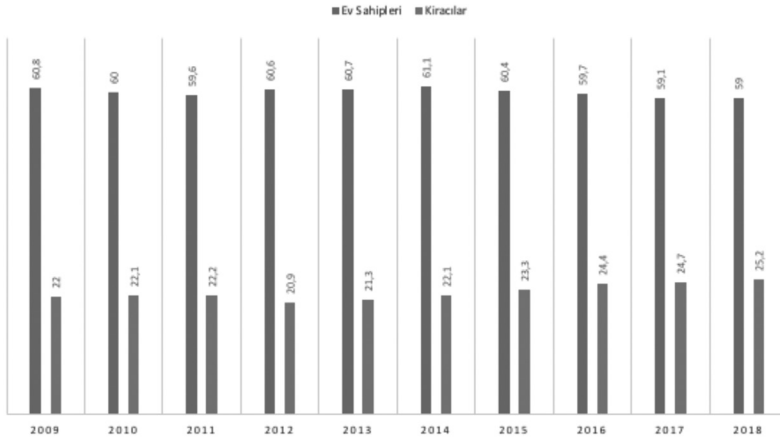
2002 yılına kadar 43.145 konut inşa eden TOKİ, 2002 sonrasında 2016 yılına kadar 654.470 konut inşa etmiştir (TOKİ Kurumsal, 2016). Ayrıca bu yıllar arasında konut üretimi açısından çok ciddi bir fark ve bununla beraber ciddi bir artış söz konusudur. TOKİ'nin 2016 yılında yayınladığı rapora göre hedef kitesini daha çok orta ve alt gelirli insanlar oluşturmaktadır. Bununla beraber farklı konut politikaları da TOKİ tarafından hayata geçirilmiştir. TOKİ'nin faaliyet alanlarını başka bir resmî istatistik veriye göre şu şekilde özetlememiz mümkündür: %44,14 dar ve orta gelir grubu projeleri, %20,61 alt-yoksul gelir grubu projeleri, %15,43 gecekondü dönüşüm projeleri, %5,22 afet konut uygulamaları, %0,80 tarım köy projeleri ve %14,80 toplam kaynak projeleri (TOKİ Kurumsal, 2016, s. 17). Burada her ne kadar toplam sosyal konut projeleri %85,20 seviyesindeyken hem alt-yoksul gruba

ayrılan kaynak miktarının azlığı (%20,61) hem de dar-orta gelir grupları (%43,14) ile alt-yoksul gelir grupları (%20,61) arasında iki kattan fazla bir fark mevcuttur.

Konut sorununu TOKİ eliyle çözmeye çalışan politika yapımcılar, mevcut ekonomik yapı, alım gücü ve piyasa şartlarının etkisinden de muaf değildirler. Örneğin; 2010-2017 yılları arasında Türkiye genelinde konut fiyatları %228, İstanbul özelinde ise konut fiyatlarını %284 artmıştır (TCMB, 2019). Yaklaşık on yıllık bir sürede konut fiyatlarının neredeyse üç kat arttığı konut piyasasında insanların alım gücünün de benzer oranda artmadığını bir başka resmi veri olan TÜİK'in 2006-2018 gelir dağılımı ve yaşam koşulları araştırmasından öğrenmekteyiz. Geliri medyan gelirinin %60'ının altında olanların yıllara göre değişimine baktığımız zaman bu oran 2009 yılında %60,5 iken genel olarak bir düşüş trendi göstererek %52,1'e kadar gerilemenin olduğunu görmekteyiz. Başka bir ifadeyle son yıllarda insanların gelirlerinde düşüş olurken öde yandan almak istedikleri ve anayasada "ihtiyaç" olarak tanımlanan konut edinimi için ödemeleri gereken miktar aynı yıllar içerisinde üç kattan fazla artmıştır.

Şekil 3

Türkiye'de Ev Sahipleri ve Kiracıların Dağılımı 2009-2018



Kaynak: TÜİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, 2009-2018.

Yukarıdaki değişime paralel olarak yaşanan süreci daha iyi anlamak için son on yıl içerisinde TOKİ ve özel sektör eliyle inşa edilen konut sayısının artmasına rağmen ev sahipleri ve kiracıların yüzdelik dağılımı, yaşanan eşitsizliği ve aradaki farkın açılışını göstermesi nedeniyle oldukça önemlidir. Çünkü yapılan teşvikler, faiz indirimleri ve özellikle TOKİ eliyle yapılan konut inşa ve sonrasında edinim

süreçleri kiracı sayısını azaltmamıştır. Aksine kiracı sayıları artarken ev sahibi oranları azalmaktadır. Burada nüfus artış hızı her geçen yıl azalırken ve inşa edilen konut sayısı özel sektör ve devlet eliyle sürekli artarken belirli bir kesimin özellikle ikinci, üçüncü konut edinimi yoluyla konut piyasasındaki eşitsizliği daha da arttırdıklarını görmekteyiz. Toplam kaç evin ihtiyaç sahibi olmayanlar tarafından ikinci veya üçüncü konut olarak alındığı ve sonrasında başka birisine kiralandığının resmî bilgisine erişememekle beraber bu tür durumların tespitinde konutların sahiplerinden alınacağı⁶ bilgisini TOKİ'nin resmî internet adresinden öğrenmekteyiz. TOKİ için hedef kitle olan orta ve alt gelir grubuna mensup kişilerin ev sahibi olma konusunda yaşadıkları problemler yukarıdaki Şekil 3'ten hemen önce belirtilmişti. Bu iki veri birbirini tamamlar niteliktedir. Başka bir ifadeyle hem özel sektör hem devlet eliyle üretilen konut sayısında yaşanan artışa rağmen orta ve alt sosyal gruplara üye kişiler konut ediniminde sorunlar yaşamaktadır.⁷

Göçler, kentleşme, sosyal ve demografik değişiklikler ile beraber konut açığı önemli bir sorun hâline evrilmiştir (Gür ve Dostoğlu, 2010). Devletin sosyal devlet anlayışıyla konut sorununa yaklaşıyor olması özellikle 2002 yılı itibarıyla artan konut üretimi ve zaman zaman indirimler ve teşviklerle beraber farklı ödeme seçenekleri, konut sektöründeki eşitsizliği ortadan kaldırmamıştır. Aksine kiracı sayısı artarken insanların alım gücü de ters orantılı bir şekilde azalma eğiliminde olmuştur. Bunlara bağlı olarak konut edinimi açısından toplumsal eşitsizlik artarak devam etmektedir.

Son olarak her iki konut politikasına dayalı olarak ortaya çıkan bu önemli ve benzer sonuçların yanı sıra tamamen benzerliğin olduğunu iddia etmek de mümkün değildir. Örneğin; İngiltere'deki konut politikaları (özellikle RTB) neticesinde ev sahipliği oranında ciddi bir dalgalanma meydana gelmişken Türkiye'de bu çok sınırlı kalmıştır. Bir diğer farklılık, İngiltere'de ev sahipliği oranında yaşanan ciddi dalgalanmalara nazaran Türkiye'de ev sahipliğinin aksine kiracıların dağılımında değişiklikler söz konusu olmuştur. Bunun sebebi, İngiltere'deki RTB konut sisteminin dolayısıyla yaşanan özelleştirmeler iken Türkiye'de diğer konut türlerindeki azalmalar (lojman, başkasının konutunda kira vermeden barınma gibi) olmuştur. Buradan

6 "TOKİ evlerini kiraya verenlerin sözleşmelerini feshetti" <https://www.memurlar.net/haber/727321/toki-evlerini-kiraya-verenlerin-sozlesmelerini-feshetti.html> (Erişim Tarihi: 27.06.2020).

7 Her iki konut politikasının sağladığı kiracı ve ev sahibi dağılımı istatistiklerini değerlendirirken insanların aynı anda hem kiracı hem de ev sahibi konumunda olabileceğini de unutmamak gerekir. Örneğin; bir kişi bir şehirde kiracı iken aynı şehirde veya başka bir şehir veya ülkede ev sahibi olma imkânı da mevcuttur. Bu ihtimalleri ve varsayımları yok saymadan bir gerçeklik olarak var olan resmî istatistikleri kullanmak araştırmamız için faydalı olmaktadır.

hareketle her iki ülke arasında tamamen bir benzerlik ya da farklılık vardır iddiası, ayakları yere basmayan bir iddia olur. Tıpkı neoliberalizmin her ülkede aynı ya da tamamen o ülkeye özgü olduğu iddiasında olduğu gibi. Değerlendirmeler her ülkenin kendine özgü sosyokültürel, ekonomik ve siyasi iklimi gözetilerek yapılmalıdır.

Sonuç

Noliberalizmin farklı formlarda olacak şekilde farklı zaman ve mekânlarda ortaya çıktığı görüşü, neoliberal okumalarda genel bir kabul hâline gelmiştir (Peck, 2004; Robinson, 2013; Harvey, 2005). Buradan hareketle yukarıdaki örnekler toplumsal, ekonomik hayat, kent organizasyonu ve yaşam biçimi gibi temel konularda farklılık arz eden iki ülkeden yani Türkiye ve İngiltere'den verilmiştir. Fakat neoliberalizm üzerine yapılan genel tartışmaların ötesinde bu iki ülkede TOKİ ve RTB konut politikaları özelinde benzerlikler ağır basmaktadır. Bu benzerlik, kronolojik olarak neoliberalizm ile paralellik göstermenin ötesinde uygulamada da söz konusudur.

Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse bu iki konut politikası, orta ve alt sınıflara mensup insanların mülklerini/konutlarını satın almasını desteklediğini iddia etmektedir. Ancak pratikte bu tür politikalarla devletler serbest ekonomi ve konut piyasalarında hâlâ önemli bir rol oynamaktadır. Ev sahibi oranları kısmen azalırken ikinci-üçüncü konutunu satın alanlar ve kiracıların özellikle genç kiracıların sayısı her geçen yıl artmaktadır. Bu süreçte vaat edilenin aksine toplum üyeleri arasındaki eşitsizlikler çözülememektedir. İnsanlar arasındaki eşitsizlik temelli farklılıklar artarak devam etmektedir. Her ne kadar neoliberalizm her ülkenin yönetim biçimine ve toplumların kendi tecrübelerine göre şekilleniyor olsa da eşitsizlik noktasında farklı toplumlar arasında benzerlikler de vardır. Özellikle konut sektörü ve konut edinimi açısından bakınca bu eşitsizlik temelli benzerlik daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Son olarak yaşanan benzer sorunlardan hareketle ilk defa ev sahibi olacak olanların bu sosyal konut projelerinde öncelikli olmalarının yolu açılmalıdır. İnşa edilen konutların tamamı orta ve alt gelir grubuna yönelik olmalıdır. Ayrıca vatandaşlar tarafından satın alınan konutların bir başkasına kiralanmasının ve kısa süre içerisinde kâr amaçlı satışlarının caydırıcı düzenlemelerle engellenmesi, konut sektöründeki eşitsizliklerin azaltılması için faydalı olabilir.

Similar Inequalities in Housing Policies Turkey and the UK's Public Actors

Yahya Aydın

Introduction

Free markets, free trade, and private property rights constitute the main pillars of neoliberalism alongside limited state control (Peck & Tickell, 2002). In more practical terms, neoliberalism is the set of political and socio-economic practices presented within an institutional framework characterized by the freedom of individual welfare, substantial private property rights, free market, and free trade and suggest the best development for human well-being (Harvey, 2005). In the light of this situation, neoliberalism has become visible in the daily functioning of urban life with factors such as marketing cities and transforming them into commodities, increasing the role of private companies in urban economies, and public-private partnerships (Brenner, Peck, & Theodore, 2010).

As a reflection of neoliberalism in practice, a close relationship is found between neoliberal urbanization and housing policies (Murie, 2015). The current literature explains in detail how neoliberal policies shape urban environments. This study focuses on the question of how housing policies have become a tool of inequality and neoliberal urbanization in the hands of public actors. In the neoliberal system, the private sector and entrepreneurs are the parties that are questioned and held responsible more about the results (Brenner, Peck, & Theodore, 2010; Sager, 2011)

@ Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt University. aydin.yahya.tr@gmail.com



© Scientific Studies Association
DOI: 10.12658/M0551
insan & toplum, 2020.
insanvetoplum.org

due to the passive and organizing role assigned to the state and policymakers (Peck & Tickell, 2002). In terms of inequality, turning the attention to public actors as well as the free market is vital. In this context, this research seeks an answer by using the literature, official statistics, and public documents as its method. The first part of this study will evaluate the background of neoliberal urbanization and provide results. Next the study will seek to answer the research question by conducting comparison samples of the Right to Buy (RTB) in the UK and the Housing Development Administration of Turkey (TOKI).

Neoliberalism and Neoliberal Urbanization

Neoliberalism has emerged in response to the global recession and is associated with the rethinking and privatization of the welfare state in the late 1970s and early 1980s. Its primary motivation is based on open and competitive markets. Neoliberalism refers to the reorganization of capitalism according to the teachings of the free market (Brenner, Peck, & Theodore, 2010). Harvey (2005) stated neoliberalism to be about political and economic practices and the liberation of personal skills and freedoms created by strong private-property rights, free markets, and free trade. However, different opinions also exist about the impact of neoliberalism on social and economic life. As noted by Brenner, Peck, and Theodore (2010), the idea of free markets seems like a utopia, and because of states' roles, market rules have created a new authority for effectively controlling social and economic life. In this regard, Peck (2004) made two important points about the role of the state in neoliberalism: In neoliberalism, although state power is still significant, it results in the restructuring and reorganization of the state. Also, neoliberalism cannot be equated with just the dwindling of state power. Privatized and liberalized markets still need to be managed and monitored because self-regulation is not possible for markets. On the other hand, neoliberalism is a process; this process is not a finished or fixed state, nor does it have a single approach (Davies, 2017). In light of the different views from the various researchers above, while neoliberalism theoretically represents a reaction to the welfare state, the state in practice still plays an active role in everyday life.

Global competition and inequalities have emerged in urban environments as a specific result of neoliberalism. For example, historical and archaeological sites, green spaces, and public places have been used by private companies and transformed into residential and recreational areas (e.g., hotels, restaurants, shopping centers). Such neoliberal urban policies show both competition and

inequality within the urban environment. Although Harvey (1989) emphasized the right to private property while discussing neoliberalism, this situation (e.g., free market-based economies and consumption culture) affects both landlords and tenants at the point of buying their own homes and can affect whether they are able to live in a particular location.

Right to Buy (RTB)

One of the main objectives of the RTB housing policy is to reduce social inequality by supporting people from lower classes of society when purchasing their homes with the support of the local or central government. RTB allows people to buy local government-built social housing at subsidized prices (Disney & Luo, 2017). As a result of this support, the RTB has contributed to a dramatic increase in the proportion of homeowners among British households, rising from 55% in 1979 to 70% in the early 2000s.

This housing policy quickly increased the income of local governments, but after the sale of municipal housing, municipalities also lost revenue due to loss of property and rent. Because of these privatizations, local governments were simultaneously unable to provide housing to people from the middle and lower classes who still needed social housing. However, to privatize the housing market, the central government forced local governments to reduce the number of social housing units they possessed (Hodkinson et al., 2012). As local governments lost their future revenues, they also negatively affected the other housing market. To prevent the decline in the number of homes sold in the 2000s, municipalities reduced social housing prices by 40% to 50% for tenants (two- to five-year tenants) in and outside of London who wanted to buy their homes. However, the Labor Party reduced the rate of this discount in 2004, increasing the lease terms to three to five years and restricting sales by city councils to prevent misuse of the RTB system (Murie, 2015). This policy and the 2008 economic crisis significantly reduced the number of RTB sales in the UK. While this housing policy preserved the rights of existing tenants to purchase their properties at a discount, one should note new tenants were prevented from enjoying similar benefits. With these criteria, the RTB housing policy has emerged as a practice that produces inequality even among people from the same society and social class.

Mass Housing Administration in Turkey (TOKI)

Urban policies began to take shape under the influence of the Mass Housing Administration (TOKI), which was established in 1984. While the projects TOKI made became more visible day by day in urban life, this institution has played a more active role since 2002.

Policymakers are observed to have also been actively involved in the process. Articles aiming to produce houses for the citizens of the state and to support this process were included in Turkey's 1982 Constitution. Between 1980-2001, TOKI and cooperatives took an active role and tried to meet the housing needs of middle- and low-income people (Tekeli, 2009; Şengül, 2001). The impact of cooperatives decreased with the increases in the role and function of TOKI in the housing market during this process (İspir, 1991). In this context, TOKI was given the authority to manage the Mass Housing Fund in 1990 and was transformed into a dual structure: the TOKI Public Partnership and Presidency. While transforming, TOKI preferred to use private sector cooperations as an alternative to overcome the effects of the economic difficulties of the 1990s. The effects from the free market and privatization that were observed in the RTB can be observed differently here.

TOKI, which had built 43,145 houses from 1984-2002, built 654,470 houses from 2002 until 2016 (TOKİ, 2016). In addition, a very serious difference and increase had occurred in terms of housing production during this time. According to TOKI's 2016 report, the target audience is mostly middle and low-income people. However, TOKI has also implemented different housing policies. According to other official statistical data, TOKI's fields of activity can be summarized as follows: 44.14% of projects have been for restricted and middle-income groups, 20.61% for extremely poor income groups, 15.43% for slum transformations, 5.22% for disaster housing applications, 0.80% for agricultural villages, and 14.80% for overall resources (TOKİ, 2016, p. 17). Although all social housing projects make up 85.20% of the total, a low amount of resources has been allocated to the extremely poor group (20.61%), and the percentage given to the restricted-middle income group (43.14%) is more than double that given to the extremely poor group (20.61%).

While the population growth rate has been decreasing annually and the number of houses built by the private sector and the state has been continually increasing, a specific group has increased the inequality in the housing market by purchasing second and third houses in particular. Although we have been unable to access any official information about how many houses have been bought as second or third residences by those who do not need them for housing but just for

renting to another, we have learn from the official TOKI website that these houses will be taken from owners who are identified as being part of this situation. Despite the increase in the number of houses produced by both the private sector and the state, members of the middle- and lower-income brackets experience problems in acquiring housing.

Result

These two housing policies claim to support the middle- and lower-income brackets in becoing homeowners. In practice, however, states still play an essential role in the free economy and housing markets with their policies. While the percentage of landlords has partially decreased, the number of new home owners and tenants, especially young tenants, increases each year. Contrary to what was promised in this process, inequalities between community members have not been able to be resolved. Differences based on inequality between people continue to increase. Although neoliberalism is shaped according to the government style of each country and their societal experiences, similarities still exist among different societies in terms of inequality. In particular, this inequality-based similarity appears more clearly with respect to the housing sector and housing acquisition.

Finally, based on similar problems, those who will become homeowners for the first time should be given priority in these social housing projects. All the houses built should be for middle- and low-income groups. Also, preventing citizens from renting out homes purchased by citizens and from selling them for profit in a short period with deterrent regulations can be beneficial in reducing inequalities in the housing sector.

Kaynakça | References

- Aalbers, M.B. (2012). Privatisation of social housing, in Smith. M. Elsinga ve S. J. Smith (Ed.). *International Encyclopaedia of housing and home* içinde (ss. 433-438). London: Elsevier Science.
- Aydın, Y. (2020). Impacts of second homeownership for mixed neighbourhoods. *Küllkiye*, 1(1), 24-41.
- Beck, U. (2000). *What is globalization?* Cambridge: Polity.
- Blanco, I., Griggs, S. ve Sullivan, H. (2014). Situating the local in the neoliberalisation and transformation of urban governance. *Urban Studies*, 51(15), 3129-3146.
- Brenner, N. ve Theodore, N. (2002). Cities as the geographies of "actually existing neoliberalism". *Antipode*, 34(3), 349-379.
- Brenner, N., Peck, J. ve Theodore, N. (2010). After neoliberalization? *Globalizations*, 7(3), 327-345.
- Copley, T. AM. (2019). *Right to buy wrong for London: The impact of right to buy on London`s social housing*. London: Greater London Authority.

- Copley, T. A. M. (2014). *From right to buy to buy to let*. London: Greater London Authority.
- Crow, G. (2002). *Social solidarities: Theories, identities and social change*. London: Open University Press.
- Davies, W. (2017). *The limits of neoliberalism: Authority, sovereignty and the logic of competition* (2. Baskı). London: Sage Publications.
- Dawes, S. (2020) Contextualizing Neoliberalism: An Interview with Jamie Peck. Dawes, S. ve Lnoemand, M. (Ed.). *Neoliberalism in Context Governance, Subjectivity, and Knowledge* içinde (ss. 289-307). Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Disney, R. ve Luo, G. (2017). The right to buy public housing in Britain: A welfare analysis. *Journal of Housing Economics*, 35, 51-68.
- Esping-Andersen, G. (1996). Welfare states without work: The impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy. G. Esping-Andersen (Ed.). *Welfare states in transition* içinde (ss. 66-87). London: Sage.
- Gür, M. A. ve Dostoglu N. T. (2010). Bursa'daki alt ve orta gelire yönelik TOKİ konutlarında memnuniyet araştırması. *Uludağ Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 15(2), 139-152.
- Harvey, D. (1989). *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hodkinson, S., Watt, P. ve Mooney, G. (2012). Introduction: Neoliberal housing policy-time for a critical re-appraisal. *Critical Social Policy*, 33(1), 3-16.
- İspir, E. G. (1991). *Şehirleşme ve meseleleri*. Ankara: Gazi Büro Yayınları.
- Keleş, R. (2017). *Kentleşme politikaları* (16. Baskı). Ankara: İmge Kitapevi.
- Kratke, S. (2014). Cities in contemporary capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), 1660-1677.
- Mallett, S. (2004). Understanding home: A critical review of the literature. *The Sociological Review*, 52(1), 62-89.
- Murie, A. (2015). *The right to buy: History and prospect*. <http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/the-right-to-buy-history-and-prospect> adresinden 01.06.2020 tarihinde erişilmiştir.
- Peck, J. ve Tickell A. (2002). Neoliberalizng space. *Antipode*, 34(3), 380-404.
- Peck, J. (2004). Geography and public policy: Constructions of neoliberalism. *Progress in Human Geography*, 28(3), 392-405.
- Robinson, J. (2013). 2010: Urban geography plenary lecture the travels of urban neoliberalism: Taking Stock of the internationalization of urban theory. *Urban Geography*, 32(8), 1087-1109.
- Sager, T. (2011). Neo-Liberal urban planning policies: A literature survey 1990-2010. *Progress in Planning*, 76, 147-199.
- Saunders, P. (1990). *A nation of home owners*. London: Unwin Hyman.
- Saunders, P. (2016). *Restoring a nation of home owners*. London: Civitas.
- Şengül, H. T. (2001). *Kentsel gelişme ve siyaset: Kapitalist kentleşme süreçleri üzerine yazılar*. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı.
- Tekeli, İ. (2009). *Modernizm, modernite ve Türkiye'nin kent planlama tarihi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- TOKİ Kurumsal. (2016). *Kurumsal*. TOKİ: Rapor. <https://www.toki.gov.tr/content/images/main-page-slider/16012017212815-pdf.pdf> adresinden 15.06.2020 tarihinde erişilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası-TCMB. (2019). *Konut fiyat endeksi*. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Istatistikler/Reel+Sektor+Istatistikleri/Konut+Fiyat+Endeksi/> adresinden 25.05.2020 tarihinde erişilmiştir.
- Zukin, S. (1995). *The cultures of cities*. Willey-Blackwell.

