

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI: BAŞBAKANLIK
TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKANLIĞI (TOKİ) VE
ARSA SATIŞI KARŞILIĞI GELİR PAYLAŞIMI
UYGULAMASI

Adil ÇAMUR

Danışman

Prof. Dr. Yeşim EDİS ŞAHİN

İZMİR - 2014

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

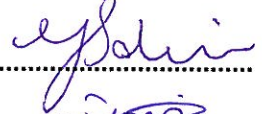
2011800176

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : ADİL ÇAMUR
Tez Başlığı : Kamu Özel Sektör Ortaklığı: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Uygulaması

Savunma Tarihi : 23.07.2014

Danışmanı : Prof.Dr.Yeşim EDİS ŞAHİN

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Prof.Dr.Yeşim EDİS ŞAHİN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.İbrahim ARAP	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Kerim Eser AFŞAR	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Oybirliği (X)		
Oy Çokluğu ()		

ADİL ÇAMUR tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Kamu Özel Sektör Ortaklığı: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Uygulaması" başlıklı Tezi () / Projesi () kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Kamu Özel Sektör Ortaklığı: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Uygulaması**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../.....

Adil ÇAMUR

ÖZET
Yüksek Lisans Tezi
Kamu Özel Sektör Ortaklığı: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
(TOKİ) ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Uygulaması

Adil ÇAMUR

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Programı

Geniş anlamıyla kamu ile özel sektör taraflarının belli bir işin görülmesinde bir araya gelmeleri olarak açıklanan kamu özel sektör ortaklığı kamu hizmetlerinin sunumunda, kamu altyapılarının inşasında ve kamu hizmetlerinin finansmanında kullanılan yeni bir yöntemdir. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın kaynak sağlamak amacıyla uyguladığı Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı projeleri kamu özel sektör ortaklığı modeli olarak tanımlanmaktadır.

Bu çalışmada TOKİ'nin yeni kamu işletmeciliğinin ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılma süreci üzerinde durularak kamu özel sektör ortaklığı uygulaması olarak Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı modeli değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı, Kamu Özel Sektör Ortaklığı, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Yeni Kamu İşletmeciliği.

ABSTRACT
Master Thesis

**Public Private Partnership: Republic of Turkey Prime Ministry Housing
Development Administration of Turkey (TOKI) and the Model of Revenue
Sharing in Return of Land Sale**

Adil ÇAMUR

**Dokuz Eylöl University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Administration
Public Administration Program**

Public private partnership can be explained as a collaboration of public and private sector in order to carry out a project. This contains; building public infrastructure, providing and financing public services. Model of Revenue Sharing in Return of Land Sale implemented by Republic of Turkey Prime Ministry Housing Development Administration of Turkey (TOKI), in order to provide financial resource, is described as a public private partnership.

This study examines Model of Revenue Sharing in Return of Land Sale as a public private partnership implementation with a special focus on TOKI's reconstruction process with the framework of new public management.

Keywords: Model of Revenue Sharing in Return of Land Sale, Public Private Partnership, Republic of Turkey Prime Ministry Housing Development Administration of Turkey, New Public Management.

**KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI: BAŞBAKANLIK TOPLU KONUT
İDARESİ BAŞKANLIĞI (TOKİ) VE ARSA SATIŞI KARŞILIĞI GELİR
PAYLAŞIMI UYGULAMASI**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	viii
TABLolar LİSTESİ	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ VE KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI

I. FORDİST DÖNEMDE DEVLET VE KAMU YÖNETİMİ	6
A. Fordist Birikim Rejimi	6
B. Fordist Dönemde Devlet ve Kamu Yönetimi	8
II. POSTFORDİST DÖNEMDE DEVLET VE KAMU YÖNETİMİ	11
A. Postfordist Birikim Rejimi	11
B. Postfordist Dönemde Devlet	13
C. Yeni Kamu İşletmeciliği	19
III. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI	25
A. Tanım ve Özellikler	27
B. KÖSO Modelleri	33
IV. BÖLÜM SONUCU	36

İKİNCİ BÖLÜM
TOKİ VE KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI

I. TOPLU KONUT KANUNLARI ÖNCESİ TÜRKİYE’DE KONUT ALANINDAKİ DÜZENLEMELER	41
A. 1920 - 1945 Dönemi	41
B. 1945 - 1960 Dönemi	43
C. 1960 - 1980 Dönemi	46
II. TOPLU KONUT KANUNLARI SONRASI DÖNEM TÜRKİYE’DE KONUT ALANINDAKİ DÜZENLEMELER	49
A. Toplu Konut Kanunları	49
B. TOKİ; Kurulştan Yeniden Yapılanmaya	53
C. 2002 Sonrası TOKİ - Yeniden Yapılanma	58
D. TOKİ’nin Mevzuatı ve Faaliyet Alanları	63
III. BÖLÜM SONUCU	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ARSA SATIŞI KARŞILIĞI GELİR PAYLAŞIMI

I. ARSA SATIŞI KARŞILIĞI GELİR PAYLAŞIMI MODELİ	67
II. TOKİ’NİN KENDİ GERÇEKLEŞTİRDİĞİ ASKGP UYGULAMALARI	72
III. ASKGP MODELİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER	81
SONUÇ	88
KAYNAKÇA	93

KISALTMALAR

ASKGP	Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı
GYO	Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
KİK	Kamu İhale Kanunu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOİ	Kamu Ortaklığı İdaresi
KÖSO	Kamu Özel Sektör Ortaklığı
RG	Resmi Gazete
ss.	Sayfadan Sayfaya
TKKOİ	Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi
TOKİ	Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Fordist-Postfordist Dönemde Devlet	s. 14
Tablo 2: TOKİ Arazi ve Arsa Kaynakları	s. 62
Tablo 3: TOKİ Mevzuatı	s. 63
Tablo 4: TOKİ'nin İnternet Sitesine Göre Faaliyet Alanları	s. 64
Tablo 5: TOKİ Konut Üretim Raporuna Göre Kurumun Faaliyet Alanları	s. 65
Tablo 6: Gelir Paylaşımına Dayalı Sözleşmelerde Tarafların Borçları	s. 69
Tablo 7: ASKGP Projeleri	s. 74
Tablo 8: TOKİ'nin Toplam Geliri ve ASKGP Geliri	s. 80
Tablo 9: ASKGP projelerinin Yüklenicileri	s. 81
Tablo 10: Yıllara Göre Konut Üretimi	s. 82
Tablo 11: TOKİ Konut Uygulamaları Dağılımı (Temmuz 2014)	s. 83
Tablo 12: Türkiye'de Sektörel Bazda İstihdamın Kayıt Dışılık Durumu (2006)	s. 84
Tablo 13: Toplam İstihdam İçindeki Gayri Resmi İstihdam Oranı, Sektöre Göre	s. 85

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Modelinin Kaynakları

s. 61

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin kamu kaynakları ile kamu personeli aracılığıyla sunulduğu geleneksel kamu yönetimi anlayışı 1970'lerle birlikte krize girmiştir. Refah devletinin yaşadığı krizin çözümünde reçete olarak sunulan devletin küçültülmesi ve geri çekilme hedefine uygun olarak kamu hizmetlerinin alanı ve sunum modelleri dönüşmüştür. Bu doğrultuda yeni kamu işletmeciliği daha önce devlet tarafından doldurulan alanların piyasaya açılmasına ilişkin kurumsal düzenlemelerin aracı olarak geliştirilmiştir. İşletmecilik alanındaki deneyimlerin kamu alanına aktarımını amaçlayan yaklaşım, kamu hizmetlerinin sunumu ve finansmanı için kaynakların çeşitlendirilmesine yönelik yeni modeller sunmuştur.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı (KÖSO), özelleştirme politikaları ile başlayan geri çekilme pratiklerinin devamı olarak 1990'larda popülerleşen yeni hizmet sunumu ve finansman modeli olarak ortaya çıkmıştır. KÖSO özelleştirmenin sınırlarına dayandığı, olumsuz sonuçlar doğurduğu ve özelleştirmeye karşı ilginin azaldığı noktada özel sektörü devletin çekildiği alanlarda piyasayı etkin kılmamanın aracı haline gelmiştir. Altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi başta olmak üzere kamunun yerine getirdiği hizmetlerin tedarikinde KÖSO'nun kullanılmasının kazandığı yaygınlık ve ün Türkiye'de de karşılık bulmuştur. Sağlık alanında KÖSO kullanımına ilişkin yasal düzenleme yapılırken, limanlar, havaalanları ve karayolları gibi yüksek finansman gerektiren yatırımlar KÖSO yolu ile gerçekleştirilmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı yalnızca kamu hizmeti tedarikine ilişkin özel sektörün dâhil edildiği yaklaşımlar öngörmemiştir. Ayrıca devletin ve kurumların kaynak kullanan konumdan kaynak yaratan konuma geçmelerini hedeflemiştir. Gelir getirici uygulamalar yoluyla kaynak temin edip, sorumlu oldukları hizmetlerin sunuma devam etmek amacıyla kurumlar, bu hedefi sağlayacak modeller geliştirmiştir. Bu hedefin Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'ndaki (TOKİ) uygulaması Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı (ASKGP) olarak karşımıza çıkmaktadır.

2002 sonrasında genişleyen faaliyet alanı, TOKİ'yi konut hedeflerinden uzaklaştırarak inşaat piyasasının tümüne egemen olan bir aygıtla dönüştürmüştür. Konut meselesini de aşarak kentleşme alanında tüm yetkileri elinde toplayan bir mekanizmaya dönüşen idarenin etki alanları genişlemiştir.

Kat karşılığı ya da arsa karşılığı inşaat sözleşmeleri yolu ile konut üretimi sıkça kullanılan bir konut üretim yöntemidir. Bireyler sahip oldukları arazileri, kendi inşaat güçleri olmaması sebebiyle kat da ya bağımsız bölümlerin satışından elde edilecek gelir karşılığında yüklenicilere konut inşaatı için vermektedirler. Devlet kurumları da benzer anlayışla hazine arazilerinden maksimum geliri elde edebilmek için bu tip sözleşmeleri kullanmaya başlamıştır. Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı (ASKGP) olarak isimlendirilen TOKİ uygulaması bu türün en çok kullanılan örneğidir. İstanbul başta olmak üzere şehirlerdeki değerli araziler kaynak geliştirme amacıyla kullanılmaktadır.

İhale yolu ile en büyük oranda geliri teklif eden yükleniciye verilen proje ile taraflar birbirlerine karşı borçlar yüklenirler. Yüklenici işin tasarımı, inşaatı, pazarlaması ve satışı ile sorumlu olurken idare, bağımsız bölümleri üçüncü kişilere satmakla yükümlüdür. Uygulama sürerken yapılan satışlardan elde edilen gelir idare adına açılan hesapta toplanır ve işin gerçekleşme oranlarına paralel olarak yüklenici payı serbest bırakılır. Uygulamanın amacı, idarenin özel sektörün teknoloji ve tasarım kabiliyetlerinden yararlanarak sahip olduğu araziden en fazla getiriyi sağlamasıdır.

Çalışmanın konusu olan ASKGP uygulaması idarenin finansman kaynaklarında meydana gelen değişimin ürünüdür. Toplu konut kanunları ile öngörülen finansman anlayışı zaman içerisinde farklılaşmıştır. İdarenin kaynakları bütçe içerisinde bütçe dışına alınmıştır. Fonların kaldırılması ile birlikte idare kendi kaynağını kendi yaratır duruma getirilmiştir. KÖSO örneği olan ASKGP uygulaması finansman ihtiyacının karşılanması için geliştirilmiştir.

Çalışmanın Amacı

Konut ihtiyacının karşılanması için gerekli kurumsal altyapının karşılanması için kurulmuş olan TOKİ'nin uyguladığı bu model, kurumun konut ihtiyacının karşılanması hedefi ile çelişkiler taşımaktadır. TOKİ bir yandan konut politikası çerçevesinde konut ihtiyacının karşılanması için projeler geliştirirken diğer yandan kaynak sağlamak için arazilerini yüksek gelir gruplarının kullanımı için kullandırmaktadır. Kurum sahip olduğu araziler üzerindeki kullanım kararlarını bu iki farklı kullanım amacını değerlendirerek vermektedir. Sonuç olarak arazinin özel sektör tarafından yüksek gelir grupları için konut, alışveriş merkezi vb. için kullanımı

ile sosyal konut için kullanımı kamu yararı açısından karışıklık içermektedir. Bu noktada çalışma, kurumun mevzuatından hareketle ASKGP uygulamalarının kurumun asli işlevinin yerine getirilmesine etkisini değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Çalışmanın Yöntemi

Yöntemsel olarak konunun kuramsal ve analitik boyutlarıyla birlikte ele alındığı bu çalışma, tanımlayıcı, betimleyici ve durum saptayıcı bir araştırmadır. TOKİ, konut sektörüne etkisi ve KÖSO örneği olarak ASKGP modelinin ortaya çıkışı kuruma ilişkin yasal mevzuattan hareketle incelenecektir. Betimleyici ve nitel bir çalışma olan araştırma istatistikî verilerle desteklenmiştir. Araştırmada veri toplama tekniği olarak kütüphane araştırması (literatür taraması - belge analizi) tekniği kullanılmış, bu kapsamda, konu ile ilgili yerli ve yabancı bilimsel nitelikteki kitaplar, dergiler ve yayınlanmış diğer eserlerle, ulaşılabildiği ölçüde istatistiki bilgilerden yararlanılmıştır. TOKİ'nin gelirlerine, ASKGP uygulamalarına ilişkin paylaşılan veriler kurumdan elde edilmiştir. Söz konusu verilerin bir kısmı dilekçe hakkı kapsamında kuruma sorulan sorulara verilen cevaplardan bir kısmı ise kurum çalışanları ile yapılan görüşmeler sonucu edinilmiştir.

Çalışmanın Sınırları

Araştırma TOKİ'nin 2002 sonrasında yeniden yapılanarak KÖSO modeli olarak uyguladığı Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı modeliyle sınırlandırılmıştır. TOKİ öncesinde konut ve kentleşme alanındaki yasal ve kurumsal düzenlemelerden ASKGP modeliyle ilişkili olanlar paylaşılmıştır. Çalışma, Türkiye'nin konut ve kentleşme tarihine bu açıdan değinmektedir, ASKGP uygulamasının tanımlanmasına yöneliktir. Çalışmanın bir başka kısıtı konut meselesine ilişkindir. Çalışma konut ve barınma hakkını tartışmamaktadır. Son olarak çalışma model ile sınırlı olduğundan TOKİ'ye ilişkin mevzuatta meydana gelen değişiklikler ASKGP modelinin ortaya çıkışı ve uygulanışı ile ilişkisi bağlamında çalışmaya dâhil edilmiştir.

Literatür Değerlendirmesi

Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı, arazi üzerine bağımsız bölümlerin yüklenici tarafından inşaatı ve pazarlanmasını içeren bir sözleşmeye dayanmaktadır.

Bu noktada ASKGP'yi hukuki açıdan ele alan çalışmalar mevcuttur. Prof. Dr. Hasan Erman'ın "Arsa Payı Karşılığı İnşaat Sözleşmesi (2010)" isimli kitabı TOKİ uygulamasına değinmeksizin modelde kullanılan sözleşmeyi değerlendirmektedir. Umut Yeniocak'ın "Gelir Paylaşımına Dayalı İnşaat Sözleşmesi (Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı) (2013)" isimli doktora tezinden meydana gelen kitabında ise TOKİ uygulaması da ele alınarak sözleşmenin hukuki niteliğin, sözleşmeden doğan davalarda uygulanacak kurallar tartışılmaktadır.

ASKGP uygulamasının ele alındığı iki yüksek lisans tezi mevcuttur. İlki, Yüksek Öğretim Kurumu Tez Merkezi veri bankasında yer alan fakat erişime kapalı olan Muhammed Kadir Baltacı'nın "TOKİ'nin Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Modeli Üzerine Bir İnceleme (2012)" isimli çalışmasıdır. Çalışma sahibi ile görüşülmüş fakat araştırmanın yayınlanma aşamasında olduğu için çalışmaya erişilememiştir. Veri tabanında yer alan özetle arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı modelinin incelenerek, uygulayıcı taraflar açısından fonksiyonunun araştırılması, uygulamada karşılaşılan sorunların tespiti ve modeli uygulayan TOKİ adına bir kaynak geliştirme metodu olmasının diğer kamu kurumlarında işlevselliğinin irdelendiği belirtilmektedir. İkinci çalışma ise Cengiz Giray'a aittir. "Arazi Geliştirme Sürecinde Kamu Özel Sektör Ortaklıkları: Arsa Satışı Karşılığı Hâsılat Paylaşımı Yöntemi (2010)" isimli çalışmada Türkiye'de arazi geliştirme süreçleri üzerinde durarak, kamu özel sektör ortaklıklarının arazi geliştirme süreçlerine katılımını değerlendirmektedir. Çalışmada TOKİ'nin kamu özel sektör ortaklığı modelini kullanarak arazi geliştirme süreçlerine katılımı beş uygulamaya ait verilerden hareketle tartışılmıştır.

Bu araştırma ise, modeli kamu hizmetlerinin finansmanında yeni bir yaklaşım olarak ele alması, modelin uygulamaya başlandığı 2003 yılı öncesindeki yasal kurumsal düzenlemelerin uygulamanın geliştirilmesi ile ilişkisinin kurulması açısından literatürdeki diğer çalışmalardan farklılaşmaktadır. Çalışmanın diğer farkı ise bu araştırmada ASKGP ile gerçekleşen uygulamaların sonuçlarına ilişkin genel değerlendirmeye yer verilmesidir.

Birinci bölümde, yeni kamu işletmeciliği üretim biçiminde meydana gelen değişimden hareketle tanımlanmıştır. Üretim biçimlerinde meydana gelen değişimin düzenleme biçimi olan devleti nasıl dönüştürdüğü, devlette meydana gelen

değişimlerin ise kamu yönetimi sistemlerini nasıl yeniden yapılandığı değerlendirilmiştir. Bu doğrultuda yeni kamu işletmeliği üzerinde durularak yeni kamu işletmeciliğinin kamu hizmeti sağlanmasına ve kamu hizmetlerinin finansmanına etkisi analiz edilmiştir. Son olarak yeni kamu işletmeciliğinin bir uygulaması olan KÖSO tanımlanarak özellikleri ve modellerine değinilmiştir.

İkinci bölüm, çalışmanın konusu olan Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı uygulamasının kullanılmaya başlanmasının öncesinde Türkiye'nin konut alanındaki yasal ve kurumsal geçmişine odaklanmıştır. Birinci kısım konut alanında geliştirilen politikalara genel bir bakış içermektedir. Toplu konut kanunlarına ginceye kadar konut alanında geliştirilen eylemler konumuzla ilişkilendirilerek paylaşılmıştır. İkinci kısımda ise toplu konut kanunları ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile birlikte konut alanının dönüşümüne değinilmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidarı ile birlikte TOKİ'nin yapısında meydana gelen değişimi odağa alarak KÖSO örneği olan ASKGP uygulamasının geliştirilme süreci mevzuat ışığında değerlendirilmiştir.

Son bölümde ASKGP uygulamalarının değerlendirilmesini amaçlanmıştır. Uygulamaya dair elde edilen veriler modelin kullanılmasının sosyal konut üretimi ve idarenin işleyişine etkisi açısından ele alınmıştır. Son olarak ASKGP kullanımının sonuçları tartışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ve KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI

1970’lerde yaşanan durgunluk ve krizin ardından birikim rejimine koşut olarak kamu yönetimi anlayışı da değişim göstermiştir. Böylece işletmeciliğin yöntemlerinin kamuda uygulanmasının ötesinde kamu yönetiminde anlayış değişikliği yaşanmıştır. Yeni kamu işletmeciliği devletin ekonomik alanda gücünün ve etkisinin yoğun olduğu Fordist dönem kamu yönetimi anlayışının eleştirisi üzerine kurulmuştur. Devlet kaynaklarına, imkânlarına ve yöntemlerine dayalı kamu yönetiminin yerini özel sektörün kaynak, yöntem ve imkânlarının seferber edildiği anlayış almıştır. Yeni anlayışla kamu hizmeti sunumu ve kamu hizmetlerinin finansman şekilleri değişmiştir. Bu değişimle kamu kurumlarının kaynağını bütçeden sağlayarak hizmet sundukları model yerini kurumların kaynaklarını yaratarak, hizmetleri fiyatlandığı modele bırakmıştır. Kamu özel sektör ortaklıkları yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde kamu hizmetlerinin finansmanına ve sunumuna özel sektörü dâhil etmiştir.

I. FORDİST DÖNEMDE DEVLET ve KAMU YÖNETİMİ

İki dünya savaşı arasında ekonomik temeli oluşan ve kurumsallaşan refah devleti öncesinde devlet, bireylerin doğal haklarını güvence altına almak için yapılmış bir toplumsal sözleşmeye dayanmıştır. Bu sözleşme devlete sadece temel insan haklarını güvence altına alma görevi yüklemiş ve devletten başka hiçbir alana karışmaması beklenmiştir. Devlet, bireysel özgürlüklerin korunması ve pazar düzeninin işleyişinin sağlanması alanları ile kısıtlanmıştır (Şaylan, 2003: 77).

A. Fordist Birikim Rejimi

Belli bir dönem içerisindeki yaygın üretim modelini tanımlamak için kullanılan birikim rejimi, üretim ve tüketimin örgütlenmesi yoluyla emeğin yeniden üretimini sağlayan, artık değerın üretim ve bölüşüm biçimidir. Birikim rejiminin istikrar ve devamını sağlayacak, tüzel kurumsal ve toplumsal yapılar/kurallar olarak tanımlanan

düzenleme tarzı/biçimi ise, belirli bir tarihsel dönemdeki birikim rejimini güvenceye alan yapılar/kurallar olarak ifade edilir (Aslan, 2012: 30-34).

Üretim rejimindeki değişim toplumsal siyasal yapıda değişiklikleri beraberinde getirir. Bir düzenleme biçimi olarak devlet ve bürokrasi, her birikim rejiminde yeniden biçimlenmektedir. Her birikim rejimine denk gelen bir devlet, bürokrasi, kamu personel rejimi (Aslan, 2012: 36) ve kamu yönetimi sistemi vardır.

Düzenleme Okulu, birikim rejimini; üretim ve işgücü örgütlenmesine dair normlar, gelir bölüşümü ilkeleri, pazardaki talep şekilleri ve tüketim normları, ortak sanayi ve ticaret yönetim kuralları, ekonomik alanlar arasındaki değişim formları ve ilişkileri ve diğer makro-ekonomik yönler, düzenleme tarzını ise; kanunlar, anlaşmalar vs. ile oluşan kurumsal izlenim, kapitalist dönüşümü güvenceye alan kurallar ve kültürel alışkanlıkların karmaşıklığı, sosyal ilişkileri düzenleyen özel ve resmi kurallar dizisi şeklinde tanımlar (Amin, 1997: 8).

1929 Ekonomik Buhranı'nın yarattığı yıkımların telafi edilmesi fordizm adı verilen üretim modeli ve tüketimi düzenleyen Keynezyen devlet politikaları ile mümkün olmuştur. Bant sistemine dayalı yeni üretim modelinin imkân sağladığı kitlesel üretimin tüketilmesi noktasında ortaya çıkan kriz tüketimin de kitleselleşmesine yönelik sistemin kurulmasıyla çözülmeye çalışılmıştır.

Fordist birikim rejiminin dayanağı olan üretim modeli “8 saatlik iş günü”, “5 dolar ücret” ve “akan şerit” ilkelerinin üzerine kurulmuştur ve kitle tüketimi ile eklemlenerek kitle üretimi olarak tanımlanmıştır (Dağdelen, 2005: 2). Sanayi üretiminin büyük oranda kitlesel üretim olarak gerçekleştirildiği, idari işler ile kol kuvvetine dayalı işlerin Taylorist bir ayrımla belirlendiği, iş bölümünün ve iş tanımlarının katı bir şekilde yapıldığı, ürün standartlaştırmasının verimlilik artışları getirdiği ve artan talebin bu standartlaşmayı hızlandırdığı bir üretim biçimi (Eraydın, 1992: 15) olan fordizm belli bir fabrikadaki üretim örgütlenmesini aşır bir döneme adını vermiştir.

Fordizm, adını Henry Ford'un 1920'li yıllarda otomobil fabrikasında uyguladığı ücret ve çalışma düzeninden almakla birlikte bundan fazlasıdır. Fordizm bir üretim ve birikim rejimi olmasının yanında sosyal ve kültürel etkileri ile de değerlendirilmektedir. Bu yüzden fordizm, yalnızca bir kitle üretimi sistemi değil, daha çok bütünsel bir yaşam tarzı gibi ele alınmıştır (Harvey, 2010 : 158). Gramsci,

fordizmi, kapitalist medeniyette yeni bir dönemi başlatan, planlı ekonomiye geçişe damgasını vuran, yalnızca üretimi değil bireyi de planlayan, yeni bir işçi (ve insan) tipi yaratmak için hayatının en mahrem anlarını işgal eden ve bir montaj hattı ile sınırlı kalmayan yaklaşım (Gramsci'den aktaran Kumar, 1995: 68) olarak üretim rejimini aşar şekilde tanımlamıştır.

B. Fordist Dönemde Devlet ve Kamu Yönetimi

Fordist üretimin gereklerine karşılık verebilecek, üretim rejimine eşlik edecek ve üretimin devamı için gerekli şartların oluşturulmasına hizmet edecek yeni bir düzenleme tarzının yaratılması gerekmiştir. Bu ihtiyaca karşılık fordist üretimin sürdürülmesi refah devleti olarak da adlandırılan Keynesçi politikalar ile mümkün olmuştur. Hareket noktası ekonomide tam istihdamın piyasanın kendi dinamikleri ile yani bir müdahale olmaksızın (görünmeyen el tarafından) sağlanabileceğini reddetmek (Eser ve diğerleri, 2011: 205) olan Keynesçi politikalar, kitlesel üretimin devamını makroekonomik politikalar uygulayarak sağlanmıştır. Kitle üretiminin sabit sermayeye büyük yatırımlar gerektirmesi sebebiyle, kârlılığın devam etmesi için devlet, maliye ve para politikaları ile istikrarlı talep koşulları yaratmayı hedeflemiştir. Bu doğrultuda Keynesçi politikalar, kitle üretimi ve tüketimini desteklemek amacıyla ulaştırma, su, elektrik gibi insanların yaşamsal ihtiyaçlarını gidermeye yönelik alanlara yönetmiş, tam istihdamı hedefleyen politikalar, sosyal sigorta, sağlık, eğitim, konut hizmetlerinin devlet tarafından sunulmasıyla toplumsal ücret desteklenmiştir (Harvey, 2010: 158).

Keynezyen politikalara fordist kitle üretiminin sürekli olarak tüketimi sağlanırken, birikim rejiminin krize girmesinin önlenmesi için talebin sürekli yüksek tutulması böylece ekonominin ve istihdamın dengede kalabileceği düşünülmüştür. Ekonomiye devletin müdahalesi, refah devleti harcamaları yoluyla sağlanmıştır. Böylece ekonomik ve sosyal hayatta yeni görevler edinen devlet müdahaleci olarak tanımlanmıştır. Müdahale çalışanları ve sosyal ve ekonomik bakımdan güçsüz olanları desteklemeye yönelik planlanmıştır. Piyasanın hatalarının devlet tarafından telafi edilmesi amaçlanmıştır. Bunun için talep yönetilerek üretimin ve tüketimin kitleselleşmesi amaçlanmıştır.

Emekçi sınıflar, burjuvazi ve sistemin siyasal seçkinleri arasında oluşan bir uzlaşmaya dayanan refah devleti toplumunda üretilen mal ve hizmetlerin bölüşümüne müdahil olmuştur (Şaylan, 2003: 93). En azından herkes için yeterli bir toplumsal ücreti garanti etmeye çalışmak, eşitsizlikleri gidermek, azınlıkların göreceli yoksullaşmasına ve dışlanmışlığına çare olmak üzere gelirin yeniden dağılımı yönünde politikaları veya hukuki birtakım tedbirleri uygulamaya koymak gibi hedefleri olan Keynesçi politikalar devleti tüm alanlarda uygulayıcı hale getirmiştir. Fordist dönemde devlet, emeğin yeniden üretimi için eğitim sağlık, sosyal güvenlik, kültür gibi alanlarda hizmetlerin doğrudan üreticisi olmuş, kamu hizmetlerini yaygın olarak kendi yapılanması vasıtasıyla sunmuştur. Fordist dönemde devleti müdahaleci yapan, emeğin varlık koşullarının maddi yeniden üretimini bizzat üstlenmesidir. Bu alanlarda, emeğin yeniden üretimi için kamu hizmeti adı altında toplumsal hizmetler sunmuştur. Devlet, emeğin yeniden üretiminin yanında, hammadde ve yatırım mallarının doğrudan üretimini üstlenerek ve bunun için iktisadi işletmeler kurarak sermayenin doğrudan yeniden üretimini de yerine getirmiştir. Devlet bunu yaparken, kamu hizmetleri ve kamu işletmelerinin finansman maliyetlerini toplumsallaştırarak, vergi biçiminde toplamıştır (Aslan, 2012: 115). Böylece devletin meşruluğunun garantisi, fordizmin yararlarını herkese yayabilme ve kitlesel ölçekte, ama insanca ve şefkatli biçimde, yeterli sağlık bakımı, konut ve eğitim hizmeti sağlayabilme kapasitesine bağlı hale gelmiştir (Harvey, 2010: 162).

1929 bunalımı emeği üretkenliğinin artışına karşın emeğin tüketimde yer alamamasından kaynaklanmıştır. Bu sebepten fordist birikim rejiminin devleti öncesinden farklı olarak üretim ve tüketim alanlarına birlikte müdahil olmuştur. Devlet kendisinden önceki ve sonraki biçimlerinden farklı olarak, ekonomik alana bir kapitalist gibi etkin olarak katılmıştır. Ekonomiye müdahale sadece faiz ve diğer mali araçlar yolu ile ekonominin idare edilmesini aşarak devletin bizzat üretici olarak ekonomik yaşama katılmasını içermiştir (Şaylan, 2003: 101).

Ekonomik alana ve toplumsal yaşama etkin olarak katılan devlet, işlem ve hacim olarak genişlemiştir. Devlet, sermayenin doğrudan yeniden üretimi için altyapı yatırımlarını üstlenmiş, yatırım malları ve hammadde üretimi için işletmeler kurmuş, bunun yanında İkinci Dünya Savaşı sonrası geniş devletleştirme etkinliğine girişmiştir. Alt yapı yatırımları dışında, kamusal işletmeler kurarak, doğrudan mal ve hizmet

retme işine de üstlenen devlet, kamu işletmelerini vergilerle finanse etmiş, hizmetlerin sunumunda kârı geri plana itmiş, böylece sermayeye ucuz girdi sağlamıştır. Bu bakımdan sermayenin yeniden üretilmesine de katkı sağlamıştır.

Emeğin günlük yaşamının üretildiği mekân olarak kentler, fordist dönemde devletin genel paradigmasına koşut olarak yapılanmıştır. Yerel yönetimler, konuttan, ulaşıma ya da su hizmetlerine değin birçok kentsel hizmetler alanında doğrudan üretici ve müdahaleci olmuşlardır. Devlet, toplu ulaşım olanaklarından konut sorununun çözümüne değin pek çok alanda fordist birikim rejimi doğrultusunda işlevler yüklenmiştir. Devlet, liberal devletteki gibi siyasal alanda yer almamış, iktisadi alanda bir kapitalist gibi hareket etmeye başlamış; fabrika kurmuş, uçak almış ve işletmiş, inşaat yapmıştır (Aslan, 2012: 116-125).

Pazar mekanizmasının ekonomik ve toplumsal yaşamı tümüyle düzenlemesinin mümkün olmayacağı düşüncesiyle, refah devletine doğrudan/dolaylı müdahalelerle yaşamı planlama görevi verilmiştir (Uysal, 1992: 14). Kamu yönetimi mekanizması fordist dönemde büyük bir ekonomik alana yayılmış olan devlet faaliyetlerinin organizasyonu için seferber edilmiştir. Devlet, emeğin ve sermayenin yeniden üretimi alanlarında yüklendiği görevleri yaygın, merkezi ve hiyerarşik biçimde örgütlenen (geleneksel) kamu yönetimi vasıtasıyla yerine getirmiştir.

Birikim rejiminin değişimine koşut olarak ortaya çıkan yeni anlayış devletin kurumsal, yönetsel yapısını ve işlevlerinde değişime sebep olmuştur. Böylece devlet eskisinden farklı olarak yeni görevler ve kurumlar edinmiş kamunun yürüttüğü işlerde artış meydana gelmiştir. Fordist dönem öncesinde kamunun hizmet alanına girmeyen birçok alanda devlet önemli görevler üstlenmiş, yurttaşların eğitiminden sağlığına, çöplerinin toplanmasına kadar kendini sorumlu hale getirmiştir. Toplumsal ve yapısal dönüşümle birlikte kamu işlevlerinde yaşanan muazzam artış yaşanmıştır. Bu kamu yönetimi mekanizmasının genişlemesine sebep olmuştur. Tüm alanlarda aktör olarak yer almayı hedefleyen devlet anlayışının kurumsallaşması için kamu yönetimi mekanizmasına önemli rol dşmştir.

Siyasal açıdan örgütlenmiş emek, iş dünyası ve devlet arasındaki bir kontrata dayanan refah devleti uygulamaları 1970'lerin sonunda en yüksek noktaya ulaşmıştır. Bunalım, sözü edilen kontratın son bulması anlamına da gelmiştir (şaylan, 2003: 123). Fordist emek sürecinin üretkenlik bunalımına girmesiyle, emek süreci üzerine

kurulmuş yapılar sermaye birikimi için birer engel haline gelmiştir. Üretim ve tüketimi birlikte organize etmek için kurulan ve devleşen devlet ve kamu yönetimi mekanizmasının yeni ortaya çıkan üretim biçiminin gerekleri doğrultusunda yeniden yapılanması gereğini ortaya çıkarmıştır.

1960’larda ve 1970’lerde kamu harcaması gereklerini sağlama çabaları neticesinde devletin ekonomideki ve sosyal yaşamdaki rolü oldukça yüksek düzeye çıkmış, 1980’lere gelindiğinde ekonomiler daralırken devletin refah harcamalarının maliyetini karşılamak güçleşmiştir. Üretim biçiminde meydana gelen krizle kamu harcamalarının geniş ölçekte sürdürülmesinin mümkün olmadığı düşünülerek devletin kamu hizmeti alanlarından çekilmesi veya özel sektöre kamu hizmeti sunumunda alan açması gündeme gelmiştir. Bu gereğe uygun olarak kamu yönetiminin dönüştürülmesi hedeflenmiştir.

II. POSTFORDİST DÖNEMDE DEVLET ve KAMU YÖNETİMİ

A. Postfordist Birikim Rejimi

Üretim biçimi 1970’lere gelindiğinde köklü bir değişim geçirmiştir. Dünyanın toplam üretiminin yoğunlaştığı Amerika Birleşik Devletleri’ne ve montaj hattına dayalı fordist üretime alternatifler ortaya çıkmıştır. Yalnızca üretimin yapıldığı mekân ve coğrafyalar değişmemiş, üretim yöntemi de farklılaşmıştır. Yeni üretim teknolojilerinin gelişmesi daha esnek üretim yöntemlerinin yaşama geçirilmesini mümkün kılarken bilişim ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler üretim birimlerinin esnekliği artmıştır. Böylece fordizmin kitlesel, üretim farklılaşması düşük, üretim süreci uzun ve hiyerarşik katı üretim yöntemlerinin yerini esnek üretim yöntemleri almaya başlamıştır. Sermayenin büyük bir hareketlilik ve esnekliğe eriştiği bu dönemde yeni birikim rejimi esneklik üzerinde yapılandırılmıştır. Esneklik kavramı, istihdam hacim ve biçimlerinde, ürün niteliğinde, emek piyasalarında, iş uygulamalarında, teknolojiye, örgüt biçiminde fordist katı düzenlemelerin ve standardizasyonun esnetilmesi, yumuşatılması olarak tanımlanmaktadır (Belek, 1999: 54).

Postfordist üretim ve birikim rejimi, tüketim taleplerini karşılayabilmek için üretimin esnek bir modelde yerine getirildiği, işgücü ve makineleşmede esnek

uzmanlaşmanın sağlandığı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin üretimde yaygın olarak kullanıldığı bir üretim ve birikim rejimidir (Saklı, 2013: 114).

Fordist üretim biçiminde meydana gelen değişiklikler şu şekilde sıralanabilir:

- Fordist üretim yapan üretim üniteleri az gelişmiş ülkelere ve ülke içinde az gelişmiş bölgelere taşınmıştır.
- Fordist kitlesel üretim yapan tek işlevli makineler yerine çok işlevli makineler kullanılmaya başlanmıştır.
- Fabrikalarda üretim yerine küçük atölyelerde üretim yapılmaya başlanmıştır.

Fordizmin katılığı esneklik ile aşılmaya çalışılmış, emek süreçleri, işgücü piyasaları, ürünler ve tüketim kalıpları bakımından esnekliğe yaslanan esnek birikim yaygınlaşmıştır (Harvey, 2010: 170). Üretim sürecinde ve tüketim kalıplarında farklılık ve çeşitlendirme üzerine yapılandırılan postfordist birikim rejimi; meta ilişkilerinin küresel düzeyde yayılması, daha önce metalaştırılmamış olan tüm etki alanlarının, özellikle siyaset, sağlık, eğitim ve bilimin metalaştırılması ve bu etkinliklerin kâr odaklı hale getirilmesi mantığı üzerine geliştirilmiştir (Jessop, 1997: 567).

Yeni ortaya çıkan birikim rejimine koşut olarak düzenleme biçimi olan devlet de yeniden yapılanmıştır. Devlet ekonomik alanda yeniden konumlanmıştır. Postfordist dönemde devlet, postfordist birikim rejiminin üzerinde yükselen kapitalist devlet biçimidir. Tarihsel olarak, 1970'ler ve 1980'ler devletin 1945 sonrası kazandığı fordist biçimin kazandığı bir dönemdir. Bu yeniden yapılanma döneminde devletin fordist aşamada kazandığı işlev ve yapıların ortadan kaldırılması amacı güdülmüştür (Aslan, 2012: 212-212).

Yeniden yapılanan devletten yüklerinden kurtulması beklenmiştir. Bu bağlamda geniş bir yelpazede kamusal olarak sunulan hizmetlerin azaltılması ve özel sektöre devredilmesi öncelikli hedef olarak belirlenmiştir. Genişleyen devlet ve hantallaşan kamu yönetimi mekanizmasının yeniden inşasında özel sektör deneyimlerinin kamuya aktarılması hedeflenmiştir.

B. Postfordist Dönemde Devlet

Fordist dönem devletin geriletilmesi aşamasında, emeğin yeniden üretimini amaçlayan toplumsal kamu hizmetleri ve refah devleti uygulamaları kamu hizmetleri alanından çıkarılarak piyasaya devredilmiştir. Kamu işletmeleri özelleştirilerek, piyasaya devredilmiştir. Postfordist dönemde devlet, fordist dönemin tersine toplumsal yaşamın tüm alanlarına karışımçı ve yeniden üretici olmaktan çekilme, bütün alanları piyasaya, sermayeye devretme kamu hizmetleri sermaye birikimine açma eğilimindedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda kullanıcılardan ücret alınması kamu hizmeti anlayışındaki kırılmayı göstermektedir. Kamu hizmeti sunumunda işletme yöntem ve tekniklerinin kullanılmasına dayanan yeni kamu işletmeciliği esnek birikim rejimine koşut olarak ortaya çıkmıştır. Fordist birikim rejiminin refah devletin krizine çözüm olarak geliştirilen esneklik kamu yönetimi yapılanmasını da etkilemiştir. Yeni üretim biçimiyle birlikte oluşan devlet biçimiyle, siyasal sistemin pazar sistemine benzemesi, mümkün olan her işlevin pazara aktarılması, yönetimin büyümesini engelleyici önlemler alınması ve ekonomik etkinliklerin devletin karışması dışında kalması hedeflenmiştir. Piyasa devletin dışında bir güç haline getirilirken, siyasal yaşamı dengeleyici bir aktör olarak kurgulanmıştır. Bu bağlamda devlete oyun kurucu ve düzenleyici rol biçilmiştir (Uysal, 1992: 21).

Refah devletin gerilemesiyle ortaya çıkan yeni kamu yönetimi mekanizması bütün hizmet alanlarına karışımçı olmaktan çekilerek, tüm kamu hizmeti alanını alanı piyasaya, sermayeye devretme eğiliminde olmuştur. Devletin kamu hizmeti alanından çekilmesinin sonucu olarak kamu hizmetleri bedelli hale gelirken, hizmetler piyasa fiyatlarına göre fiyatlandırılmıştır. Devlet hammadde üreterek ucuz mal-hizmet sağlamaktan çekilmiştir. Sonuç olarak refah devletin piyasalara “karışma” durumu, “düzenleme” durumuna dönüşmüştür (Aslan, 2012: 214–224).

Tablo 1: Fordist-Postforist Dönemde Devlet

DEVLET	
FORDİST ÜRETİM	POSTFORDİST ÜRETİM
Regülasyon / düzenleme	Deregülasyon / yeniden düzenleme
Katılık	Esneklik
Toplu pazarlık	Bölünme/bireyselleştirme, yerel ya da firma temelinde pazarlık
Refahın toplumsallaşması (refah devleti)	Kolektif ihtiyaçların ve sosyal güvenliğin özelleştirilmesi
Uluslararası istikrarın çok yanlı anlaşmalar aracılığıyla sağlanması	Uluslararası istikrarsızlık; artan jeopolitik gerilimler
Merkezileşme	Ademi merkezileşme; bölgeler ve kentler arasında keskinleşen rekabet
“Sübvansiyon” devleti / kenti	“Girişimci” devlet / kent
Gelir ve fiyat politikaları aracılığıyla piyasalara dolaylı müdahale	Piyasalara tedarik politikaları aracılığıyla doğrudan müdahale
Ülke çapında belirlenmiş bölgesel politikalar	“Alana bağlı” bölgesel politikalar
Firmalarca finanse edilen araştırma ve geliştirme	Devletçe finanse edilen araştırma ve geliştirme

Kaynak: Swngedouw’dan aktaran Harvey, 2010: 204.

Yeni Kurumsal İktisat ve Kamu Tercihi Teorisi

Yeni Kurumsal İktisat ve Kamu Tercihi Teorisi devletin yeniden yapılanmasında temel teorik dayanaklar olmuştur. Hayatın işleyişini yönlendiren kural ve kurumların üzerinde duran yeni kurumsal iktisat, devletin ekonomik hayat içerisindeki rolünü ve fonksiyonlarını sınırlandırmayı savunur. Yeni kurumsal iktisat, yerleşik iktisadi teorileştirmenin bilinen temel argümanlarını kullanılarak kurumların ve kurumsal ilişkilerin bu anlayış doğrultusunda açıklanabileceği varsayımından hareket eden bir yaklaşımdır. Buna göre, iyi tanımlanmış çevre ve koşullar içinde bireylerin fayda maksimizasyonu çabaları etkin sonuçlar üretmektedir (Demir, 1996: 210).

Belirleyici-rasyonel birey üzerine kurulmuş neoklasik yaklaşımın terk edilmesini öngören kurumsal iktisatçılar; bireylerin istekleri, tercihleri ve seçimleri bağımsız değişkenler olarak kabul edilmesini reddederek bunların gerçekte kurumsal yapılar tarafından belirlendiğini iddia etmişlerdir. Yaşadığı kültür ürünü olan bireyin davranışları geliştirdiği ekonomik sistemin daha geniş bir toplumsal sistemin alt sistemidir. Bu nedenle incelemeler, kurumlar, iktisadi süreçler, bunlar arasındaki ilişkiler ve değişim üzerine yönelmelidir (Güler, 2009: 96).

Siyaset biliminin temel konularını ekonomi biliminin yöntem ve araçları ile incelemeyi amaçlayan kamu tercihi teorisi politik süreçlerde alınan kararları ve uygulamaları analiz etmeyi hedefler. Model, bireyler, maddi gereksinimlerini maksimize etme yollarını arayan, seçilmiş yöneticiler, oylarını, bürokratları ise bütçeleri maksimize eden kişiler (Worsham ve diğerleri, 1997: 423-428) olarak varsayar ve mikro ekonominin kavramları siyaset bilimi ve kamu yönetimiyle sentezlemeye çalışır.

Siyaset kurumunun ekonomi biliminin yöntemleri ile analiz edilmesini amaçlayan kamu tercihi teorisi temsili demokrasinin kurum ve işleyişinin toplum tercihlerini siyasal karar alma mekanizmalarına doğru olarak taşımadığını tespiti üzerine temellenmiştir. Siyaset biliminin de inceleme konusu olan devlet, siyasal partiler, seçim sistemleri, oy verme davranışları ekonomi yöntemi ile değerlendirilir. Teori siyasal aktiviteye katılan, karar veren ve tercihte bulunan somut bireyleri esas almaktadır. Ekonomi biliminin karmaşık pazar ilişkilerine katılan bireylerin alıcı, satıcı, üretici, yatırımcı, girişimci olarak davranışlarını anlamaya ve açıklamaya çalışan bir çözümleme yöntemi olması gibi, kamu tercihi teorisi de kompleks yönetsel fonksiyonlara katılan bireylerin oy veren seçmen, seçime giren aday, seçilmiş temsilci, bürokrat olarak eylem ve davranışlarını ekonomi biliminin yöntemleriyle incelemeyi önerir. Siyasal insan ile ekonomik insanın aynı olduğunu, bireylerin nasıl ekonomik faaliyetlerinde bireysel çıkarı esas alıyorsa siyasal davranışlarında da önce bireysel çıkarını önemsendiği iddia edilmiştir (Çoban, 2003: 75-76).

Devletin büyümesinin nedenleri ve sonuçlarını değerlendiren kamu tercihi teorisi devletin büyümesinin olumsuz sonuçlarını ekonomik ve politik yozlaşma olarak sınıflandırmıştır. Teoriye göre devletin ekonomideki rolünün ve fonksiyonlarının büyümesiyle güç ve yetkileri artan politikacıların rüşvet, adam kayırmacılık, hizmet

kayırmacılığı, partizanlık ve lobicilik gibi davranışlar edinmiştir. Aynı zamanda seçmen olan yurttaşların kamu hizmetlerinin artışından hoşlanırken vergi yüklerinin artışından rahatsız oldukları bu yüzden politikacıların hizmetlerin kaynağının vergi yerine borçlanma benzeri yollar sağlandığı bunun ise ekonomik istikrarı bozduğu belirtilmiştir (Aktan, 2004: 97-100).

Kamu tercihi teorisi, geleneksel kamu yönetiminin siyasal davranışın kamu yararını esas alma varsayımına karşı çıkmıştır. Bireysel çıkarların öncelikle önemsendiği tespiti, planlamaya dayalı refah devleti anlayışının olmazsa olmaz olmadığını, piyasa mekanizmaları ile de bireylerin ihtiyaçlarının tatmin edilebileceğini gündeme getirmiştir. Pazarı yönetmeliğe karşı güçlü bir alternatif olarak sunmuş, kamu yönetiminde piyasa ilkelerinin hakim olmasına imkan sağlamıştır. Kamu tercihi teorisi, şeffaflaşma, rekabet, ekonomik teşvik sistemi, performansa dayalı ücret sistemi vb. öneriler sağlamayı, maliyet ve fayda dağılımını piyasa şartlarına yaklaştırmayı hedeflemiştir (Çoban, 2003: 90-93).

Kamu tercihi teorisi, özel sektör niteliklerine sahip ve kamu mallarının sunu ve istemine dayanan bir kamu sektörünün yaratılmasını savunmakta (Kelly, 1988: 5), kamu tercihi teorisi kamu yönetiminden yeni kamu işletmeciliğine geçişin teorik temellerini oluşturmaktadır.

Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği

Postfordizm, üretim örgütlenmesini mekân üzerinde parçalamıştır. Bu parçalanma ile sermaye birikiminin küçük birimler biçiminde saçaklanması kapitalist gücün coğrafya üzerinde yayılmasını ve âdemi merkezileşmesini doğurmuştur. Böylece parçalara ayrılan güç, kendi içerisinde var olduğu yerin iktidarını ele geçirmiştir. Burada gücün parçalara ayrılması, güçsüzleşmesi anlamına gelmemekte, aksine toplumsal ilişkilere daha yoğun ve yaygın olarak egemen olmasını doğurmuştur. Üretimin parçalanması aynı zamanda, ağ ilişkileriyle bağlı olan yerel, küresel iktidar ilişkilerinin doğrudan etkisi altında olarak, küresel ilişkilerin yereldeki uygulayıcısı durumuna düşmektedir. Üretimdeki esneklik ve parçalanma devlet yapılanmasını da etkilemiştir. Yönetim yerine tek aktöre değil aktörlere dayalı yönetim kavramı kullanılmaya başlanmıştır.

Yönetişim kavramı, yöneten yönetilen ayrımını tek taraflı kabul edip bu ilişkiye son vererek yönetim kavramını dönüştürmeyi hedefler. Yönetişim, tek merkezliğin yerine çok merkezli ademi merkezi bir yapıyı, hiyerarşik ilişkilerin yerine karar alma ve uygulamada katılımcılık temelinde birimlerin özerkliğini vurgular. Yönetişimin kurduğu iktidar yapısının aktörleri, devlet, sermaye ve sivil toplumdur. Refah devletinden boşalan alanı sivil toplum kuruluşları ile doldurmaya çalışan “yönetişimci devlet” toplulukların kendi düzenlemelerini kendilerinin yapması ve denetlemesi, kendi sorunlarını kendilerinin çözmesi ilkesine dayanan bir devlet anlayışını inşa etmiş, kamu yönetiminde yeni kamu işletmeciliği ile desteklenmiştir (Şahin, 2009: 61-62).

David Osborne ve Ted Gaebler 1992 yılında yayınladıkları “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Hükümeti Yeniden İcat etmek: Girişimci Ruh Kamu Sektörünü Nasıl Dönüştürüyor?)” isimli çalışmalarıyla yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına katkıda bulunmuşlardır (Üstüner, 2000: 22). Kamu yönetimi sisteminde paradigma değişimini beraberinde getirecek yeni “hükümet” biçimi önermişlerdir. Piyasa yönelimli hükümetler kurulması için öneriler ve ilkelere yer veren çalışmada mal ve hizmet sunumunda piyasa öne çıkarılmıştır (Osborne ve Gaebler, 1992)

Osborne ve Gaebler’in öngördüğü girişimci hükümet biçiminin ilkeleri şu şekildedir:

Katalizör Hükümet: Politika yapımı ve uygulaması ayrılmalı. Uygulama tamamıyla özel sektöre devredilmelidir.

Toplumun Sahip Olduğu Hükümet: Hükümet bütün hizmetleri vermektense farklı toplumsal grupların bu hizmetleri sunmasına olanak tanınmalıdır.

Rekabetçi Hükümet: Hem hizmet sunan kurumlar hem de hükümet birimleri rekabet etmeli. Mal ve hizmet sunan birimler arasında monopolü artırmak yerine rekabet geliştirilmelidir.

Misyon Odaklı Hükümet: Kural odaklı bir idari sistemden hedef odaklı bir sisteme geçilmelidir. Kuralların sayısı azaltılmalı ve misyonların sayısı artırılmalıdır.

Sonuç Odaklı Hükümet: Kurumlar performans ölçümüne dayalı ve çıktı temelli olarak değerlendirilmelidir.

Müşteri Odaklı Hükümet: Kamu kurumları özel firmalar gibi vatandaşları müşteri olarak görmeli kamu hizmetleri müşterilerin taleplerine göre sürekli iyileştirilmelidir.

Uzak Görüşlü - Öngörülü Hükümet: Devlet kurumları aktif olarak yeni gelişmeleri yakından takip etmeli, hizmetlerin gereksiz yere ziyan edilmemesi için önlem almalıdır.

Adem-i Merkeziyetçi Hükümet: Karar alma süreçleri ademi merkeziyetçi olmalı; bürokratik sınırlamalara, hiyerarşiye karşı çıkılmalı. Yerelleşme ve katılımcı mekanizmalar teşvik edilmelidir.

Pazara Yönelik- Piyasa Yönelimli Hükümet: hükümet mekanizmaları piyasa değerleri ve ilkelerine göre çalışmalıdır.

Girişimci-İşletmeci Hükümet: Sadece harcama yapmak yerine kazanmayı da ilke edinmiş yönetim anlayışı hayata geçirilmeli, bir şirket yönetircesine kamu yöneticileri etkinlikleri sırasında devlet bütçesini sadece denkleme değil, bunun yanında kara geçirmeyi de hedeflemelidir. Hükümet örgüleri hizmet sunumundan gelir ve kâr elde etmeli, sadece harcamada bulunmamalıdır. Enerjilerini yalnızca para harcamak için değil, para kazanmak için de kullanmalıdır.

Kamu yönetimi, yönetim anlayışına göre yeni kamu işletmeciliği aracılığı ile yeniden yapılandırılmıştır. Yeni kurumcu iktisat okulu 80'lerin sonunda kamu yönetimi anlayışına nüfuz ederek kamu yönetimine teşvik edici bir unsur olarak rekabet ilkesini dâhil etmiştir (Bayramoğlu, 2005: 134). Karar alma ve uygulama süreçlerine özel sektör ve gönüllü kuruluşların katılımını öngören yönetim anlayışı geleneksel kamu yönetimini dönüştürme çabalarına katkı sağlamıştır. Böylece kamunun işgal ettiği ekonomik alan özel sektöre açılmıştır. Kamu tarafından hizmet sunumu yerine özel sektör sunumu, devlet bütçesinden finanse edilen kurumlar yerine "girişimci", kendi kaynağını kendi yaratan ve kamu hizmeti sunan kurumlar yerleştirilmiştir.

Kamu ve özel, devlet ve devlet dışı, ulusal ve uluslararası kurumlar ve uygulamaların çeşitli birleşimleriyle kamu yönetimi alanını piyasa yöntemlerine açan ve devletin rolünü düzenleyicilik olarak tanımlayan yönetim; devletle piyasa arasında kurulacak ilişkilerin önemine vurgu yapar. Sonuç olarak geleneksel kamu yönetimi yerine devletin pazar sistemiyle "işletilmesini" öngören yeni kamu

işletmeciliği yönetişimle ortaya çıkan zihniyet dönüşümünün kamu yönetimi alanına uygulanmasıdır (Güzelsarı, 2003: 21).

C. Yeni Kamu İşletmeciliği

Kamu yatırımlarının genişlediği, devletin müdahil olduğu alanların arttığı anlayışa göre örgütlenmiş olan kamu yönetimi anlayışının eleştirisi üzerinden geliştirilen yeni paradigma geleneksel kamu yönetiminden “işletmeciliğe”(managerialism), “postbrokratik paradigmaya”, “piyasa odaklı kamu yönetimine”, “girişimci hkmete” geçişi olarak tanımlanır (mrgnlşen, 2003: 10). Bu tanımlamalar daha önce ayrı alanlar olarak gelişen kamu ve özel sektör yönetimlerinin birlikteliğine işaret etmektedir.

Sönmez, Ekonomiye müdahale etmeyen küçük devlet, rekabetçi serbest piyasa ekonomisi, zelleştirme gibi neoliberal politikaların destekçisi olan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının ortaya çıkışını  koşulla açıklamıştır (Sönmez, 2011: 91-92).

Geleneksel kamu yönetimi ve kamu maliyesindeki problemler: Geleneksek kamu yönetiminin eleştirisi üzerine kurulan yeni kamu işletmeciliği hedefine katı kurallara dayalı hiyerarşik bürokratik yapıyı almıştır. Hizmet sunumunda verimsizliğin sebebi olarak görülen idari yapı yerine özel sektör yöntemleri önerilmiştir. Bütçelerin artan kamu hizmetleri talebine yanıt vermekten uzak olduğu belirtilerek hizmet sunumunda ve kaynak yaratmada alternatif modellere gereksinim duyulmuştur.

Özel sektördeki değişimler: Yeni kamu işletmeciliği kuramıları kamu sektörüne özel sektör yöntem ve tekniklerini kullanmasını önermiştir. Özel sektörün gelişen teknolojileri daha verimli kullandığı kamu sektörünün bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanmada geri kaldığı aradaki farkın zek sektörle işbirliği ve ortaklıklar kurarak da kapatılacağı belirtilmiştir.

Piyasa reformları ve küresel dinamikler: OECD, Dünya Bankası, Dünya Ticaret rgt, IMF gibi kurumlar kamu sektörünün piyasaya açılmasına yönelik düzenlemeleri ülkelere önermektedir. Yeni kamu işletmeciliği küresel dinamiklerin taleplerine uygun olarak kamu yönetimi alanın özel sektöre göre uyarlanması

sağlayacak olanakları içermektedir. Refah devlet uygulamaları ile kamu hizmetinin alanı piyasadan uzaklaşmışken yeni kamu işletmeciliği ile piyasa mekanizmalarının alanı genişleme imkânı bulmuştur

Hood ise, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının popülerliğini dönemin dört eğilimine bağlar:

- Kamu harcamalarının ve kamu personelinin azaltılması eğilimlerinin yaygınlık kazanması,
- Hizmet sunmada yerellik üzerine yenilenen vurgu ile merkezi yönetim kurumlarında özelleştirmeye doğru değişim,
- Özellikle bilgi teknolojisinde, kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında otomasyonun gelişmesi,
- Kamu işletmeciliğinin genel konuları, politika dizaynı, karar stilleri ve yönetimler arası işbirliği üzerine odaklı daha uluslararası bir gündemin gelişmesi (Hood, 1991: 3).

Yeni kamu işletmeciliği kavramını ilk kez Hood, “A Public Management for All Seasons” isimli makalesinde kullanmıştır. Hood, yeni kamu işletmeciliğini, “kamu tercihi” kuramını içeren “yeni kurumsal ekonomi” hareketinin ve kamu yönetiminde yaygınlaşan “işletmecilik (manageralism)” ve “profesyonel işletmecilik” anlayışlarının gelişmesine dayandırmıştır (Hood, 1991: 5).

İşletmecilik ilkelerinin ve yöntemlerinin kamu yönetimi disiplinine ve uygulamasına sızması bu döneme özgü değildir, geçmişi “bilimsel yönetim” kuramıyla birlikte kamu sektöründe uygulanmasına değin inmektedir (Hughes, 2003: 26). Yeni kamu işletmeciliğinin bu durumdan farkı, işletmeciliğin bütüncül bir “manageralist model-işletmeci model” yaklaşımı çerçevesinde kamu kurumlarında tüm boyutlarıyla ele alınarak uygulanmaya başlanmasıdır (Osborne ve McLaughlin, 2002: 10).

İşletmecilik yaklaşımının temel üç varsayım aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır.

- a) Profesyonel yönetim özel kesimde de kamu kesiminde de uygulanabilir.
- b) Profesyonel yönetim, teknik uzmanlıktan üstündür.
- c) Sonuçları başarmak için yöneticilere yönetme serbestliği verilmelidir.

İşletmecilik kamu yönetimine önerdiği standart ve performans ölçümleri, ekonomiklik, etkinlik ve etkililik, uzmanlaşma, müşteri odaklılık, toplam kalite

yönetimi gibi uygulamalarla idare (administration) kavramından yönetim (management) kavramına geçişin kurumsallaşmasını sağlamıştır. İşletmecilik ideolojisi ile kamu yönetiminin piyasa değerlerine göre dönüştürülmesi hedeflenmiştir (Güzelsarı, 2004: 7).

Yeni kamu işletmeciliği, 1970'lerle birlikte devletin yeniden yapılanmasının gerçekleşmesinde bir araç olarak kurgulanmıştır. Hükümetler uyguladıkları yeni kamu işletmeciliği politikaları ile devletin küçülmesi hedefini gerçekleştirmişlerdir. Kamu hizmeti sunumunda paradigma değişikliği olarak kabul edilen yeni kamu işletmeciliği özel sektör kaynaklı yenilikleri kamu yönetimine önermiştir. Yeniden kurgulanan kamu yönetimi mekanizması eskisinden farklı birtakım özellikler edinmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği, devletin kamu hizmeti anlayışının değişmesinin bir ürünüdür. Devletin 1970'ler öncesinden farklı olarak kamu hizmeti alanından çekilirken, kamu hizmetlerinin tedarikinde özel sektörün rol alması kamu yönetimi mekanizmasını da değiştirmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumu özel ya da kamu-özel ortak teşebbüslere devredilmiştir. Salt kamu sunumu yerine özelleştirme ve yarı özelleştirme modellerinin uygulanması ve hizmet sunumunda yakınlık teşvik edilmiştir. Otomasyonun gelişmesi, kamu hizmetinin sunumu ve dağıtımında bilgi teknolojilerinden faydalanması desteklenmiştir. Uluslararası kurumlar, çok uluslu şirketler vb.den oluşan uluslar arası ortam geleneksel kamu yönetimi mekanizmasını eleştirerek raporlarında yeni kamu işletmeciliğini yaygınlaştırmaya yönelik reform önerilerine yer vermiştir (Hood, 1991: 3).

Yeni kamu işletmeciliği ile özel sektörde uygulanan yönetim modeli, kamu yönetimini daha etkin ve verimli yapıya dönüştüreceği anlayışıyla kamu yönetimine aktarılmıştır. Kamu yönetiminden işletmeciliğine geçişte kullanılan başlıca uygulamaları aşağıdaki şekildedir (Özmen, 2012: 49-55).

a) *Toplam Kalite Yönetimi*: Ürün veya hizmetin kalitesinin artışını tüm çalışanların ve tüm birimlerin sorumluluğuna verir. Belirlenmiş hizmet standartları vardır. Hizmet sunumunun tüm boyutları planlanır. Denetim mekanizmaları tabana doğru yayılır vb.

b) *Dış Kaynak Kullanımı (Outsourcing)*: Sözleşmeler yoluyla hizmet sunumu ya da üretimi için özel sektörün süreçlere dâhil edilmesidir. Yeni kamu işletmeciliğinin

taleplerine uygun olarak maliyet düşürücü ve özel sektörü hizmet üretimine ortak etmeyi hedefler.

c) *Kıyaslama (Benchmarking)*: İşletmeler piyasada varlıklarını sürdürebilmek için kârlılıklarını sürekli artırmalıdır. Kârlılığın devamı için üretim alanlarındaki diğer firmaların üretim maliyetlerine dair bilgilenmeli, kendi süreçlerini onlarla karşılaştırmaları gerekir. Kendilerinden daha iyi uygulamalar hakkında bilgi edinerek firmalarına uygularlar. Yeni kamu işletmeciliği ile birlikte kamu kurumları maliyetleri azaltmak için gerektiğinde dışarıdan hizmet alabilmeli, diğer kamu kurumları ve özel sektör kuruluşlarının üretim ve sunum maliyetlerine hakim olmaları gerekir.

ç) *İşgören Güçlendirme (Empowerment)*: İşletme içerisindeki hiyerarşideki tüm birimlerin karar alma fonksiyonlarının güçlendirilmesi amaçlanır. Sorumluluk aktarımıdır. İş yapanla kararları veren birimleri yakınlaştırarak verimliliği artırmak hedeflenir. İnisiyatif alma ve yetki devri mekanizmaları ile kamu yönetimini güçlendirmek hedeflenir.

d) *Küçülme (Downsizing)*: Karar alma mekanizmalarını güçlendirmek için birimlerin boyut ve işlevlerini değiştirmektir. Yeni kamu yönetimi anlayışının devletin küçülmesi geri çekilmesi talebine uygun bir idari değişikliktir.

e) *Bilişim Teknolojilerinin Yönetimde Uygulanması*: Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişimin sağladığı bilgiye erişim olanakları sayesinde vatandaşların katılımı artmaktadır. Kamu hizmetlerinin neler olacağı, nasıl kimler tarafından sunulacağına dair kararlara yurttaşların katılımı mümkün hale gelmektedir

Evrensel bir paradigma olarak önerilen yeni kamu işletmeciliği, ülkelerin kamu sektörlerini yapısal, örgütsel, personel sistemleri ile dönüştürerek küresel rekabete ve küresel eklemelenmeye hazırlayacak bir model olarak yaygınlaşmaktadır (Güzelsarı, 2004: 4).

Kamu hizmeti sunumunda önceki dönemle farklılıklara sebep olan algının değişimi yeni kamu işletmeciliğinin temel değerleri ile ilişkilidir. Kamu hizmeti sunumunda, kamu politikalarının oluşturulmasında özel sektör değerlerinin ve araçlarının hâkimiyetini öneren yeni kamu işletmeciliğinin temel değerleri aşağıdaki gibi sıralanması mümkündür (Hood, 1991: 4-5, Sönmez, 2011: 91-92).

Yeni kamu işletmeciliğinin temel değerleri;

a) Kamu sektörünün özel sektörleştirilmesi: Kamu ile özel sektör arasındaki ayırım ortadan kaldırılarak işletme ilkelerinin kamu sektörüne uygulanmalıdır. Kamu sektöründe profesyonelleşmelidir.

b) Politika yapımı ile hizmet sunumunun ayrılması: Kamu yönetimi mekanizması içerisinde politika yapma alanı siyasi otoritelere bırakılmalı, hizmet sunumu özel sektöre devredilmelidir. Vatandaş-müşteri memnuniyetine dayalı hesap verebilir işletme kültürü hâkim olmalıdır.

c) Girdiler yerine çıktılar değerlendirilmesi: Geleneksel kamu yönetimi kurallara ve kurumlara bağlı örgütlenmesi ile esneklikten uzaktır. Bunun yerine karar alma süreçlerinin açık olduğu, hizmetin etkin ve verimli sunumuna dair başka yöntemlerin kullanılabildiği bir sistem inşa edilmelidir.

ç) Kamu sektörünün parçalanması: Hizmet sunumunun hizmeti alacaklara en yakın birimlerden sağlanması gereklidir. Karar alma süreçlerine hizmeti alacak ve hizmetten etkilenecek tarafların katılması mümkün kılınmalıdır.

d) İdarede süreçlerin esnekleştirilmesi: Geleneksel kamu yönetimi esneklikten uzak, kuralların ve kurumların katı işleyişine dayalıyken yeni kamu işletmeciliği maliyetlerin düşürülmesi ve verimliliğin sağlanması için her alanda esnekliği ilke edinmelidir.

e) Hesap verebilirlik ilkesinin uygulanması: Kamu kurumlarının çalışmalarına dair yurttaşlara geri bildirimde bulunulmalı ve geri bildirimlerin idare tarafından dikkate alınmasını sağlayacak yöntemler geliştirilmelidir.

f) Kamu yönetimine rekabetin yerleştirilmesi: Rekabet piyasa için olmazsa olmaz bir ilkedir. Yeni kamu işletmeciliği ile piyasanın temel ilkesi olan rekabet kamu yönetimi alanına yerleştirilmelidir. Kamu kurumlarının kendileri arasında ve özel sektörle rekabeti verimlilik için ihtiyaçtır.

g) Müşteri odaklılığın dayatılması: Yurttaşlar kamu hizmeti sunumunun alıcısı ve vergi vb. yollarla kaynağı olmamalı aynı zamanda karar verici olmalıdır. Kamu yönetimi mekanizmasının işleyişinde yurttaşların müdahil olmasına imkan sağlanmalıdır.

ğ) Kamu sektörünün piyasalaştırılması: Daha etkin ve verimli olarak görülen piyasa mekanizmalarının yöntemleri kamu hizmeti sunumunda

uygulanmalıdır. Özelleştirme, KÖSO gibi modellerle hizmet sunumu piyasaya açılmalıdır. Kamu kurumları kaynaklarını kendileri yaratmalı yalnızca bütçe kaynaklarını kullanmamalı. Konut üretimi için finansman modeli olarak kullanılan ASKGP uygulaması TOKİ'nin bütçe dışından kaynak yaratma amacının ürünüdür. Kamu özel sektör ortaklıkları hizmet sunumunu piyasaya açma ve finansman yaratma amacıyla geliştirilmiştir.

h) Performans ölçümü yapılması: Geleneksek kamu yönetiminin personel yöntemlerinden vazgeçilmeli, performansa dayalı rekabetçi sistem kurulmalı, geçici sözleşmeler yaygınlaştırılmalıdır. Performans standart ve ölçütlerinin belirlenmeli, pr tekniklerinin kullanılmalıdır.

ı) Maliyetlerin azaltılması: Maliyeti azaltacak kalemler olarak görülen personel sayısında kısıntılara gidilmeli, mali kontrol mekanizmaları geliştirilmelidir.

i) Etkin bir idari sistemin kurulması: Kamu yönetimi mekanizması içerisinde karar verici konumda olanlara yetkilerini verimlilik ve performans ölçütlerine göre kullanmalarına imkân verilmelidir.

İşletmeciliğin kamu yönetimini etkilemesi ve değiştirmesiyle ortaya çıkan, “yeni kamu işletmeciliği” genel olarak geleneksel idari yapılanmadan uzaklaşıldığını ifade eder. Özel sektör uygulamalarının değerlendirilmesiyle elde edilen bilgi ve deneyimlerin aktarılmasıyla kamu yönetimi sistemi işletme sisteminden etkilenmiştir. Sonuç olarak yeni kamu işletmeciliği ile “çıktıların” başarısının ve “yönetici personelin sorumluluğunun” önemsendiği bir yapı ortaya çıkmıştır. Böylece klasik bürokratik yapılardan uzaklaşılarak yönetim yapısı, personel ve istihdam “esnekleştirilmiştir”. Kurumların ve personelin hedefleri açıkça belirlenmiş, kurumlar için “performans ölçütleri” tanımlanmıştır. Orta kademe yöneticilerinin tarafsız olmak yerine mevcut hükümet politikalarına eklenmesi sonucu yeni yaklaşım kamu hizmeti sunumunu siyasallaştırmıştır. Devlet, kamu hizmet üretimi değil hizmet üretiminin sağlanmasını düzenleme rolü edinmiştir. Kürek çekme ile dümen tutma ayrılmıştır. Devletin fonksiyonları özelleştirmeler ve diğer piyasa usulleri ile radikal biçimde azaltılmıştır (Hughes, 2003: 44).

Devletin fonksiyonlarının azalması, devletin küçülmesi kamu yönetiminin yaşadığı problemlerin çözümü için yeterli olmamıştır. Küçülen yapısıyla kamu sektörüne uygun yapılanma, değer sistemi, teknik ve uygulamalar aranması ihtiyacı

doğmuştur. Merkeziyetçi, bürokratik ve katı hiyerarşik sistemler yerine daha az bürokratik, maliyet bilinçli, piyasa yönelimli, müşteri odaklı kamu hizmeti sunumu yöntemleri yaygınlık kazanmıştır. Geleneksel yönetimin işlevini ekonomik-işletmeciler anlayış devralmıştır (Ömürgönülşen, 2003: 4-8).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı “kendi kaynağını kendi yaratan” kurumlar önermiştir. Böylece kaynak yaratma hedefi girişimciliğin kamu yönetimine aktarılmasını beraberinde getirmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumu ve kaynak yaratmak için özel sektör ile ortaklıklar kurulması, yeni kamu işletmeciliğinin ilkeleri doğrultusunda özel sektör teknik ve imkânlarının kamuda kullanılması anlayışı ile uyumluluk göstermiştir. Kamu özel sektör ortaklıkları ile hizmet sunumu özel sektöre devredilmekte hem de bu projelerden kaynak yaratılmıştır. Sonuç olarak Kamu Özel Sektör Ortaklığı kamu hizmeti sunumunda ve kamu finansmanında alternatif bir model olarak yeni kamu işletmeciliği tarafından önerilmiştir. Devleti küçültme hedefiyle özel sektörün alanını genişletme çabaları ilk olarak özelleştirmelerle karşımıza çıkmıştır. Özelleştirmenin sınırlarına dayanması, başarısız deneyimlerle karşılaşılmasıyla olumsuz anlam yüklenmesi sonucu özel sektöre alan açma hamlesinin ikincisi kamu özel sektör ortaklığının geliştirilmesi olmuştur.

Çalışma kapsamında üzerinde durulacak olan Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı uygulaması, kamu özel sektör ortaklığının yeni kamu işletmeciliği yeni kamu işletmeciliği anlayışına göre yeniden yapılandırılan TOKİ’deki karşılığıdır. Kurum, kamu hizmeti olarak tanımlanan konut ihtiyacının karşılanmasında kullanılacak kaynağın yaratılması için bu yöntemi uygulamaktadır.

III. KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI

Kamu hizmeti sunumuna özel sektörün katılımını sağlama yönündeki özelleştirme uygulamaları 1970’lerde Amerika’dan ve İngiltere’den başlayarak tüm dünyaya yayılmıştır. Reagan ve Thatcher hükümetlerinin uygulamaları ile başlayan özelleştirme politikaları Türkiye ve Arjantin gibi gelişmekte olan ülkelere örnek olmuştur (Çelik, 2008: 31). Devletin kamusal hizmet sunumundaki rolünün değişmesinde tek araç özelleştirmeler olmamıştır. 1970’ler ve 1980’ler boyunca süren özelleştirme uygulamalarının yanında sermayenin kamu hizmeti sunumuna

katılmasına imkân sağlayan farklı modeller de geliştirilmiştir. Amerika’da 1950’lerde köprü, kanal gibi büyük projelerin yapımında karşımıza çıkan ortak girişim uygulamaları, 1990’larda kamu hizmetlerinin görülmesine kamu ve özel sektörün birlikte katılımını öngören mal ve hizmet sağlama modellerinin tümünü içeren bir üst kavram olan Kamu Özel Sektör Ortaklığı (*Public Private Partnership*) olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu hizmeti sunumuna piyasanın sürekli katılımına imkân sağlayan bir mekanizma olarak kamu özel sektör ortaklığı, büyük ölçüde özelleştirmenin yerini almıştır. 1980’ler 1990’larda kamu yönetimi alanındaki değişim tartışmalarında özelleştirme dominant sloganken bugün kamu özel sektör ortaklığıdır (Wettenhall, 2003: 77). Kamu hizmeti sunum modelinin değişmesinde ilk değişiklik dalgası özelleştirmeler ile anılırken ikinci reform dalgasında KÖSO öne çıkmıştır (Urio, 2004: 5).

Devletlerin üstlendiği, kamu hizmeti olarak tanımlanan hizmetlerin üretilmesine özel sektörün katılımı olan kamu özel sektör ortaklığı, kamu kesiminin finansman ihtiyacı temelinde finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi; kamu borçlarının azaltılması; sermaye harcamalarının artırılması; işlem maliyetlerinin azaltılması; hizmet maliyetlerinin düşülmesi; yatırım ve hizmetlerde tasarruf sağlanması; kamu ile özel sektör arasında dengeli bir risk dağılımının gerçekleştirilmesi; bütçe dengesinin sağlanması; alternatif yönetim stratejilerinin geliştirilmesi gibi gerekçelerle Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi ulusüstü kurumlar tarafından desteklenmiş ve teşvik edilmiştir (Güzelsarı, 2009: 43).

Kamu hizmeti, kamu finansmanı ve kamu işletmesi alanları piyasaya açılarak sermayenin alanı genişlemiş devletin alanı daraltılmıştır. Finansmanın vergi gelirlerinden karşılandığı, kamunun kendi personeli ile hizmet sunduğu kamu hizmeti üretiminde geleneksel yöntem yerini karma modellere bırakmıştır (Karahanoğulları, O. 2011: 97).

Başta altyapı olmak üzere kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde “sihirli” formül olarak görülen KÖSO’nun popülerliği Türkiye’de de sürmektedir. Altyapı projelerinin gerçekleştirilmesi için kullanılmaya başlayan KÖSO uygulamaları kentsel dönüşüm, karayolu, demiryolu, sağlık, konut vb. alanlarına doğru genişlemiştir. 428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis

Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile KÖSO uygulamalarına ilişkin yasal düzenleme yapılmıştır.

Kamu kesiminin finansman ihtiyacı temelinde finansman kaynaklarının çeşitlendirilmesi amacıyla uygulanan kamu özel sektör ortaklıklarına Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın "Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı" modeli örnek gösterilebilir. Zaman içerisinde bütçeden sağlanan finansman olanağı ortadan kalkan kurum bu modelle temel görevi olan sosyal konut yapımı için kendisine yaratmayı amaçlamaktadır.

A. Tanım ve Özellikler

Kamu hizmetlerinin görülmesinde alternatif finansman ve sunum modellerinin genel adı olan Kamu Özel Sektör Ortaklığı, özel sektörün finansal, yönetsel, teknolojik vb. kapasitelerinin kamu hizmeti sunumuna seferber edilmesini öngörmektedir. Kavramın tanımına ve çeşitlerine ilişkin fikir birliği bulunmamakla beraber (Li ve Akintoye, 2008: 3-7), geniş anlamda kamu ile özel sektör kuruluşlarının gerçekleştirdikleri ortaklığa dayalı tüm faaliyetler kamu özel sektör ortaklığı olarak kabul edilmektedir. Kamu özel sektör ortaklığı, öncelikle altyapı yatırımları olmak üzere kamu hizmetlerinin sunumunda kamu ile özel sektör taraflarının bir araya gelmesini ifade eder. Kamu hizmeti sunumunda dizayn, inşaat, finansman ve işletme faaliyetlerinde ortaklık amaçlanır (Urio, 2004: 29).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı özel sektör yöntemlerinin kamu sektörüne aktarılmasına dayanmaktadır. KÖSO modeli, yeni kamu işletmeciliğinin reform önerilerinden biridir (Urio, 2004: 2-5). Devletin verimsizliği, kamu yatırımlarının maliyetli olması, uzun sürelerde tamamlanması, kalitesiz olması gibi çeşitli eleştiriler üzerine kurulan yeni kamu işletmeciliği, tüm sorunların çözümünde özel sektör yöntemlerini reçete eder ve devlet borçlanmalarının azaltılmasını hedefler. Bu hedefe ulaşılması için KÖSO ile özel finansman kamu hizmeti sunuma seferber edilir.

KÖSO kavramı, toplumsal amaçlar için devlet ile özel sektörün (firmalar, bireyler, devlet dışı organizasyonlar vb) bir araya gelmesiyle ortaya çıkan ortaklık ve işbirliği imkânlarının tümünü tanımlayacak şekilde geniş bir çerçeve sunmaktadır

(Phang, 2009: 173, Kumar ve Prasad, 2004: 36). Kamu ile özel sektörün, genel çıkarlar sağlanırken kendi çıkarlarını gerçekleştirdikleri birliktelik olan KÖSO, planlama aşamasının paylaşımını, finansman sağlamayı, idari ve teknik destek sağlamayı, projeye ilgili risk dağılımını içerir (Pessoa, 2008: 313).

Avrupa Birliği, kamu özel sektör ortaklığının üye ve aday ülkelerde uygulanmasını teşvik etmektedir. KÖSO'nun uygulanışına ilişkin temel prensiplerin yer aldığı Yeşil Kitap KÖSO'yu, altyapı ve kamu hizmeti sunumunun finansmanı, inşaatı, yenilemesi, yönetimi ve sürdürülmesi için, kamu ve iş dünyası arasındaki ortaklık-işbirliği olarak tanımlamaktadır. KÖSO'nun devletin rolünün uygulayıcılıktan düzenleyiciliğe dönüşmesiyle geliştirildiği belirtilen Yeşil Kitap'ta KÖSO, tarafların uzun dönemli sözleşmelerle bir araya geldiği, finansmanın özel sektör tarafının sorumluluğuna bırakıldığı, tarafların rollerinin işin başlangıcında belirlendiği ve risklerin paylaşıldığı bir model olarak tanımlanmıştır (European Commision, 2004: 3). Geleneksel kamu yatırımı ve hizmet üretimi modeli yerine geliştirilen KÖSO ile kamu kesiminin makro plan yapabilme uzmanlığı ile özel sektörün finansman riskini iyi yönetebilme ve zamanı iyi örgütlenme uzmanlıklarının bir araya getirilerek toplam maliyetlerin azaltılacağı düşünülmüştür (Karahanoğulları, Y., 2012: 98). KÖSO ile işin başlangıcından bitişine kadar tüm aşamalarında özel sektörün finansman, yönetim, teknoloji vb. tekniklerinden yararlanılması amaçlanmıştır.

KÖSO, kamusal hizmet sunumu ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel sektörün yer aldığı geleneksel hizmet alan-satan ilişkisi yerine, devletin işlerin yürütülmesine dair denetçi olduğu, özel sektörün icra, organizasyon gibi noktalarda sorumluluk aldığı, rollerin yeniden tanımlandığı bir modeldir. Hedeflerin ve rollerin değişmesi sebebiyle kurulan ittifakın uzun dönemli olması önemli hale gelmiştir. Özel sektör açısından yapılan yatırımın geri dönmesi, kamu sektörü açısından üretilen hizmetin eşitlikçi sunumu, ulaşılabilirliği gerekmektedir. Bunun etkili bir şekilde gerçekleşmesi için risklerin açık şekilde belirlenmesi gerekir. Risk paylaşımı KÖSO'nun ön şartıdır (Pessoa, 2008: 317).

KÖSO'nun 1990'larda yaygınlaşmasından önce de kamu hizmeti sunumuna özel sektörün katılımına imkân tanıyan aşağıda sıralanan modeller kullanılmaktaydı.

Hizmet Sözleşmesi: Kısa dönemli, işin belli kısımları için yapılan hizmet alımlarıdır. Yatırım riski kamudadır.

Operasyon ve İşletme Sözleşmeleri: özel sektör hizmetin sunumundan sorumludur. Ticari riskleri kamu üstlenir. Kısa dönemlidir.

Leasing-Finansal Kiralama: Diğerlerine göre daha uzun sürelerle gerçekleştirilir. Özel sektör hizmetin sunumundan sorumludur bunun karşılığında kamuya ödeme yapar. Ticari riskler özel sektöre devredilmiştir (Cartlidge, 2006: 10).

Kamu ile özel sektörün hizmet sunumuna birlikte katılmaları yeni değilken Kamu Özel Sektör Ortaklığı'nı önceki birlikteliklerden farklı kılan nedir? Bu modelde taraflar arasında yöneten-yönetilen (Çelik, 2008: 37), hizmet alan hizmet veren benzeri bir ilişki değil sözleşmeyle hukuksal nitelik kazanan ortaklık ilişkisi söz konusudur. KÖSO'nun bir değer özelliği ise ortaklık ilişkisinin uzun süreli ve istikrarlı olması hedefidir. KÖSO tanımlanırken kullanılan özellikler özel sektörün işbirliğine katkılarını yansıtmaktadır. Finansmanın özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi, özel sektörün yenilikçiliğinden yararlanılması, riskin taraflar arasında paylaşılması kavramın tanımlarında sıkça tekrarlanan temalardandır. Bir diğer grup özellik, bir tedarik yöntemi olan KÖSO'nun diğer hizmet tedariki yöntemlerinden farkının ortaya çıkarılması için geliştirilmiştir. KÖSO'nun hizmetin tamamen devlet tarafından sunulduğu geleneksel tedarikten, işin belli aşamalarının hizmet alımı karşılığında özel sektöre yaptırıldığı hizmet alımı modelinden ve sunumun tamamen özel sektör tarafından sağlandığı özelleştirmeden farklı olduğu belirtilmektedir.

Kamu hizmeti sunumu için kamu ve özel sektör taraflarının bir araya geldiği 19.yy'ın başlarından beri uygulanan ortaklık modelleri Avrupa kentlerine su sağlamak için kullanılmaya başlanmıştır (Dewful ve diğerleri, 2012: 12). 1858 yılında yapımına başlanan Süveyş Kanalı yap işlet devret modeli ile inşa edilmiştir. On dokuz milyon poundluk yatırım Avrupalı ve Mısırlı finansal destek inşaat ve işletme sözleşmesi karşılığında sağlanmıştır. 99 yılın sonunda işletme Mısır hükümetine geçmiştir. 19. Yüzyılın ikinci yarısında Avrupa ve Amerika'da kara ve demir yolları özel sektör katılımına imkan veren imtiyaz modelleri ile yapılmıştır (Cartlidge, 2006: 11). Altyapı ve kamu hizmeti sunumu için kamu ve özel sektörün iş birliğine dayalı uygulamalar kamu özel sektör ortaklığı modelinden önce imtiyaz ve özelleştirme uygulamalarıdır.

Kamu özel sektör ortaklığı her ne kadar yaklaşık 30 yıldır dünyanın her yanında popüler olsa da birçok açıdan eleştirilmiştir. Geleneksek kamu yönetimi anlayışı KÖSO'yu karar alma süreçlerinde politik kontrolü sulandırdığı için eleştirirken, yeni kamu işletmeciliği anlayışı uzun dönemli olması sebebiyle potansiyel taraflar arasındaki rekabeti engellediğini iddia etmiştir. Sendikalar iş olanaklarını azalttığı için KÖSO'ya karşı çıkarken yurttaşlar kamu hizmeti sunumunu kâr amacı güden taraflar tarafından verilmesinden duydukları endişeyi gündeme getirmiştir (Bovaird, 2004: 200).

Kamu özel sektör ortaklığının tanımlanması konusunda tartışmalar sürmektedir. Geliştirilen her yeni uygulama kavrama yeni anlamlar katmaktadır. Kavramın tanımına ilişkin çalışmalar değerlendirildiğinde kavramın belli başlı özelliklerinin vurgulandığı görülmektedir. KÖSO'nun ne olduğuna dair yapılan sınıflandırmada iki tanımlama yöntemi kullanılmıştır. İlki KÖSO'nun vurgulanan özellikleriyle ikincisi ise KÖSO'yu kamu hizmeti tedarik modelleri ile karşılaştırarak geliştirilmiştir.

KÖSO Sözleşmeye Dayalı Ortaklıktır

KÖSO'nun diğer hizmet alımı yöntemlerinden farklılığı taraflar arasında hizmet alan-hizmet veren ilişkisi değil ortaklık ilişkisi olmasıdır. Kamu ve özel sektör aktörleri belli bir işin yapılması, hizmetin görülmesi için hukuken tanınan bir sözleşme ile bağlanarak ortaklık kurarlar. Tarafların taahhütleri sözleşmelerde belirtilir (Bovaird, 2004: 200).

Kamu ile piyasa arasında, altyapı ya da hizmet sunumu için; finansman, inşaat, yenileme, yatırım ve işletme için ortaklığı içeren KÖSO (European Commision, 2004: 3) kamu hizmeti alanının yeniden düzenlenmesi çabalarının bir ürünüdür. Kamu ile özel sektör arasındaki yöneten-yönetilen ilişkisine benzer bir işbirliğini değil, eşitler arası bir ilişkiyi öngörür (Çelik, 2008: 37).

Tarafların yüklendikleri görev ve sorumluluklar iş başlamadan sözleşmede belirlenir. İşin finansmanı, dizaynı, denetimi, inşaatı için ilgili taraflar birlikte çalışır, kararları ortaklaşa alır (Robinson ve diğerleri, 2010: 5). Taraf arasında risklerin ortaklaştırıldığı ve kârın paylaşıldığı, kamu ile özel sektör arasında dayanışmaya ve değerlerin paylaşımına dayalı birliktir (Sedjari, 2004: 291).

KÖSO Süreklilik İçerir

Zitron, KÖSO'yu kamu hizmeti sunumu ya da altyapı yatırımı için kamu ile özel sektörün uzun süreli ilişkisi şeklinde tanımlar (Zitron'dan aktaran Cartlidge, 2006: 1). Uzun süreli sözleşme, ortaklar arasında maddi varlıkların yapımını aşan bir birlikteliği ifade etmektedir. Aktörler arasında sürekli ve istikrarlı ilişkilerin olması KÖSO'yu başarılı kılan etmenler arasında değerlendirilmektedir (Robinson ve diğerleri, 2010: 5).

KÖSO'da Risk ve Sorumluluk Taraflar Arasında Paylaşılır

Risk paylaşımı, modelin sunumunda çokça kullanılan kavramlardandır. Projenin gerçekleştirilmesinden, işin yürütülmesinden kaynaklanan risklerin paylaşılmasıyla kamu üzerindeki yükün azaltılacağı düşünülmüştür. Kamu ile özel sektör arasında belli bir devamlılık içeren, gerçekleştirilecek proje ya da sunulacak hizmetin geliştirilmesi sürecinde risklerin, maliyetlerin ve kaynakların paylaşıldığı işbirliği (Ham ve Koppenjan, 2002: 598) olarak tanımlanan KÖSO, kamu ile özel sektörün, ürün ya da hizmet sunumu için; riski, maliyeti ve getiriye paylaşarak bir araya gelmesidir (Klijn, Edelenbos ve Hughes, 2007: 72)

KÖSO'da Projelerin Finansmanı Özel Sektör Tarafının Sorumluluğundadır

Kamu tarafından finansmanı vergi gelirlerinden ve kamu borçlanmalarından sağlanan hizmet sunumuna alternatif model olan KÖSO uygulamalarında (Yescombe, 2007: 3) finansman özel sektör tarafının sorumluluğuna verilmektedir. Finansmanın özel sektöre devredilmesi ve devletin finansman açığının kapatılması hedefi KÖSO'nun desteklenmesindeki temel motivasyonlarından biridir (Ham ve Koppenjan, 2002: 596).

KÖSO Yenilikçidir, Teknoloji Kullanımını Teşvik Eder

Projelerin gerçekleştirilmesinde yenilikçi yöntemlerin kullanmasını teşvik eden (Robinson ve diğerleri, 2010: 5). KÖSO'da yenilikçiliği katacak tarafın özel sektör olduğu düşünülür. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılma oranı kamu özel sektör ortaklıkları ile artırılması amaçlanmaktadır.

KÖSO Geleneksel Tedarikten Farklıdır

Geleneksel tedarik yönteminde işin tamamı devlet tarafından yapılmakta ya da belli aşamaları hizmet alımı vb. yöntemleri ile özel sektöre yaptırılmaktayken KÖSO, daha önce tamamen kamunun sorumluluğunda olan bir hizmetin sunumuna özel sektörün katıldığı uzun dönemli ilişkidir (Broadbent ve Laughlin, 2004: 4). IMF KÖSO'yu geleneksel olarak idare tarafından sağlanan altyapı varlıkları ve hizmet sunumuna özel sektörün katılımını ifade eden anlaşma şeklinde tanımlar. Geleneksel tedarikte özel sektöre yalnızca fiziki varlıkların inşası rolü verilebilirken, KÖSO'da özel sektör hizmet sunumu, dizayn gibi sorumluluklar da üstlenir (Urio, 2004: 26).

KÖSO Özelleştirmeden Farklıdır

KÖSO, işin tamamen devlet tarafından gerçekleştirilmesi ile tamamen özel sektör tarafından gerçekleştirildiği özelleştirme uygulamalarından farklıdır. Özelleştirme işleminde kamu ile özel taraflar arasındaki ilişki satışa dayanmaktadır ve tek seferlidir. KÖSO ise yatırım, işletme, bakım, finansman aşamalarını da kapsayan uzun bir süreçtir (Karahanoğulları, Y., 2012: 99).

Özel sektörün kamu hizmeti sunumuna seferber edilmesinin ilk güçlü modeli olan özelleştirmeden farklı olarak KÖSO sorumluluk ve finansal risklerin paylaşılmasını içerir (Urio, 2004: 6). KÖSO, kamu ile özel sektör arasında süreklilik içermesi yönünden özelleştirmeden farklıdır (Phang, 2013: 97-108). Özelleştirme görev ve sorumlulukların tümünü özel sektöre transfer ederken maliyet ve gelirler de özel sektöre devredilmiştir. Kamu özel sektör ortaklığında ise bunlar taraflar arasında paylaşılır (Spiering ve Dewulf, 2006: 3).

KÖSO Hizmet Alımından Farklıdır

İşin bölünerek bazı aşamalarının özel sektöre ihale edildiği yöntemden de farklıdır. KÖSO tarafların projenin tasarlanmasından işletilmesine kadar tüm aşamalarında özel sektörün eşit karar alıcı ve uygulayıcı olduğu modeldir. KÖSO, hizmet alımından daha geniş kapsamlı bir modeldir. Hizmetin finansmanının özelleştirildiği bir uygulamadır. Projenin (i) dizaynı ve tasarımında (ii) sermaye maliyetinin finansmanında (iii) fiziksel elemanların tedariki ve inşasında (iv) ürün

veya hizmetin üretimi ve sürdürülmesinde ortaklığı öngörür (Bettignies ve Ross, 2004: 50).

Hizmet alım modelinden temelde farklı olan KÖSO’da kamu ve özel sektörün hizmet üretim sürecindeki rolleri ayrıştırılamayacak kadar kaynaşmıştır (Ham ve Koppenjan, 2002: 598). Model, hizmet alımı sözleşmelerinde işlerin bölünerek ayrı ayrı farklı ellerle görülmesinin yarattığı verimsizliğe karşın karar almadan üretime kadar tüm aşamalarda ortaklık sağlayarak verimliliği sağlar (Klijn ve Teisman, 2000: 85). KÖSO, hizmet alımı sözleşmelerinden farklı olarak çok sayıda işi içerir (tasarım, inşaat, işletme vb.) ve finansmanı özel sektöre yükler (Phang, 2013: 98).

Kamu ve özel sektör aktörlerinin risk, maliyet ve gelir paylaşımına dayalı, süreklilik içeren üretim süreci olarak adlandırılan kamu özel sektör ortaklığı, belli bir işin yapımı için ihale ile özel sektörden hizmet alımlarından farklıdır. İhalelerde özel sektör yalnızca işi yapmakla sorumludur, ortaklıklarda ise işin tasarımı, yönetimi, pazarlanması ve sonuçlandırılması gibi tüm aşamalarda her iki aktör birlikte sorumlu ve uygulayıcıdır (Klijn ve Teisman, 2000: 95). Hizmet alımı ve ihale tipi kamu özel sektör ilişki biçimlerinde beraberliğe, karşılıklılığa ve bağlılığa ilişkin taahhütler yer almaz (Mouraviev ve Kakabdase, 2012: 265).

KÖSO Kamu Hizmeti Sunumunda ve Kaynak Sağlamada Yeni Bir Anlayıştır

Yukarıda temel 5 özellikten ve 3 hizmet sunum modellerinden yola çıkarak tanımlaya çalıştığımız KÖSO son tahlilde bir “anlayış” ifade eder. Kamu yönetimi ve devlet anlayışının dönüşümüne paralel olarak kamu hizmetlerinin sunumu ve hizmet üretimi için finansman sağlama modellerindeki değişime karşılık gelir. Yeniden yapılanan devlet ve kamu yönetimi mekanizmasının yeni aracıdır.

Kamu özel sektör ortaklığı yalnızca bir inşaat projesi uygulama aracı değildir. Yönetim ve hizmet sunum reformudur, karma ekonomide özel sektörün güçlü ve kabiliyetliliğinin sembolü ve devlet politikasıdır; yönetim aracı ve yöntemidir; bir bağlam ve kültürdür (Hodge ve Greve, 2013: 4).

B. KÖSO Modelleri

Kamu özel sektör ortaklıkları, kullanım alanı, kullanım amacı, proje çeşidi gibi çeşitli etmenlere göre farklı modellere sahiptir (Yescombe, 2007: 7-8, Mouraviev,

2012: 268, Robinson ve diğerkleri, 2010: 8, Cruz ve Marques, 2013: 5, Sarısu, 2009:156-162, Güzelsarı, 2009: 52-532).

- **Yap-İşlet-Devret Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, bir eserin özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği ve belirlenen süre sonunda idareye devredildiği modeldir.
- **Yap-İşlet Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, işletildiği ve yapının mülkiyetinin özel sektörde kaldığı modeldir.
- **Yap-Kirala Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, bir yapının özel sektör tarafından tasarlandığı, finanse edilerek yapıldığı, belirli bir süre için idareye kiralandığı, gerekli hallerde yatırım kapsamındaki mal ve hizmet üretim birimlerinin kısmen veya tamamen yapımcı tarafından işletildiği ve yapının mülkiyetinin kira dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi halinde kamuya geçtiği modeldir.
- **İşletme Hakkı Devri Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, idarelerin aktifindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin bir bütün olarak veya kısmen,mülkiyet hakkı saklı kalmak koşuluyla bir bedel karşılığında belli bir sürede işletilmesi hakkının özel sektöre verildiği modeldir.
- **İşletme Bakım Modeli:** Kamuya ait bir tesisin işletilmesi ve bakımı ile ilgili olarak özel sektör işe kamu arasında yapılan anlaşmadır. Su temini ve atık su arıtma işletmeleri, katı atık işleme üniteleri, yol bakımı, parkların bakımı, parkların yapımı, peyzaj bakımı, oyun alanları ve diğerk dinlenme alanları, kanalizasyon sistemleri gibi birçok belediye hizmetlerinde kullanılmaktadır.
- **Tasarla Yap Modeli:** Kamunun standart ve ihtiyaçlarına uygun olarak bir kamu tesisi-hizmetinin tasarlanması ve inşası için özel sektör ile yapılan anlaşmadır. Tesisin inşaatı bittiğinde kamu mülkiyeti alır ve tesisin işletilmesinden sorumlu olur. Yollar, otoyollar, su ve atık su ileme

istasyonları, kanalizasyon sistemleri, oyun alanları, yüzme havuzları gibi yerel yönetim tesislerini kapsayan birçok kamu altyapı ve inşaat projelerinde bu anlaşmalar kullanılmaktadır.

- **Geliştir-İşlet Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, idarelerin aktifindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak koşuluyla bir bütün olarak veya kısmen, modernizasyon veya genişletme yatırımı yaparak işletilmek üzere bir bedel karşılığında belli bir süre karşılığında yapımcı tarafından işletildiği ve yapının mülkiyetinin işletme dönemi sonunda sözleşmede düzenlenmesi hâlinde kamuya geçtiği modeldir.
- **Ek Yatırım Yap-Tüm Tesisini İşlet- Ek Yatırıma Sahip Ol Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde, özel girişimcinin mevcut bir kamu yatırımına ek bir yatırım yapması karşılığında, ek yatırımın da dâhil olduğu tüm tesisin belirli bir süre işletme hakkına sahip olduğu ve işletme dönemi sonunda, sözleşmede belirlenmesi halinde ek olarak yaptığı yatırıma sahip olma hakkını da elde edebilmesinin mümkün olduğu bir modeldir.
- **Yap-Devret-İşlet Modeli:** Kamu bir özel ortak ile bir tesisin finanse edilerek inşası için anlaşma yapar. Tamamlandıktan sonra özel sektör mülkiyeti kamuya devreder. Kamu daha sonra tesisin işletmesi amacıyla özel sektöre uzun süre için leasing yolu ile kiralar.
- **Yap-İşlet-Sahip Ol-Devret Modeli:** Kamu ile özel sektör arasında yapılacak bir sözleşme çerçevesinde bir yapının tasarlanması, finanse edilerek yapılması ve işletilmesine ilişkin olarak bir franchising anlaşması yapılarak özel sektöre bazı imtiyazların verildiği, gerekli durumlarda yapının özel sektörce yeniden tasarlandığı, finanse edildiği, yapıldığı ve yapının mülkiyetinin belli bir süre için özel sektöre devredildiği ve bu sürenin bitiminde mülkiyetin kamuya iade edildiği modeldir.
- **Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet Modeli:** Özel kesim, bankalar ya da özkaynak yatırımcıları gibi özel finans kurumlarından finansman bularak hizmetlerin kamu sektörüne sunulması için gereken tesisleri yapar. Özel kesim, daha sonra kamu sektörünün ihtiyaçlarını karşılayacak tesisleri

kurar, bakımını yapar ve işletir. İşbirliğinde yer alan özel sektöre sunduğu hizmet karşılığında ödeme yapılır.

- **Tasarla-Yap-İşlet Modeli:** Tesisin tasarlanması ve kurulması için gereken sermayenin kamu sektörü tarafından sağlandığı ve sonra da aynı özel satıcıdan tesisi işletmesinin istendiği modeldir. İşleticiye yönetim ücreti ödenir. Özel sektörün tamamını finanse edemeyeceği projeler için kullanılır.

Menkul Kıymetleştirme: Mevcut veya yapılacak bir varlığın kendisinin ya da bu varlığı aktifinde bulunduran şirketin menkul kıymetleştirilmesidir.

- **Anahtar Teslim:** Kamu projeyi finanse eder, fakat tasarlamak, inşa etmek ve tesisi belirli bir süreliğine işletmek için özel sektörle anlaşılır.
- **Yap-Sahip Ol-İşlet:** Kamu ya var olan bir tesisin mülkiyeti ve sorumluluğunu bir özel sektör ortağına devreder, ya da tesisin inşaatı, mülkiyeti ve işletilmesi için özel sektörle anlaşma yapar.
- **Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet-Devret Modeli:** Özel sektör kendi finansmanını kullanarak tasarlar inşa eder. kamu sorumluluğu içerisinde hizmet sunar. Sözleşmenin sonunda devlete devreder.
- **Ortaklık:** Bir projenin geliştirilmesi, gerçekleştirilmesi veya projeye finansman katkısı sağlanması amacıyla kamu kuruluşları özel sektör ile gelir ortaklığı veya ortaklık kurabilirler. Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı modelinde TOKİ sahip olduğu araz ve arsaları sermaye olarak kullanarak özel sektörle ortaklık kurmaktadır

IV. BÖLÜM SONUCU

Yeni kamu işletmeciliği, kamu yönetimi alanına yalnızca işletme yöntemlerini transfer etmemiştir. Kamu hizmeti sunum ve finansman modelleri de değişmiştir, devletin yeniden yapılanması kamu alanının daraltılmasını öngörmüştür. Devlet kamusal olarak sunulan hizmetlerin belli bölümünden çekilerek küçülüp, özel sektörün gelişmesine ve yayılmasına imkan sağlamıştır. Devletin geri çekilmesi kamu hizmetlerinin azaltılması, kamu hizmeti üretim mekanizmalarının değişmesi ve kamu hizmetlerinin finansman modellerinin farklılaşması ile mümkün olmuştur. Devletler

bazı hizmetlerin üretiminden çekilerek özelleştirme uygulamaları ile hizmet üretimini piyasaya aktarmıştır. Bazı hizmetlerden ise tamamen çekilmemiş fakat hizmetin sağlanmasına özel sektörü ortak etmiştir.

Yeni hizmet sunum modellerin aynı zamanda “kendi kaynağını kendi yaratan” modeller olması beklenmektedir. Kamu özel sektör ortaklıkları ile yapılan işlerde de hizmet sunumu özel sektöre devredilmekte hem de projenin finansmanı bu projelerden sağlanmaktadır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı hem kamu hizmeti sunumunda hem de kamu finansmanında alternatif bir modeldir. Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı (Hâsılat paylaşımı) kamu hizmeti olarak tanımlanan konut ihtiyacının karşılanmasında kullanılacak kaynağın yaratılması için uygulanan bir yöntemdir.

İKİNCİ BÖLÜM

TOKİ ve KAMU ÖZEL SEKTÖR ORTAKLIĞI

Kamu özel sektör ortaklığı adı altında kamu hizmeti sunumu ve kamu hizmetleri finansmanı için, kurumların kaynak sağlamaları için çeşitli hizmet alanlarında uygulamalar yapılmaktadır. Türkiye’de şehir hastaneleri, 3. Köprü, 3. Havaalanı projeleri gibi onlarca uygulama devam etmektedir. Benzer şekilde konut politikalarının uygulanması ve kamu inşaatlarının gerçekleştirilmesinde yetkili olan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’ da (TOKİ) idareye kâr getirmesi amacıyla kamu özel sektör ortaklığı KÖSO modelini uygulamaktadır. İhtiyaç sahiplerini uygun şartlarda konut edindirme amacına yönelik olarak kurum tarafından sunulan sosyal konutların finansmanını temin için uygulanan kâr getirici projeler özel sektörle ortaklık kurarak gerçekleştirilen Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı 2003 yılında çıkarılan yönetmelik ilkelerine göre yürütülmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde kamu özel sektör ortaklığı ele alınmıştı. Bu bölümde ise konut alanında geniş yetki ve kaynaklara sahip olan TOKİ’de KÖSO modelinin ortaya çıkışı kuruma ilişkin yasal mevzuattan hareketle izlenecektir. ASKGP konusuna geçmeden önce Türkiye’deki konut politikalarına ilişkin tarihsel bir anlatım gereklidir. 1980 sonrasında toplu konut dönemi ve TOKİ’nin kuruluşuna gelene kadar konut alanındaki yasal ve kurumsal yapılanma izlediğinde bugün TOKİ’nin uygulamalarının nasıl dönüştüğü görülecektir.

Sosyal konut yapımı için finansman modeli olarak kullanılan Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı modelinin değerlendirmesi amaçlanan çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de konut politikasının ve sosyal konutun tarihi paylaşılacaktır. Cumhuriyet döneminden bugüne yasal düzenlemeler, kalkınma planları ve literatürdeki çalışmalar çerçevesinde konut alanında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’nın temel aktörler halini aldığı duruma nasıl ulaşıldığı tarihsel olarak ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Sosyal - Toplu Konut

Devletlerin yurttaşların konut gereksinimlerini karşılamak için belli kesimlere öncelik vererek aldığı tedbirler ve uygulamaları konut politikası olarak tanımlanır

(Yavuz, Keleş, ve Geray, 1977: 608). Sosyal konut, düşük ve orta gelirli yurttaşların barınma ihtiyacına cevap vermek için belli bir standardı olan, sağlıklı, güvenilir uygun fiyatlı konut olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1972: 88).

Barınma ihtiyacından kaynaklanan konut sorunu, konutun ekonomik, sosyal ve toplumsal niteliklerinden ötürü hem piyasa ilişkilerinin konusudur hem de devletin doğrudan ya da dolaylı müdahalelerini gerektirecek şekilde kamu hizmeti olarak görülür. Konut alınır satılır bir maldır ve aynı zamanda devlet tarafından en azından belli kesimler için sunulması gereken kamu hizmetidir. Devlet bu iki konumu birlikte değerlendirerek konut politikasını belirler. Barınma kaynaklı değerlendirildiğinde kullanım değeri esas alınırken, yatırım ve tüketim malı olarak değerlendirildiğinde değişim değeri esastır. Devletlerin konut meselesine yaklaşımlarında konutun bu ikili anlamına karşı konumları belirleyicidir.

Konutun sorun olarak devletlerin gündemine girmesi İkinci Dünya Savaşı'nın ardından olmuştur. Sanayi devriminden 1940'lara gelinceye kadar devlet için konut alanında yapılacak iş yalnızca ev sahibi-kiracı ilişkilerini düzenleyici önlemler almak olarak görülmüştür. Birinci Dünya Savaşı'nın ardından barınma koşullarının kötüleşmesi, savaşın ve doğal afetlerin etkisiyle konutların sağlıksızlaşması ekonomide tam istihdamın sağlanmasının önünde engel hale gelmiştir. Büyük çapta inşaatlarla mümkün olduğunca çok yoksul ve evsiz ailenin ev sahibi yapılması sosyal konut politikalarının hedefi olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletlerin konut alanına müdahalesi olağan hale gelirken konut bir kalkınma sorunu olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Kalkınma ile ilişkilendirilmesinden sonra konut politikaları yalnızca evsizler ve düşük gelir grupları için değil toplumun tüm kesimlerini kapsayacak şekilde genişlemiştir (Yavuz, Keleş, ve Geray, 1977: 587-590).

Finansman konut üretiminin önemli faktörlerinden birisidir. Arsa ve inşaat malzemeleri ile birlikte inşaat için temel kaynaklardan birisi de maddi kaynaktır. İnsanların konut edinmek için kullandıkları kaynakları üç grupta toplayabiliriz. İlki kurumsal olmayan kaynaklardır. Bunlar ailenin yaptığı tasarruflar, akrabalarından ve arkadaşlardan sağlanan fonlar, işverenden veya iş arkadaşlarından sağlanan fonlar, tasarruf olarak elde tutulan altın vb. gibi değerlerin satılmasıyla elde edilen fonlar, gayri resmi olarak kredi sağlanan tefeci benzeri kişilerden sağlanan fonlar, müteahhitlerden sağlanan krediler, konut kooperatifleri olarak sayılabilir. İkinci tür

kaynaklar özel kurumsal konut finansmanı mekanizmalarıdır. Kamu tarafından kurulan bankalar, şirketler, özel sektör tarafından kurulan konut finansmanı kurumları, ticari bankalar, sigorta şirketleri ve emeklilik fonları bu grup içerisinde değerlendirilir. Son olarak, konumuz açısından da önemli olan kaynak, kamu konut finansmanıdır. Konutun eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi temel bir kamu hizmeti olarak görüldüğü ülkelerde devletler, konut hizmeti sunmak, konuta erişemeyen yurttaşları konut sahibi yapabilmek için konut piyasasına müdahale ederler (Alp, 2000: 8-15).

Devletin konut sorununa müdahale araçları; kurumları vasıtasıyla konut arzı sağlama, kiralık konut üretimi, yatırımcılık şeklinde sıralanabilir. Devlet yurttaşlara kendi evlerini yapmaları için mali, idari ve teknik yardımlarda bulunabilir. Vergi ve kredi düzenlemeleri yapabilir, düzenleyici bir rol üstlenebilir. Arsa spekülasyonlarının önlenmesi için önlemler alabilir (Keleş, 1972: 83).

Müdahale yasal düzenlemeler yoluyla kontrol ve düzenleme amaçlı olabileceği gibi, konut üretimi yoluyla da olabilmektedir. Devletlerin bu noktadaki müdahalesinin çeşidini belirleyen ekonomik tercihleridir. Kamunun konut sektörüne müdahalesi dolaysız yatırımlardan teşviklere kadar çeşitli düzeylerde gerçekleşir. Örneğin konut ihtiyacının fazla olduğu, devletin bu alanda üretici müdahalesini gerektiren, konutun kamusal hizmet olarak görüldüğü ülkelerde devletler dolaysız yatırımlara ağırlık vermiştir (Alp, 2000: 15-16).

Kamu, konut sektöründe düzenleyici ve üretici olarak temelde iki rolle yer almaktadır. Kamunun düzenleyici olarak verdiği hizmetler; mali düzenlemeler yapmak, mali yardımlar sağlamak, kredi ve ipotek garantileri vermek olarak sıralanabilir. Konut üreticisi olarak kamunun dolaysız müdahale araçları ise; kamu konutu yapımı ve kamu finansmanı yoluyla konut üretimidir. Kamu konutları, düşük gelirli gruplar için yapılıp onlara bedelsiz tahsis edilir. Kamunun finanse ettiği konutlarla piyasa fiyatı altında, kâr amacı gütmeyecek şekilde dar ve düşük gelir gruplarının konut edinmesi hedeflenmektedir. İleride tarihçesi özetlenecek olan Türkiye toplu konut politikalarının benimsediği yaklaşım kamunun finanse ettiği konutlarla konut sorununun çözümü yaklaşımıdır.

Türkiye’de konut meselesine yaklaşım değerlendirildiğinde, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’nın kuruluşuna değin devletin konut ihtiyacının karşılanmasında doğrudan toplu konut-sosyal konut üreticisi olarak yer almadığı görülmektedir. Batıda

refah devleti uygulamaları konut hizmetini kapsarken Türkiye’de konut; sağlık, eğitim hizmetleri ile benzer şekilde kamusal hizmet alanlarına girmemiştir. Yöntem açısından gecekondü, yapsat, ve kooperatifçilik olarak sınıflandırdığımız konut üretim modellerinde devlet uygulayıcı olarak yer almamıştır. Aşağıda değinilen örneklerde görüldüğü üzere devletin içerisinde yer aldığı toplu konut yapımları belirli bir kesimle sınırlı kalmıştır.

Toplu Konut Kanunlarının ve TOKİ’nin kurulmasının ardından devlet ağırlıklı olarak kredi sağlama görevi üstlenmiştir. Toplu konut üretimine 2000’lerden sonra ağırlık verilmiştir. Uygulamalarının büyük kısmı kredi desteklerine dayanan TOKİ, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) iktidarı ile birlikte yeniden yapılandırılmış, kurum için yeni hedefler belirlenmiştir. Toplu konut üretiminden, turizm alanlarının düzenlenmesine, sanayi bölgelerinin planlanmasından kamu binalarının inşaatına kadar geniş bir görev yelpazesine sahip olan kurum hedeflerine ulaşabilmesi için yeniden dizayn edilmiştir. Geniş bir çalışma alanı aynı oranda yetkiyi gerektirdiğinden konut alanında faaliyet gösteren kurumlar ve alanı ilgilendiren yasal düzenlemeler zaman içerisinde TOKİ ile ilişkilendirilmiştir. TOKİ öncesinde konut alanına hakim olan yapılar ve düzenlemeler TOKİ’de buluşarak bugünkü yapı sağlanmıştır. Çalışmanın konusu olan ASKGP modelinin uygulanmasına olanak sağlayan yasal düzenlemeler gerçekleşirken ve projelerin gerçekleştirildiği araziler yeniden yapılanma döneminde TOKİ’de toplanmıştır.

I. TOPLU KONUT KANUNLARI ÖNCESİ TÜRKİYE’DE KONUT ALANINDAKİ DÜZENLEMELER

A. 1920 - 1945 Dönemi

Türkiye’de konut sorununun gündeme gelmesi, Batı kentlerinde olduğu gibi sanayileşme ve üretimin örgütlenmesi kaynaklı olmamıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasıyla birlikte Ankara’nın başkent oluşunun ardından kent politikaları ve konut çalışmaları buradan başlamıştır. Bu sebeple Ankara, devletin kentleşme ve konut politikalarını uygulama olanağı bulduğu ilk örnek olmuştur. Yeni bir ulus yaratma çalışmalarının uygulaması olarak başkentini yüzlerce yıllık merkezden gelişmemiş

Anadolu kentine taşınmasıyla devlet konutu sorunu ile ilgilenmeye başlamıştır (Bilgin, 1988: 37-49). Cumhuriyetin kurulması ile birlikte başkent olan Ankara'daki imar faaliyetleri ve başta memurlar olmak üzere barınma ihtiyacının karşılanması için yapılan uygulamalar Türkiye konut politikasının başlangıcı olmuştur.

Kentleşme alanında Cumhuriyet'e aktarılan Nafia Vekâleti (Bayındırlık Bakanlığı) 1920 yılında kurulmuştur. Dönemin ihtiyaçları doğrultusunda demiryolu, karayolu yapımı ve su,-sulama işleri konularında görevlendirilmiştir. Demiryolları ve limanların işletilmesi bakanlığın görevleri arasındadır. Posta Telefon Telgraf İdaresi (PTT) bu bakanlığa bağlı genel müdürlük olarak kurulmuş ve 1934'te kurulan Ulaştırma Bakanlığı'na bağlanmıştır. 1923 yılında Mübadele, İmar İskân Bakanlığı kurularak, mübadelenin organizasyonu bu bakanlığa verilmiştir. Mübadele ile gelenlerin iskanı ile ilgili işlerin bitimiyle 11 Aralık 1924'te 529 sayılı yasa ile kaldırılmıştır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında kentleşme ve konut alanlarında Ankara merkezli girişimler görülmektedir. Ankara'nın başkent oluşuyla birlikte, kentin kurulması ve geliştirilmesi için yapılan düzenlemeler aynı zamanda Türkiye kentleşme politikası için ilk uygulamalar niteliğindedir. 1924'te Ankara Şehremaneti kurulmuş, 1925'te 24 Mart tarihli 583 sayılı İstimlâk (kamulaştırma) Kanunu çıkarılmış, Ankara'da planlı dönem başlamıştır. Kanunla, eski Ankara ile Çankaya arasına “Yenişehir” kurulması planlanmıştır (Tunçer, 2012: 42-45).

Konut girişimlerini destekleyici krediler vermesi amacıyla Emlak ve Eytam Bankası, 1926 yılında kurulmuştur. Aynı dönemde memurların konut sahibi olması için düzenlemeler yapılmıştır. 1928'te 1352 Sayılı Ankara'da “İnşa Edilecek Vekâlet ve Devair Binaları ile Memurin Apartmanları Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Memurlara ilişkin düzenleme ve kredilerle inşa edilen ilk konut kooperatifi olan Bahçeli Evler Yapı Kooperatifi kurulmuştur.

Günümüzde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın bağlı olan İller Bankası Anonim Şirketi'nin ilk adımı atılmış, Belediyeler Bankası 1933'te belediyelere imar faaliyetleri için kaynak sağlamak için kurulmuştur (Güler, 1996: 90).

Bireysel Üretim

Memurların kooperatifler aracılığı ile konut edinmesi yaygınlaşmaya başladığı görülmekle birlikte 1930'ların konut sunum biçimi bireysel üretimdir. Konut sorununun çözümünde merkezi yönetim henüz etkili olmamıştır, yerel yönetimler ise denetleme görevi üstlenmiştir. Merkezi hükümet, konut sorununun çözümünde, konut arzının artırılmasında düzenleyici ve destekleyici düzenlemelerle yetinmiş, herhangi bir kurumu vasıtasıyla sosyal konut üretmemiştir. Konut yapımı için gerekli işlerin neredeyse tamamı konutu yapan tarafından üstlenilmiştir. Arsanın sağlanması, inşaatın finansmanı, planın yapılması, gerekli izinlerin alınması, işçilerin temini gibi işler konutun sahibi tarafından gerçekleştirilmiştir (Tekeli, 2010: 178-180).

1944 yılında çıkarılan 4626 sayılı Memur Konutları Kanunuyla memur konutları yapmak devletin görevleri arasına alınmış, bu görev Bayındırlık Bakanlığına verilmiştir. 400 konutluk toplu konut uygulaması olan Namık Kemal Mahallesi (Saraçoğlu Memur Evleri) 1944–1946 yılları arasında bu kanunla kurulmuştur (Kavruk, 2012: 18-25).

B. 1945- 1960 Dönemi

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Batı yeni bir sanayileşme hamlesine sahne olmuştur. Buna bağlı olarak kentleşme ve konut kaynaklı sorunlar da yeniden gündeme gelmiştir. Aynı dönem Türkiye'de de sanayileşme çabaları hızlanmıştır. Buna bağlı olarak sanayileşmenin kentleşmeye etkisi görülür hale gelmiştir. Keyder, savaş sonrasında sanayileşme ile birlikte dönemin kentlerinin gelişmesini üç evre şeklinde ele almıştır. Eski kent merkezlerine şehre göçenler tarafından gecekonduların yapıldığı erken aşama, planlı dönemle birlikte orta sınıfın konut yerleşimlerinin farklılaştığı ara dönem ve küreselleşme ile birlikte büyük şirketlerin konut üretiminde yer aldığı bugünkü durum (Keyder, 2000: 171-192).

Gecekondu

Gelişmekte olan ülkelerde kentleşmenin hızlı gerçekleşmesiyle Keyder'in erken aşamanın özelliği olarak tanımladığı gecekondu sorununu ortaya çıkarmıştır. Tarımda makineleşme ve şehirlerde sanayi kollarında iş imkânlarının doğması

kitlelerin göç etmesiyle sonuçlanmıştır. Nüfus kırdan itilmiş, kentler tarafından çekilmiştir. Şehirlere gelenler sanayinin yanında marjinal sektörlerde çalışmış, barınmak için konut bulamadığında gecekondulaşmıştır. Sanayileşme çabalarına paralel olarak işçiler için konut arzı devletlerin gündemine girmeye başlamıştır (Keleş, 1972: 83). Sanayileşme ile ilgili düzenlemeler tek başına yetersiz hale gelmiş, barınma sorunlarının çözümü için konuta ilişkin de düzenlemeler gerekmiştir. Karşı karşıya kalınan düzensiz durumda konut sorunu gecekondulaşma yoluyla çözülmüştür. 1950'lerin ilk yıllarında 10 binler seviyesinde olan gecekondulaşma sayısı, sonunda 200 binlere yükselmiştir. Kentli nüfus içerisindeki gecekondulaşma oranı %3'ten %16'ya yükselmiştir (Bilgin, 1988: 37-49).

Kentlerin imarsız kesimlerinde konut sunum biçimi olarak 1950'lerde ortaya çıkan bireysel gecekondulaşma, kentlere göç eden insanların konut sorununa kendi buldukları çözümdür. İskânlı boş arazilere yapılarak başlayan gecekondulaşma, kentlerin merkezlerindeki arazilerin gelen göçü karşılayacak kadar yeterli olmaması ve değerlendirilmesi sebebiyle kentin dışındaki sahipsiz arsalarla doğru ilerlemiştir (Keyder, 2000: 171-192). Kırdan şehirlere göçen insanlar, gelir düzeylerinin düşüklüğü sebebiyle bireysel konut üretimine yönelememişlerdir. Yıllar geçtikçe bireysel gecekondulaşma boyut değiştirim yarı örgütlenmiş hal almıştır. Kent içerisinde boş hazine arazisi bulmanın zorlaşmasıyla birlikte gecekondulaşma bireysel olmaktan uzaklaşmış, gecekondulaşma yapıp satan yeni mekanizmalar oluşmuştur

Büyüyen kentle birlikte ortaya çıkan gecekondulaşma mahalleleri Ankara'nın planlanma çalışmalarında üzerinde durulan konulardandır. Türkiye kentlerinin gelişmesinde ve tarihinde önemli yer tutan gecekondulaşma sorununun çözümü için ilk yasal düzenleme 1948 tarihli 5218 sayılı kanundur. Düzenleme Ankara Belediyesi'ne gecekondularının durumunu iyileştirecek veya yeniden konut yaptıracak olanlara uygun fiyatlara arsa sağlama yetkisi vermiştir (Kaya, 1989: 860-891).

Yapsatçılık

Konut sorunun çözümünde devletin kendine henüz üretici bir rol tanımadığı dönemin sunum biçimlerinden bir diğeri yapsatçı üretimdir. İstanbul'da yoğunlaşan yapsatçılar, genelde İstanbul dışından gelmiş müteahhitlerdir. Yapsatçı apartmanı yapacak kadar sermayeye ve inşaatla kullanacağı usta, kalfa ve işçileri bulabilecek

ilişkilere sahip olmalıdır (Keyder, 2000: 171-192). Yapsatçı üretim, Emlak Kredi Bankasının verdiği bireysel krediler yoluyla yaygınlık kazanmıştır. Yaygın olan bireysel konut üretimi, şehirlerde konut yapımı maliyetlerinin yükselmesiyle birlikte yerini yapsatçılık mekanizmasına bırakmıştır. Konut, bu dönemde büyük sermayedarın yatırım yapması için yeterince kârlı bir araç olmadığından yapsatçıları genelde küçük girişimciler oluşturmuştur (Tekeli, 2010: 20).

1946 yılında 4792 sayılı yasayla kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu konut yapımını teşvik için kredi vermiştir. Kurum işçilere yirmi yıl vadeli, yüzde 4 faizli krediler açmıştır. Bu krediden yararlanabilmeleri için işçilerin Kooperatifler Kanunu'na uygun biçimde konut kooperatifleri halinde örgütlenmeleri öngörülmüştür (Tekeli, 2012: 136). Sosyal Güvenlik Kurumu'na ek olarak BAĞ-KUR ve Ordu Yardımlaşma Kurumu da üyelerine konut kredisi sağlayan toplumsal güvenlik kurumları arasında yer almıştır.

Kooperatifçilik

Bireysel üretim kent arazisinin değerlendirilmesi ile birlikte maliyetli hale geldiğinden bireysel üreticiler ve yapsatçılar tek başlarına maliyetleri karşılamada güçlük çekmeye başlamıştır. Kentlerdeki değer artışları sebebiyle ortaya çıkan maliyet sorununu aşmak için yapı kooperatifleri geliştirilmiştir. Merkezi ve yerel yönetimlerle iyi düzeyde bilgi alışverişi içinde olan, buralarda işlerini rahatlıkla görebilecek kişiler kooperatifçilikle ilgilenmiştir (Keyder, 2000: 171-192). Kooperatiflerle genellikle üst ve orta bürokrasi konut edinebilmiştir. Yukarıda saydığımız kanunlar ve kuruluşlar yoluyla Ankara bürokrasisine yapılan konutlar kooperatifçiliğin ilk uygulama alanı olmuştur.

Özüekren, 1962-1985 yılları arasında Türkiye’de konut kooperatifçiliğinin gelişim sürecini değerlendirdiği “Nasıl Bir Konut Kooperatifçiliği?” isimli çalışması kooperatiflerin “kimin için” konut ürettiğine dair sonuçlar içermektedir. İstanbul ve İzmit illerinde kurulan kooperatiflerin incelendiği araştırmada kooperatifler kâr amacına yönelen “profesyonel kooperatifler”, aynı iş yerinde çalışan bireylerin oluşturduğu “iş yeri kooperatifleri”, aynı iş kolunda çalışanların kurduğu “işkolu” kooperatifleri” ve “bağımsız kooperatifler” olarak sınıflandırılmıştır (Özüekren, 1996: 201-21). Araştırma bulgularına göre, profesyonel kooperatifler, tüm üretim içerisinde

en büyük paya sahiptir. Büyük çoğunluğu bu kooperatifler tarafından üretilen konutların % 40'ının satmak veya kiralamak yani yatırım amaçlı kullanıldığı tespit edilmiştir. İşçilerin kooperatif yoluyla konut sahipliği düşük seviyede kalmıştır. İşçiler içerisinde ise büyük pay kalifiye işçilerin olmuştur. Düşük gelir grubuna sahip işçilerin konut sahipliği oranı %5.5'te kalmıştır. Çalışmanın bizim açımızdan kayda değer bir başka bulgusu ise, kooperatifler yoluyla üretilen konutların sahiplerinin yalnızca %4.6'sının daha önce gecekonduda kiracı veya mal sahibi olarak yaşamış olmasıdır (Özüekren, 1996: 172-176). Çalışma bulguları, konut sorununun çözümü için devletin çeşitli kurumları vasıtasıyla desteklediği kooperatif modelinin çoğunlukla gelir getirici ve spekülasyon amaçları taşıyan projelerde kullanıldığını işaret etmiştir.

Bayındırlık Bakanlığı'na ait olan imar işleri ile ilgili görevleri üstlenen İmar ve İskân Bakanlığı 1958 yılında kurulmuştur. Harita ve imar planlarının hazırlanması, mesken politikalarının belirlenmesi, göçmen ve mültecilerin iskânlarının sağlanması gibi işler bakanlığa aktarılmıştır. Bakanlık bünyesinde Planlama ve İmar genel Müdürlüğü, Mesken Genel Müdürlüğü gibi yeni birimler kurulmuştur. Emlak ve Kredi Bankası ile İller Bankası bakanlığa bağlanmıştır. Kentleşme ve konut alanlarındaki kurumsal ve idari yapılanmalar farklılaşırken mevzuat genişlemiştir.

C. 1960-1980 Dönemi

Sosyal devlet ilkesi gereği konut sorununa ilişkin yeni bir yaklaşım benimseyen 1961 Anayasası, Sağlık Hakkı başlığının altında konut meselesini:“Devlet, yoksul veya dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri alır” şeklinde düzenlemiştir.

Devlet Planlama teşkilatının kurulması ve beş yıllık kalkınma planlarının hazırlanmaya başlanmasıyla devletin konut politikaları da planların parçası olmuştur. Planlama anlayışı çerçevesinde konut meselesi kapsamlı şekilde değerlendirilmeye başlanırken genel ekonomi ve diğer sektörlerle birlikte değerlendirilmiştir. Planlı döneme geçilmesiyle yapı kooperatifçiliğinde yeni bir dönem başlamıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yapı kooperatiflerine kredi vermeye başlamasıyla işçiler için konut yapılması hedeflenmiş fakat maliyetler istenen düzeyde olmadığından yine üst-orta sınıfların yararlanmasıyla sonuçlanmıştır (Tekeli, 2010: 182–184).

1963 tarihli Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (DPT, 1963: 229-239) “Şehir konutlarının % 30’u oturulamayacak durumdadır” tespitini yapmıştır. Konut ihtiyacının karşılanması için büyük kitlelerinin ihtiyaçlarını giderecek halk tipi konutların desteklenmesi amaçlanmıştır. Alt ve orta gelir düzeyi için konut arzının artırılması için vergi ve kredi politikaları yoluyla daha fazla nüfusun barınabileceği sosyal konut yapımının özendirilmesi hedeflenmiştir. Lüks konut yerine, halk tipi olarak tanımlanan sosyal konutların yapımı planlanmıştır. Halk konutlarının yatırım kaynağı olarak İşçi Sigortaları, Emlak Kredi Bankası ve benzeri kamu kurumlarının verdiği krediler ve kamu sektöründe yapılan konut harcamaları planda sayılmıştır. Plan, konut yatırımı harcamalarının toplam yatırımların %20’sini geçmeyecek şekilde gerçekleşmesini öngörmüştür. Bu oranı arttırmadan, aynı yatırımla daha fazla konutun yapılmasını hedeflemiştir. Bireysel konut üretiminin sonucu ortaya çıkan lüks konut yapımının kısılarak, sağlık bakımından sakıncası olmayan en ucuz halk tipi konutların yapılarak daha fazla kişinin barınmasının sağlanması, planın konut bölümünün ana ilkeleri arasında yer almıştır.

Devletin konut konusundaki teşviklerinin ve konut yapım politikalarının ne tür konutlara yöneleceğini belirleyen ölçütlerin getirilmesi bakımından yol gösterici olarak İmar ve İskân Bakanlığı Halk Konutları Standartları 24 Mart 1964 gün ve 11664 sayılı resmi gazetede yayınlanmıştır (Tekeli, 2012: 129). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının konut hakkında getirdiği ilkelerin uygulanması amacıyla hazırlanan düzenleme, sosyal konuta ilişkin standartlara yer vermiş, konut büyüklüklerine, yapı malzemelerine ve tesisata dair düzenlemeler içermiştir. Halk konutu deyimi, planlı dönemde, yatırım miktarı arttırılmadan daha fazla konut üretebilme amacıyla yüzölçümü ve metrekare maliyetleri gibi faktörlerin hesaplanmasıyla oluşturulan standart bir konut tipi olarak tanımlanabilir (Keleş, 1972: 89).

Yerel yönetimlerin görev alanında kabul edilen gecekondü sorununun çözümü konusunda merkezi düzenleme ihtiyacı 20 Temmuz 1966 tarihinde çıkarılan 775 sayılı Gecekondü Kanun’u ile giderilmiştir. Kanunun uygulamalarından İmar ve İskân Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü ve belediyeler sorumlu tutulmuştur. 2007 tarihinde yapılan değişiklikle kanunun uygulaması yetkileri Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na geçmiştir.

1968 tarihli İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (DPT, 1968: 280-285) önceki plandan devamla özel sektörün konut sektöründeki ağırlığına ilişkin tespitlerini sürdürmüştür. Vergi ve kredi politikalarının lüks konut yapımını durdurmaya yönelik kullanılması hedeflenmiştir. Toplu konut yapılarının kooperatifler aracılığıyla sağlanacağı hedefler arasında yer almıştır. Konut sorununun çözümünde kooperatifleri adres gösteren plan, devlete düzenleyici rol öngörmüştür. Konut kredisi veren kurumlara Emekli Sandığı'nın da eklenmesi öngörülmüştür. Kamuya ait arsaların tek elden idaresini mümkün kılacak Arsa Ofisi'nin kurulması planlanmıştır. Planda, devletin konut pazarına “yatırımcı olarak değil, fakat düzenleyici olarak” gireceği; devletin düzenleyicilik görevini, konut kredileriyle finansman sağlamak ve kendi evini yapmaya istekli olanları destekleyerek yapacağı belirtilmiştir (Keleş, 2012: 527).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedefleri doğrultusunda 1969'da arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek amacı ile tanzim alış ve satışları yapmak, konut, sanayi ve turizm bölgeleri ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak üzere; İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz ve döner sermayeli Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Müdürlük konut, turizm, sanayi bölgeleri için satın alma ve benzeri yollarla arsa sağlanmasında yetkilendirilmiştir. Sağladığı arazileri satma, kiralama, mübadele etme yetkilerini kullanabilmiştir. Arsa Ofisi, çalışma kapsamında değerlendireceğimiz ASKGP modelinin uygulanmasına imkân veren arsa stokunun kaynaklarından biridir ve 2004 yılında tüm görev, yetki ve malvarlığıyla TOKİ'ye devredilmiştir. Yine İkinci Planın hedefleriyle bağlantılı olarak 1969 yılında Kooperatifler Kanunu çıkarılmıştır. Konut üretiminde bir dönemi oluşturan Yapı kooperatiflerine yer vermiştir.

1973–1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (DPT, 1973: 828) yönlendirici ve düzenleyici devlet anlayışıyla hareket edilmiştir. Mülk konutun yanında özellikle düşük gelir grupları için kiralık konutların yapımının özendirilmesine ilişkin gerekli yönetim ve finans mekanizmalarının geliştirilmesi gerektiğini belirtilmiştir. Şehirlerde sosyal konut için alanlar ayrılması planlanmıştır. Sosyal konut fonlarında dağınıklık ve kredi şartlarındaki farklılığın toplu bir sosyal konut politikası izleme imkânını azaltması sebebiyle, konut yapımına yönelen fonların T. Emlak Kredi Bankası'nda toplanıp, tercihen sosyal nitelikli konut kredileri için tek tip şartlarla kullandırılması planlanmıştır.

Toplu Konut Şirketleri

Kent içerisinde inşaat yapacak alan bulmanın maliyetinin artması, kent dışındaki yerlerin imara açılmasının yapsatçı ölçeğindeki küçük girişimcilerin yatırım yapmasını zorlaştırması gibi sebeplerle hakim üretim aktörleri olan yapsatçılık ve kooperatifçilik konut üretimini sürdürmekte zorlanmıştır. Yapsatçılıkla ve kooperatifçilikle sermaye ve deneyim kazanan aktörler toplu konut şirketleri halini almıştır. Büyük girişimciler, toplu konut şirketleri vasıtasıyla kentlerin dışına büyük projeler yapmaya başlamıştır. Girişimci imara açtığı toprakların değerlenmesiyle ortaya çıkacak değer artışını kendisine alarak kâr oranlarını arttırmıştır. Böylece daha önce büyük sermaye için yatırım için uygun olmayan konut sektöründe aktörler büyümüştür (Tekeli, 2010: 190-193).

Sosyal devlet anlayışına uygun kalkınma yaklaşımıyla politikalar öngören Dördüncü Planda (Şahin, 2009: 57-72), konut yapımında çok yetersiz kalınması, arzın talebi karşılayacak düzeyde olmaması, arsa spekülasyonlarının engellenememesi ve konut fiyatlarının yüksekliği, özellikle kente yeni göç eden nüfusun barınma ihtiyacının karşılanması önündeki engeller olarak görülmüştür. Konut üretiminde öncelikle dar gelirli grupların konut gereksinimlerini karşılamaya dönük olarak kamu destek ve denetimi altında bu grupların sosyoekonomik özelliklerine uygun bir planlama öngörülmüştür. Gecekondu bölgelerinin alt yapılarının geliştirilmesi hedeflenmiştir (DPT, 1979: 145-148). 12 Eylül Askeri Darbesi ve öncesinde yaşanan siyasi istikrarsızlık dönemleri dördüncü kalkınma planının hedeflerinin hayata geçirilmesini imkânsız hale getirmiştir. Plansız olarak da tanımlanan bu dönemde kısa süreli koalisyon hükümetleri kurulmuş 12 Eylül 1980 darbesiyle de demokratik kurumlar ortadan kaldırılarak askeri yönetim uygulanmıştır.

II. TOPLU KONUT KANUNLARI SONRASI DÖNEM TÜRKİYE’DE KONUT ALANINDAKİ DÜZENLEMELER

A. Toplu Konut Kanunları

Türkiye, 1980’lerin başında tüm sektörleri etkisi altına almış ekonomik krizle karşılaşmıştır. İnşaat sektörü de krizden kaynaklı durgunluktan etkilenmiştir. Konut talebi azalmış, konut üretimi durma noktasına yaklaşmıştır. 1980’de çıkarılan Milli

Konut Politikası ile kredi ve tasarrufların kullandırılarak piyasanın canlandırılması amacıyla tüm bankalar konut kredisi verebilir hale gelmiştir. Fakat insanlar konuta yatırım yapmak yerinde paralarını bankarlara yatırmayı tercih etmiştir. Dönemin ekonomik koşullarında bankerden kazanacakları getiri konut yatırımdan beklenenden yüksek olmuştur. Durgunluk inşaat sektörünün güçlü aktörleri olan yapsatçıları da etkilemiş, proje gerçekleştiremez hale getirmiştir. İnşaat sektörünün yeniden canlandırılması, konut üretiminin ve konuta yatırımın özendirilmesi için toplu konut üretimine geçilmesi önerilmiştir (Altaban, 1982: 7-9). Konut, ekonominin canlandırılması için bir araç olarak görülmüştür. 1980 öncesinde üretici olarak konut alanında olmayan devlet 1980’den sonra toplu konut üretiminin genel ekonomiyi canlandıracağını düşünerek toplu konut üretimi için gerekli alt yapıyı sağlamak yönünde adımlar atmıştır.

Bu doğrultuda 1981 yılında 2487 sayılı ilk Toplu Konut Kanunu çıkarılmıştır. Konut ihtiyacının toplu konut üretimiyle giderilmesi amacıyla çıkarılan yasayla Kamu Konut Fonu kurulmuştur.

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu, madde 1:

*“Konut ihtiyacının, toplu konut inşaatı suretiyle karşılanması, konut ihtiyacı olanlarla inşaat yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, devletin yapacağı desteklemeler için **Kamu Konut Fonunun** oluşturulması ve kullanılması bu Kanun hükümlerine tabidir.”*

İlk defa konut yapımı için bütçeden belli bir pay ayrılması planlanmıştır. Kamu Konut Fonu ve Toplu Konut Yüksek Kurulu kurulması öngörülmüştür. Toplu konut ve sosyal konut tanımları yapılmıştır.

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu, madde 2:

*“**Toplu konut**, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce imar planı tasdik edilmiş ve inşaatı hazır hale getirilmiş yerlerde en az ikiyüz (200), yeni açılacak ve yüz ölçümü en az onbeş (15) hektar olan yerleşme alanlarında inşa edilecek 700 ila 1000 konutun ve bunların ortak kullanma tesis ve alanları ile iş yerlerinin bütünlüğünü ifade eder. **Sosyal Konut**, Toplumun yaşama şartlarına, sosyal yapısına, örf ve adetlerine uygun, düşük maliyetli ve brüt inşaat alanı yüz metrekareyi aşmayan konuttur.”*

Yapsatçılar eliyle tek tek konut arzı yoluyla konut üretiminin sağlanması yerine büyük ölçekli projelerin desteklenmesi hedeflenmiştir. Kanun, toplu konut yerleşme

alanında konut edinmek üzere yapı tasarrufu hesabı açanları hak sahibi olarak tanımlamıştır. Yasada hak sahipliğinin şartları herhangi bir yerleşme yerinde kendisinin, eşinin veya velayeti altındaki çocuklarının bağımsız bir konutu olmaması, alt veya orta gelir grubunda yer alması olarak tanımlanmıştır. Yasa sosyal konut yapımını destekleyerek, lüks konut yapımını destek dışı bırakmıştır. Kanunda fonun kaynakları ve nasıl kullanılacağı belirtilmiştir.

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu, madde 10:

“Kamu Konut Fonu aşağıdaki unsurlardan oluşur:

- a. Her yıl bütçe kanunu ile bu fona aktarılacak üzere, Maliye Bakanlığı bütçesine, gider bütçesinin yüzde beşinden (% 5) az olmamak üzere konacak ödenek;*
- b. Fon varlığına aktarılan krediler ve kredi faizleri;*
- c. Bakanlar Kurulunca tespit edilecek ihtiyaç ölçüsünde (a) ve (b) bendleriyle oluşturulan gelirlerin en çok yüzde yirmibeşine (% 25) kadar Maliye Bakanlığının tespit edeceği şartlara göre ve Hazine kefaletinde, Türkiye Emlak Kredi Bankasıyla Kamu Konut Fonu adına çıkartılacak Toplu Konut Tahvillerinin satış hasılatı;*
- d. Bu Kanun uyarınca inşa edilen konutlardan hak sahibine devri yapılamamış olanların ve işyerlerinin satış v.b. gelirleri;*
- e. Kamu Konut Fonu adına alınabilecek bağış ve yardımlar v.b. gelirler;*
- f. Hazine arsaları üzerine yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedelleri.*

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu, madde 11:

“Kamu Konut Fonunun Kullanılması:

Kamu Konut Fonundan (Toplu Konut Fonu) her mali yıl başında, daha önce yapılmış tahsisler dışında bu fonda toplanmış olan meblağlardan o mali yıl içinde:

- 1. Toplu konut yerleşme alanlarındaki arazi ve arsaların kamulaştırılması veya devri için yüzde onikiden (% 12) az olmamak üzere,*
- 2. Toplu konut projeleri ile ilgili her türlü altyapı ve üstyapı projelendirme hizmetleri ve inşaat işleri ile yapı tasarrufu hesaplarına teşvik primi ve yapı tasarrufu kredilerine faiz farkı için yüzde seksenden (% 80) az olmamak üzere,*
- 3. Toplu konut inşaatlarında kullanılan malzeme, yapı elemanı ve araçlar üreten sanayi ve inşaat kuruluşlarına, yatırım, işletme ve teçhizat kredisi; Türkiye Emlak Kredi Bankası, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimler tarafından toplu konut yapımı ile ilgili olarak kurulan inşaat şirketlerine sermaye ve işletme kredisi olarak yüzde beşten (% 5) fazla olmamak üzere,*
- 4. Kamu kuruluşlarınca veya destekleyecekleri özel kuruluşlarca konutla ilgili proje, standard ve teknolojilerin, yapı ve tesisat gereçlerinin araştırılıp geliştirilmesi, enerji tasarrufu sağlayıcı ve çevre kirlenmesini azaltıcı araştırmalar için; yüzde üçten (% 3) fazla olmamak üzere, tahsis yapılır.”*

Fonun kooperatiflerin desteklenmesi için kullanılması amaçlanmıştır. Kaynağının devlet bütçesinden sağlanması planlanan fona her yıl Maliye Bakanlığı bütçesinden en az yüzde beş ödenek aktarılması planlanmıştır. Emlak ve Kredi

Bankası'nda açılan fon, kuruluşundan 1993 yılında genel bütçeye aktarılincaya kadar konut üretimine katkı sağlamıştır. Fonun gelirleri zaman içerisinde hazineye aktarılmış ve 1993 yılında konut kredisi verme amacıyla kullanılamaz hale gelmiştir.

Yasa, bireysel konutları değil, toplu yapıyı, geniş çaplı üretimi özendirmek amacını taşımaktadır. Konut sorununun çözümünde temel aktör olarak yapı kooperatiflerini gören düzenleme özel kesimi konut yapımında dışarıda bıraktığı için eleştirilmiştir. Toplu konut kuruluşu olarak, konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri ve toplumsal güvenlik kurumları sayılırken özel kesimdeki bu tür kuruluşlara yer verilmemiştir (Keleş, 2012: 532-535). Yasayla Toplu Konut Yüksek Kurulu ve İl Toplu Konut Kurulları kurulmuştur. Toplu konut uygulamalarının hayata geçirilmesinde tüm yetkileri merkezi yönetimde toplayan kanun yerel yönetimlere ve belediyelere rol vermekten kaçınmıştır.

1980 askeri darbesinin ardından kabul edilen 1982 Anayasası konut hakkını Sağlık, Çevre ve Konut başlığı altında 57. Madde'de düzenlemiştir.

“Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır; ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler”.

1983 yılında çıkarılan kanun hükmünde kararname ile Bayındırlık Bakanlığı ve İmar ve İskân Bakanlığı birleştirilerek ülkenin altyapı ihtiyacını karşılamak üzere; yapı işleri, karayolları, demiryolları, limanlar ve kıyı yapıları, hava meydanları, akaryakıt ve tabii gaz boru hatları ve tesisleri inşaatı ile esaslı onarımların yapılması ve yaptırılması, fiziki planlama, imar planı uygulaması, konut, yapı malzemesi, afet uygulaması hizmetlerinin etkili, düzenli ve süratli olarak görülebilmesi amacıyla Bayındırlık ve İskân Bakanlığı kurulmuştur. Kanun hükmünde kararname ile Toplu Konut Yüksek Kurulu kurulmuştur. T. Emlak Kredi Bankası Anonim Ortaklığı ile İller Bankası Genel Müdürlüğü de iştirak ettikleri ortaklıkları ile birlikte bakanlığa bağlanmıştır. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü bakanlığa bağlı katma bütçeli kuruluş haline getirilmiştir.

B. TOKİ; Kurulştan Yeniden Yapılanmaya

Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi

29.02.1984 tarihli 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile (Kamu Konut Fonu’nun yanında) Kamu Ortaklığı Fonu oluşturulmuştur. Fon aynı yasa ile kurulan Başbakanlığa bağlı Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi’ne bağlanmıştır. TKKOİ’nin görevleri yasada sayılmıştır. Fonların idare edilmesi amaçlanmıştır.

2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, madde 7:

“Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığının görevleri

- a) Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu kararlarının süratle uygulanmasını sağlamak,*
- b) Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı fonlarını idare etmek*
- c) Gerektiğinde her çeşit araştırma, proje ve taahhüt işlemlerinin sözleşmeyle yaptırılmasını temin etmek,*
- d) Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yapmak”*

1984 yılında çıkarılan 2985 sayılı (ikinci) Toplu Konut Yasası ile 1981 tarihli yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Konut ihtiyacının karşılanması, konut inşaatını yapanların tabi olacakları usul ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve devletin yapacağı desteklemeler için Toplu Konut Fonunun meydana getirilmesi amaçlarıyla çıkarılan kanunla Kamu Konut Fonu, Toplu Konut Fonu’na dönüştürülmüştür. Kamu Konut Fonunda biriken bakiye yeni fona aktarılmıştır. Finansman kaynakları ve kredilendirme yaklaşımı açısından değişiklikler yapılmıştır. Bütçeden ayrılacak belli bir orada bağlı olan Kamu Konut Fonundan farklı olarak Toplu Konut Fonunun kaynakları bütçe dışına kaydırılmıştır. Konut yapımında merkezi bütçeden kaynak kullanımının yerine bütçe dışından yaratılan kaynakların kullanılması hedeflenmiştir. Fonun kaynağı olarak bazı tüketim mallarının satış fiyatları üzerinden yapılan kesintiler gösterilmiştir.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, madde 2:

“Bu Fonun kaynakları;

- a) Tekel İdaresi ve Tekel dışında kalan gerçek ve tüzelkişiler tarafından imal edilen alkollü ve alkolsüz içkiler; tütün mamulleri, İspirto ve isportolu içkiler ve her türlü içki imalinde kullanılan alkollü ve alkolsüz özütlerin istihsal vergisine*

esas matrahları üzerinden en fazla % 15 nispetinde hesaplanacak ve istihsal vergisinden ayrılacak miktardan (Bu maddelerin istihsal vergisinin fona ödenecek meblağı karşılamaması veya istihsal vergisinin mevcut olmaması halinde de yukarıda açıklanan şekilde hesaplanacak miktar Tekel idaresi ve Tekel dışında kalan gerçek ve tüzel kişiler tarafından Fona ödenir),

b) Dahilde üretilen veya ithal edilen akaryakıtın rafineri çıkış fiyatı üzerinden, benzinden satış fiyatının % 15'ini, motorin, gazyağı ve fuel-oil'den satış fiyatının % 7'sini geçmeyecek miktardan,

c) Diğer kanun ve kararnamelerle Toplu Konut Fonu için verilmesi öngörülen paralardan,

d) Yurtdışı çıkışlardan çıkış başına alınacak en çok 100 Amerikan Doları karşılığı Türk Lirası ve Kuzey Kıbrıs Türk Devleti İçin çıkış başına en çok bunun yansı kadar Amerikan Doları karşılığı Türk Lirasından, (Bu harçtan, hac çıkışları dahil, kimlerin muaf tutulacağını veya istisnadan yararlanacağını tespiti Bakanlar Kurulu yetkilidir.),

e) 3 üncü maddeye göre verilecek krediden faydalanan hak sahiplerinin Fona yapacakları geri ödemelerden,

f) Toplu Konut Fonuna kaynak sağlamak maksadıyla çıkarılacak Hazine kefaletli döviz veya Türk Lirası esaslı tahvillerin satışından sağlanacak gelirlerden, (Çıkartılacak tahvil miktarı, her sene bütçe kanunu ile tespit edilecek miktarı geçemez.),

g) Fona yapılacak bağış ve yardımlardan,

h) Hazine arsaları üzerine yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedellerinin en çok % 25'ine kadar alınacak katılım payından,

1) Bu Fona açılacak kredilerden,

j) Tekel İdaresinin ithal ettiği maddelerden alınan fonlardan, Meydana gelir. Bakanlar Kurulu, (c), (e) ve (i) bentlerinde belirtilen nispet ve miktarları azaltmaya veya bir misline kadar artırmaya yetkilidir. ”

Fonun kullanım sahası konut alanı için geniş bir kullanım imkanı öngörmüştür. Değişiklikle konutun dışında, turizm altyapıları, sağlık, spor tesisleri gibi konut dışı alanlar da kapsanıştır. Fonun kullanımında konut tedarikini aşan gereksinimler sıralanmıştır. Bu değişiklik, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın bugünkü görev ve yetki alanına ulaşmasındaki adımlardan birisi olarak değerlendirilebilir. Yetki alanı genişlemiş, konut dışında amaçlar edinmiştir.

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, madde 3:

“Toplu Konut Fonunun kullanma sahası

Toplu Konut Fonu; ferdi ve toplu konut kredisi, konut kredisi faiz sübvansiyonu, toplu konut iskân sahalarına arsa temini, araştırma, turizm altyapıları, konut alt yapıları veya okul, karakol, ibadethane, sağlık tesisleri, spor tesisleri, postahane, çocuk parkları ve benzeri tesisler ile konut sektörü sanayiini teşvik İçin yatırım ve işletme kredisi alanlarında kullanılır.

Fonun ne şekilde kullanılacağı Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulumun hazırlayacağı önerilerde dikkate alınarak, Bakanlar Kurulumun tamam edeceği tüzükle tespit edilir;”

Başbakanlığa bağlı olarak kurulan TKKOİ yalnızca konut ile ilgili bir kuruluş değildir. Kanunun amacı, istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek olarak tanımlanmıştır.

12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrasında verilen aranın ardından planlar yeniden uygulanmaya başlandı. Konut fonu, konut üretimi ve inşaat kalkınma için önemli bir araç olarak planlarda yer almaya devam etti. 1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Kalkınma Planı, toplu konut fonunun özel sektör konut yatırımlarını hızlandıracak şekilde kullanılmasını hedeflemiştir. Orta ve düşük gelirli ailelere avantajlı şartlarla verilecek krediler sayesinde tüketimden ve konut dışı verimsiz yatırım alanlarından konut yatırımlarına kaynak aktarımı olacağı planlanmıştır. Bu aktarımla birlikte konut sektörü ve ilgili yatırım alanlarında büyüme gerçekleşeceği belirtilmiştir (DPT, 1985: 1, 166).

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Kamu Ortaklığı İdaresi

1990 yılında çıkarılan 412 ve 414 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'nın (TKKOİ) yerine Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı (KOİ) Toplu olarak iki ayrı kurum oluşturulmuştur. TOKİ 412 sayılı KHK ile kurularak, TKKOİ'nin konuta ilişkin görevlerini devralmıştır.

412 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, madde 1:

“Toplu Konut İdaresi Başkanlığının görevleri:

- a) Devlet garantili veya garantisiz iç ve dış tahviller ile her türlü menkul kıymetler çıkarmak,*
- b) Yurt içi ve yurt dışından, Toplu Konut Fonunun kullanma alanlarında yararlanmak üzere kredi almaya karar vermek,*
- c) Konutların finansmanı için bankaların iştirakini sağlayacak, tedbirleri almak, bu amaçla gerektiğinde bankalara kredi vermek, bu hükmü n uygulanmasına ilişkin usulleri tesbit etmek,*
- d) Konut inşaatı ile ilgili sanayii veya bu alanda çalışanları desteklemek,*
- e) Özellikle kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan konut inşaatıyla ilgili şirketlere iştirak etmek,*
- f) Memurlar ve işçiler ile bunların emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkında 3320 sayılı Kanunu uygulamak ve bu Kanun ile ilgili her türlü iş ve işlemleri yürütmek,*
- g) Toplu Konut Fonu ile Geliştirme ve Destekleme Fonu'nu idare etmek,*
- h) Gerektiğinde her çeşit araştırma, proje ve taahhüt işlemlerinin sözleşmeyle yaptırılmasını temin etmek,..”*

Toplu Konut Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesi ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin 412 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile TOKİ'nin tartışma konusu yapacağımız uygulamalarının ortaya çıkışının ilk adımları atılmıştır. Kanunda TOKİ'nin görevleri sayılmıştır.

Çalışma boyunca üzerinde duracağımız noktalardan birisi kurumun görevlerinde meydana gelen değişimler olacaktır. Bu düzenlemeye kadar Kamu-Toplu Konut Fonu'nun kullanım alanlarından hareketle tanımlanan görevlerine ek olarak, kurumun konut ve inşaat sektörünün genelini ilgilendiren görevleri ortaya çıkmıştır.

Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin 23.05.2000 tarihli kanunla, daha önce Gecekondu Kanunu'nda tanımlanmış olan fon, mal varlığı, görevleri, gelirleri ve haklarıyla TOKİ'ye devredilmiştir. Bu kanunla TOKİ, "Belediyelerce yapılan veya yaptırılan gecekondu tasfiye, ıslah ve önleme bölgelerine ait projelere dayanılarak Toplu Konut İdaresince kamulaştırma, arazi ıslah ve düzenlemesi, alt yapı işletmeleri ve bina yapımı için karşılıklı veya karşılıksız olarak yardım yapılabilir" hale getirilmiştir.

2001 yılında yapılan 4684 sayılı yasa ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın gelirlerine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. 1993 yılında tamamıyla genel bütçeye aktarılan Toplu Konut Fonu bu yasayla kaldırılmış, İdarenin gelir kaynakları arasından çıkarılmıştır. Emlak Bankası'na ait hisse ve gayrimenkuller TOKİ'ye devredilmiştir. TOKİ'nin kuruluş kanunundaki Toplu Konut Fonu'na ilişkin maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

4684 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanu, madde 7:

"Toplu Konut İdaresinin gelirleri;

a) İdare tarafından satışı yapılacak konut, işyeri, arsa ve arazilerin satış ve kira gelirlerinden,

b) İdare tarafından açılacak kredilerin geri ödemelerinden,

c) Hazine arsaları üzerine yapılan konut ve işyerlerinin arsa maliyet bedellerinin en çok yüzde 25'ine kadar alınacak katılım payından,

d) Hazine Müsteşarlığının uygun görüşü üzerine yurt dışından sağlanacak kredilerden,

e) Faiz gelirlerinden,

f) Bütçe kanunları ile tahsis edilen ödenekten,

g) İdareye yapılacak bağış ve yardımlardan, meydana gelir"

Toplu konut fonunun kaldırılmasıyla idare kendi kaynağını kendi bulmak zorunda kalmıştır. Genel bütçeden pay alamayan kurum görevlerini gerçekleştirmek amacıyla yeni finansman kaynakları üretmiştir.

Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanımına İlişkin 18.03.2002 tarihli Yönetmelikle yapılan değişikliklerle idarenin görev alanları genişlemiştir. İdarenin kaynaklarının kullanım yerleri belirtilmiştir. İdarenin yetkileri konutla ilgili olmaktan uzaklaşmış, idare kent üzerinde yapılan tüm imar işlerinde planlayıcı ve uygulayıcı güçlü bir aktör halini almıştır.

Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanım Şekline İlişkin Yönetmelik, madde 2:

“İdare kaynakları;

- a) Ferdi ve toplu konut kredisi verilmesi,*
- b) Konut kredilerine faiz farkı sübvansiyonu,*
- c) Bankaların kendi kaynaklarından açacakları ipotekli konut kredilerinin İdarece devralınması,*
- d) Toplu konut için arazi veya arsa temini ve bu hizmetin gerektirdiği her türlü harcamalar,*
- e) Konutla ilgili plan, proje, standart ve teknolojilerin, yapı ve tesisat gereçlerinin araştırılıp geliştirilmesi, enerji tasarrufu sağlayıcı ve çevre kirlenmesini azaltıcı araştırmalar ve bu hizmetlerin gerektirdiği her türlü harcamalar,*
- f) Toplu konutlar için gerekli altyapı ve sosyal donatı,*
- g) İdarenin kendi mülkiyetindeki arsalar üzerinde yapacağı veya yaptıracığı konut, altyapı ve sosyal donatı uygulamaları,*
- h) Kaynak temini amacıyla çıkarılacak tahvil ve her türlü menkul kıymet giderleri,*
- i) Turizm altyapıları,*
- j) Konut sektörü sanayiini teşvik etmek için yatırım ve işletme kredisi verilmesi,*
- k) İş ve istihdam yaratmak üzere esnaf ve sanatkârlara ait işyerleri ve küçük sanayi teşebbüslerinin kredi yoluyla desteklenmesi,*
- l) Afet mahallerinde konut yapımının teşvik ve desteklenmesi,*
- m) Geleneksel Türk mimarisini yaşatmak amacıyla hazırlanan projelerin finansmanı,*
- n) Gecekondu bölgelerinin ıslahı ve iyileştirilmesi amacıyla finansman sağlanması,*
- o) Köy konutlarının finansmanı ve kredilendirilmesi,*
- p) Şehit ailelerine, maluller ile dul ve yetimlerine faizsiz konut kredisi açılması,*
- r) İdarenin personel, malzeme, dışarıdan sağlanan fayda ve hizmet giderleri, diğer çeşitli giderleri,*
- s) Kanunun uygulanmasından doğan ve İdarece ödenmesi gereken her türlü vergi, resim, harç ve komisyonlar,*
- ş) Kanunla ve diğer mevzuatla verilen görevlerin gerektirdiği her türlü harcamalar, için kullanılır.”*

C. 2002 Sonrası TOKİ - Yeniden Yapılanma

Yeni kamu işletmeciliğinin hedefleri doğrultusunda özel sektör tekniklerinin kamu yönetimine aktarılması ve girişimci devlet paradigmasının gereği olarak kendi kaynağını yaratır hale gelebilmesi için geliştirilen Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı modeli kamu özel sektör ortaklığı uygulamalarının Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na uyarlanmasıdır.

Türkiye konut politikası, konut meselesindeki kurumsal ve yasal işleyiş Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı ile birlikte yeni bir döneme girmiştir. Parti programı ve acil eylem planı konutla ilgili hedefler ve politikalar içermektedir. TOKİ hükümetin konut ile ilgili programının tek ve güçlü aktörü olarak görülmüştür ve bu görevi yerine getirecek şekilde yeniden yapılandırılmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi bu bağlamda 500.000 konut hedefi ortaya koymuş ve TOKİ'yi yetkilendirmiştir. Acil eylem planında açıklanan 500.000 hedefi 2011 seçimlerinde 1.000.000'a ulaşmıştır.

TOKİ'ye 500.000 konut dışında hedef ve görevler de biçilmiştir. Bu kapsamda üniversite binaları, hastaneler, köprüler ve sosyal donatı alanlarından yurt dışında inşaat faaliyetlerine kadar geniş bir yelpazede yetkilendirilen kurum konut ve inşaat alanlarında devlet olanaklarını da elinde bulunduran merkezi yapı olarak kurgulanmıştır. Kurum iktidarın güçlü düzenleme ve uygulama araçlarından birisi haline gelmiştir. ASKGP modelinin oluşumuna dair yasal düzenlemeler ve yetki aktarımları bu dönemde gerçekleştirilmiştir.

Projelerin gerçekleştirilmesine imkân sağlayan arazi stoğunun kuruma kazandırılmasında başlıca kaynaklardan birisi Emlak Bankası'dır. Bu doğrultuda 2001/2202 sayılı bakanlar kurulunda tasfiye edilmesi kararlaştırılan Türkiye Emlak Bankası A.Ş. ye ait araziler 2003 yılı 4864 sayılı kanun ile TOKİ'ye devredilmiştir.

ASKGP modelinin yasal dayanağı 31.07.2003 tarihli 4966 sayılı yasadır. Hazine arazilerinin idareye isteği halinde bedelsiz devredilmesi, kuruma şirket kurma ve şirketlere ortak olma hakkı verilmesi ve kaynak sağlamak için kâr amaçlı uygulamalar yapmasını olanaklı hale getiren düzenleme ASKGP modelinin altyapısını hazırlarken kurumu “özel şirket” haline getirmiştir.

4966 sayılı Bazı Kanunlarda ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilât ve görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, madde 4:

“e) Konut sektörüyle ilgili şirketler kurmak veya kurulmuş şirketlere iştirak etmek,

ı) Ferdi ve toplu konut kredisi vermek, köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekonduların dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup yenilenmesine yönelik projeleri kredilendirmek ve gerektiğinde tüm bu kredilerde faiz sübvansiyonu yapmak,

j) Yurt içi ve yurt dışında doğrudan veya iştirakleri aracılığıyla proje geliştirmek; konut, alt yapı ve sosyal donatı uygulamaları yapmak veya yaptırmak,

k) İdareye kaynak sağlanmasını teminen kâr amaçlı projelerle uygulamalar yapmak veya yaptırmak,

l) Doğal afet meydana gelen bölgelerde gerek görüldüğü takdirde konut ve sosyal donatıları, alt yapıları ile birlikte inşaa etmek, teşvik etmek ve desteklemek,”

4966 sayılı yasa ile kurumun görevleri arasına giren kaynak temini için kâr amaçlı projeler yapmakla ilgili usul ve esasların düzenlenmesi için 08.07.2004 tarihinde Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış ve Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği çıkarılmıştır. İdarenin gelir paylaşımı, kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işlerinin görülmesine ilişkin usul ve esasların yer aldığı yönetmelikte ihale yöntemleri, yeterlilik şartları, bedel tespitleri gibi konular düzenlenmiştir. Gelir paylaşımı modeli ilk kez tanımlanmıştır.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış ve Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği, madde 3:

“Gelir Paylaşma: Gelirin, şartnamede tanımlanması kaydıyla, İdarenin maliki bulunduğu arazi ve/veya arsada, İdarenin uygun göreceği proje uyarınca, müteahhidin proje maliyetinin tamamını karşılayacağı inşaat veya inşaatların bölümlerinin satışından sağlanacak gelirin, sözleşmede belirlenen esaslara göre İdare ve müteahhit arasında paylaşılmasını,”

Yine 2003 yılında yürürlüğe giren 4964 sayılı kanun ile kamu ihaleleri için geçerli olan şartlarda değişiklik yapılmıştır. Böylece idare ASKGP uygulamaları kamu harcaması gerektirmediğinden Kamu İhale Kanunu (KİK) hükümleri dışında kabul edilmiştir. İhaleler kurumun çıkardığı yönetmeliklere dayanarak gerçekleştirilmektedir. 4734 sayılı Kanun hükümlerine açıklama getirmek amacıyla KİK tarafından çıkarılan 2004 Yılı Kamu İhale Genel Tebliğinde; “Kamuya ait taşınmaz malların kamu harcaması yapılmasını gerektirmeyen ve bütçeden ödenek kullanımı söz konusu olmayan kat ve/veya arsa karşılığı inşaat yapım işleri 4734 sayılı Kanun kapsamında yer almamaktadır” hükmü konularak AKGO modeli ihale mevzuatı dışına çıkarılmıştır.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış ve Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği 03.05.2006 tarihinde yürürlükten kaldırılmış yerine Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış, Devir, İntikal, Kiraya Verme, Trampa, Sınırlı Ayni Hak Tesisi ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği çıkarılmıştır.

TOKİ'nin görev ve yetkilerinde meydana gelen değişikliklerle birlikte yerine getirdiği işler çeşitlenirken mevzuatın da yeniden düzenlenme ihtiyacı doğmuştur. Yönetmeliğin adına önceki yönetmelikte adları geçmesine rağmen yönetmelik adında yer almayan kiraya verme, trampa ve mülkiyetin gayri ayni hak tesisi işleri eklenmiştir. Gelir paylaşma yerine arsa satışı gelir paylaşımı ismi kullanılmıştır.

Arsa karşılığı gelir ortaklığı projelerine imkân sağlayan arazi ve kurumsal yapılanmayı etkileyen düzenlemelerden birisi de 5273 sayılı kanundur. Arazi üretimiyle görevlendirilerek kurulan Arsa Ofisi zaman içerisinde işlevsiz hale gelmiştir. Değişiklikle Arsa Ofisi kapatılmış, Vakıf Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı (GYO) Anonim Şirketi TOKİ'nin iştiraki haline getirilmiştir. Arsa Ofisi'nin arazi ve yetkilerinin TOKİ'ye devri ile birlikte kurumun arazi stoğu ve görev alanları büyümüştür.

Başbakanlığa bağlanması ile merkeziyetçiliği artan kurumun yetki alanını genişleten düzenlemelerden olan 5162 sayılı yasa ile kurum plan yapma, kamulaştırma yapma ve gecekondü dönüşümünü projeleri gerçekleştirebilme işlerini edinmiştir. Kurum toplu konut alanları ve toplu konut iskân sahalarında plan yapabilme yetkisi edinmiştir.

Kurumun yetki alanını genişleten ve ASKGP uygulamalarını yaygınlaştırması için gerekli arazi stokunu çoğaltan düzenlemelerden biri de gecekondü kanunda yapılan değişiklikle olmuştur. Gecekondü alanlarının dönüşümü ile ilgili tüm yetkiler İmar ve İskân Bakanlığı'ndan TOKİ'ye aktarılmıştır. Şehir merkezlerinde değerli araziler olan gecekondü bölgeleri üzerinde düzenleme yapma yetkileri TOKİ'de toplanmıştır. 5609 sayılı yasa ile gecekondü dönüşüm projeleri için hazine arazileri ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na ait arazilerin TOKİ'ye bedelsiz devri mümkün hale gelmiştir.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın ASKGP modelini kullanmasına yönelik kurumsal düzenlemeler bu şekildedir. Devletin konut alanına müdahalesine tek güçlü kurum olan TOKİ'nin günümüzdeki faaliyet alanları kuruluşu ile karşılaştırıldığında

kurumun yetki ve görev alanlarının çeşitlendiği ve genişlediği görülmektedir. Şekil 1 mevzuattaki ilgili değişiklikleri takip ederek yukarıda özetlediğimiz dönüşümü özetlemektedir. ASKGP modelinin uygulanmasına imkan sağlayan değişiklikler Şekil 1’de gösterilmektedir.

Şekil 1: Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Modelinin Kaynakları



Kaynak: Mevzuattan derlenmiştir.

Yeniden yapılanma olarak adlandırılan dönemde, konut ve kentleşme alanlarında görevli olan kurumlara ait arazilerin TOKİ’ye devredilmiştir. Devirler dışında TOKİ’ye hazine arazilerinin kullanımında öncelikler verilmiştir. İdare sahip olduğu ve başka kurumlardan devraldığı araziler dışında kamu mülkiyetindeki arsa ve arazilere ve özel mülkiyetteki arsa ve arazilere de satın alma, kamulaştırma ve bedelsiz devir yöntemleriyle sahip olabilmektedir. Tablo 2’de kurumun arazi ve arsa kaynakları edinim yolları ile birlikte verilmektedir.

Tablo 2: TOKİ Arazi ve Arsa Kaynakları

<u>Kurumlardan Aktarılanlar</u>	<u>Aktarım Şekli</u>	Toplu Konut İdaresi Arsa ve Arazi Stoğu
Arsa Ofisi Arsa ve Arazileri	5273 Sayılı Yasa İle	
Eski Türkiye Emlak Bankası Arsa ve Arazileri	2001/2202 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı İle	
<u>Kamu Mülkiyetindeki Arsa ve Araziler</u>		Toplu Konut İdaresi Arsa ve Arazi Stoğu
Devletin Hüküm Ve Tasarrufu Altındaki Yerler	Bedelsiz Devir	
Tahsisli Maliye Hazinesi Arazileri	Satın Alma	
Tahsisiz Maliye Hazinesi Arazileri (Devletin Özel Mülkleri)	Bedelsiz Devir Satın Alma	
Vakıf Arazileri	Satın Alma	
Belediye Arazileri	Satın Alma	
<u>Özel Mülkiyetteki Arsa ve Araziler</u>	Kamulaştırma Satın Alma	

Kaynak: Altınok, 2012: 146.

D. TOKİ'nin Mevzuatı ve Faaliyet Alanları

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı internet sitesinde kurumun tabii olduğu mevzuat belirtilmiştir. İdarenin temel mevzuatı olan Toplu Konut Kanunu'na ek olarak bazı kanunlarda kuruma yapılan atıflar ve kurumun işleyişine ilişkin yönetmeliklere de yer verilmiştir. TOKİ'nin bağlı olduğu mevzuat Tablo 3'te belirtilmiştir.

Kurumun faaliyet alanları Tablo 4 ve Tablo 5'te kurumun internet sitesindeki sınıflandırmalar esas alınarak yer almaktadır.

Tablo 3: TOKİ Mevzuatı

KANUNLAR
2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu
1164 Sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun
775 Sayılı Gecekondu Kanunu
5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu
775 Sayılı Kanunun 31. maddesinde 3194 sayılı Kanunun atıfta bulunulan hükümleri
20/7/1966 Tarihli ve 775 Sayılı Ana Kanuna İşlenemeyen Hükümler
775 Sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 250 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun
YÖNETMELİKLER
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış, Devir, İntikal, Kiraya Verme, Trampa, Sınırlı Ayni Hak Tesisi ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği
Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanım Şekline İlişkin Yönetmelik
Toplu Konut Kredileri Uygulama Yönetmeliği
Altyapılı Arsa Üretimi ve Bu Arsaların Tahsis Yoluyla Satışına İlişkin Yönetmelik

Kaynak: www.toki.gov.tr, (10.07.2014).

Tablo 4: TOKİ'nin İnternet Sitesine Göre Faaliyet Alanları

Konut programları	Sosyal Nitelikli Konut Üretimi, Alt Gelir Grubu ve Yoksul Konutları
	Uydu Kent Uygulamaları
	Kentsel Dönüşüm Projeleri
	Afet Konutları
	Tarımköy Uygulamaları
	Göçmen Konutları
	Kaynak Geliştirme ve Gelir Paylaşımı Projeleri
Sosyal donatılar	Konut Programı Kapsamında Yapılan Sosyal Donatı Uygulamaları
	Çevre Düzenlemeleri ve Ağaçlandırma
Kamuya yönelik	Kamu Kurumları için yapılan Tesis ve Binalar, Hastaneler ve Sağlık Ocakları, Okullar, Yurt ve Pansiyonlar, Spor Salonları, Sevgi Evleri, Engelsiz Yaşam Merkezleri, Huzur Evleri, Askeri Tesis ve Karakollar, Diğer Kamu Kurumlarıyla Yapılan Ortak Projeleri
Krediler	Konut kredileri
	Belediye projeleri kredileri
	Şehit kredileri
	Deprem kredi uygulamaları
	Restorasyon kredileri
Arsa üretimi	15.12.2004 tarih ve 25671 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5273 sayılı “Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması İle Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun” ile 29.4.1969 tarihli ve 1164 sayılı "Arsa Ofisi Kanunu"nun adı "Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiş ve Kanundaki görevler Toplu Konut İdaresi Başkanlığına devredilmiştir.
AR-GE	TOKİ, konut sunumuna yönelik ülke genelinde sürdürdüğü faaliyetlerine paralel olarak, uygulamalarında yeni fikir ve proje geliştirmek, tasarım yapmak, süreçleri iyileştirmek ve kaliteyi arttırmak üzere araştırma ve geliştirme (ar-ge) faaliyetlerine de ağırlık vermiştir.
Yarışmalar	TOKİ - MEB İlkokullar Arası "Benim Evim, Benim Şehrim" Konulu Resim Yarışması. İstanbul - Kayabaşı Bölgesi İçin Konut Tasarımı Ulusal Mimari Fikir Proje Yarışması "Toplu Konut ve İnsan" Konulu Fotoğraf Yarışması

Kaynak: www.toki.gov.tr, (10.07.2014).

Tablo 5: TOKİ Konut Üretim Raporuna Göre Kurumun Faaliyet Alanları

Konut uygulamaları	Sosyal Konut	Dar ve Orta Gelir Grubu
		Alt-Yoksul Gelir Grubu
		Gecekondu Dönüşüm
		Afet Konutu Uygulaması
		Tarım Köy Uygulaması
	Kaynak Geliştirme	Kaynak Geliştirme (TOKİ'nin kendi gerçekleştirdiği)
		Kay. Gel. İştirakler aracılığı ile yapılan (E.G.Y.O+EPPY uygulamaları)
Sosyal Donatı Uygulamaları		Okul, üniversite, yurt ve Pansiyonlar, Spor Salonları, Sevgi Evleri, Engelsiz Yaşam Merkezleri, Huzur Evleri, Askeri Tesis ve Karakollar, Diğer Kamu Kurumlarıyla Yapılan Ortak Projeleri

Kaynak: www.toki.gov.tr, (10.07.2014).

III. BÖLÜM SONUCU

Cumhuriyet Dönemi kentleşme politikaları Ankara'nın başkent oluşu ile başlamıştır. Bu doğrultuda Ankara'nın planlanması ve Ankara'da konut sorununun çözümü ilk çalışma alanı haline gelmiştir. Memurlara konut edindirmeye yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Devletin memurların konut sahibi olmasını destekleyecek düzenlemeler yapmasıyla birlikte kooperatiflerin yaygınlık kazanmasına değin konut üretim biçimi bireysel üretim olmuştur.

Yurttaşların konut üretimini nasıl gerçekleştirildiğine bakıldığında karşımıza gecekondu, yapsatçı, kooperatif ve toplu konut şirketleri üretimleri çıkmaktadır. Zaman zaman birinin veya birkaçının yaygınlık kazanması ile birlikte Türkiye konut

tarihi açısından yapacağımız en önemli değerlendirme devletin 2000'lere değin üretici olarak konut alanında yer almadığıdır. Sosyal devlet dönemi olarak tanımlanan 1960'larda eğitim, sağlık gibi alanlarda güçlü şekilde yer alan devlet konut alanında düzenleyici olmuştur ve krediler yoluyla dolaylı destekler sağlamıştır. Kredi destekleri ile inşa edilen kooperatifler daha fazla orta ve üst gelir grubunun konut sahibi olmasını sağlamış düşük ve alt gelir gruplarının ihtiyaçları karşılanamamıştır.

Devletin kurumsal olarak konut alanına girişi 1980 sonrasında gerçekleşmiştir. Toplu Konut kanunları, Kamu Konut ve Toplu Konut fonları ile konut üretiminin desteklenmesi hedeflenmiştir. Kredilere dayanan destek sistemi konut ihtiyacının karşılanmasından ziyade inşaat sanayinin desteklenmesine hizmet etmiştir. Toplu konut ile yetkili kurum konut üretimi yerine üreticileri desteklemiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara gelmesi ile birlikte TOKİ konut üretimine ağırlık vermiştir. 500.000 ve ardından 1.000.000 konut hedefini gerçekleştirmek için kurum yeniden yapılandırılmıştır. Yeniden yapılandırma döneminde kurum konut üretimini aşacak görevler edinmiştir. Sosyal donatı alanları yapımından okul, hastane, üniversite inşaatlarına kadar geniş bir alana hizmet etmeye başlamıştır. Fonların kapatılması ile bütçe kaynağını kaybeden kurum kendi kaynağını kendi geliştirmek durumunda kalmıştır. Kamu inşaatlarından elde ettiği gelirler ve kredi geri dönüşleri geniş alana yayılmış görevlerini yerine getirmesi için yeterli olmadığı noktada sahip olduğu arazilerden maksimum faydayı hedeflediği ASKGP uygulamasını hayata geçirmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ARSA SATIŞI KARŞILIĞI GELİR PAYLAŞIMI

Kentleşme ve konut alanında devletin düzenleme ve uygulama aracı haline gelen Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, yeni kamu işletmeciliği anlayışının gereklerine uygun olarak özel sektör yöntem ve tekniklerini kullanmaktadır. Başta konut üretimi olmak üzere yaptığı tüm işlerde özel sektörden hizmet almaktadır. Ayrıca piyasa ile ilişkisi hizmet alımı ile sınırlı kalmayarak idareye kaynak yaratmak amacıyla kamu özel sektör ortaklığı modelini kullanmaktadır. Önceki bölümde düzenlemelerden yola çıkarak Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı uygulamasının ortaya çıkışına değinilmişti. Bu bölümde model tanımlanacak ve değerlendirilecektir.

I. ARSA SATIŞI KARŞILIĞI GELİR PAYLAŞIMI MODELİ

Gelir Paylaşımına Dayalı İnşaat Sözleşmesi

Kat karşılığı ya da bölümlerin satışından pay alınmasına dayalı olarak gerçekleştirilen inşaat sözleşmeleri konut üretiminde sıkça kullanılmaktadır. Yükleniciler ile arsa sahipleri arasında kurulan sözleşme “kat karşılığı” ya da “gelir paylaşımı” şeklinde tanımlanmaktadır.

Gelir paylaşımına dayalı inşaat sözleşmesi; yüklenicinin, proje sözleşmesinde tarafların üzerinde anlaştığı yapıyı inşa etme ve bağımsız bölümlerin satışına aracılık etme borçlarını yüklediği, buna karşılık arsa sahibinin, arsası üzerinde inşa edilecek bağımsız bölümleri üçüncü kişilere devretmeyi vaat ettiği ve inşa edilen bağımsız bölümlerin satılmasıyla elde edilecek getirinin yükleniciyle paylaşmayı borçlandığı sözleşmedir (Yeniocak, 2013: 25).

Yüklenici tarafın bağımsız bölümler inşa etme ve bunların satışını sağlama borcuna karşılık, arsa sahibinin bu bağımsız bölümlerin satımına ilişkin yükleniciye temsil yetkisi verme ve bu satıştan elde edilecek geliri yükleniciyle paylaşma borcu altına girdiği sözleşme (İnal’dan aktaran Yeniocak, 2013: 25) türü son zamanlarda kamunun hazine arazilerini değerlendirmesi için yeni bir modele kaynaklık etmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarına ait bir taşınmazın üzerine, büyük kapsamlı projelerle; konut, ticaret merkezi, sosyal donatı veya konut yahut hizmet binalarının daha modern bir şekilde, özel hukuk gerçek veya tüzel kişileri aracılığıyla yaptırılması

ve bunların satışı suretiyle elde edilen hasılatın, işi yapan ile taşınmazın maliki arasında sözleşme ile belirlenen oranlarda paylaşılması hedeflenmektedir (Arıkan, 2007: 3). Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı sözleşmeleri ile kamu adına yetkili idareler ve yükleniciler; inşaatın projelendirilmesi, gerçekleştirilmesi, pazarlanması, satışı ve gelirin paylaşımı üzerine karşılıklı borçlar yüklenerek ortaklık kurmaktadır.

Gelir paylaşımına dayalı inşaat sözleşmesinde, sözleşmenin her iki tarafı da karşılıklı olarak birbirlerine karşı borç altına girerler. Arsa sahibi, inşa edilen bağımsız bölümlerin mülkiyetini üçüncü kişilere devretme ve gelir paylaşımı borcunu üstlenirken, yüklenici ise nitelik ve nicelik olarak sözleşmede belirlenmiş yapıyı inşa etme ve bağımsız bölümlerin pazarlanması borçları altına girmektedir (Yeniocak, 2013: 30).

Borçlar kanunu ve diğer kanunlarda düzenlenmediğinden atipik olarak sınıflandırılan Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı sözleşmesinde arsa sahibi inşa edilecek yapıdan bir kısım bağımsız bölümleri almak yerine projenin sonunda elde edilecek kardan pay almayı amaçlamaktadır. Böylece arsanın daha iyi koşullarda pazarlanacağı, daha fazla getiri elde edileceği düşünülmektedir. Anılan sözleşme ile tarafların kurduğu ortaklık Türk Ticaret Yasası'na tabi ticari değil, Borçlar Kanunu hükümlerine tabi adi ortaklık niteliğindedir. Sözleşmesi bir şekle tabi olmayan ortaklığın sermayesi, arsa sahibi tarafından sağlanan arsa ve yüklenici tarafından bu arsa üzerine yapılan binadan oluşmaktadır (Cura ve Sütçü, 2013: 2).

Bir kamu ve özel sektör ortaklığı olarak tanımlanabilecek Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı şeklinde yapılan inşaat sözleşmelerindeki amaç, kamu özel sektör ortaklıkları ile özel sektörün sahip olduğu birikim ve teknolojiye yararlanılarak projelerde hedeflenen verimliliği maksimize etmektir. Bu tür ortaklıklarda, tarafların hak ve yükümlülüklerinin tanımlanmasında kamu kesimi belirleyici rol oynamaktadır (Güven, 2007: 46). Gelir paylaşımına dayalı inşaat sözleşmesinin karakteristik özelliklerinden biri tarafların en yüksek getiri elde etme amacına yönelik bir menfaat birliği içinde olmalarıdır (Yeniocak, 2013: 19)

Arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı sözleşmesinin unsurları; arsa sahibinin belirli arsa paylarının mülkiyetini devir borcu altına girmesi, müteahhidin belirlenen bağımsız bölümleri teslim borcu altına girmesi ve tarafların anlaşması şeklinde sıralanmaktadır (Erman, 2010: 2).

Tablo 6: Gelir Paylaşımına Dayalı Sözleşmelerde Tarafların Borçları

Yüklenicinin Borçları	Arsa Sahibinin Borçları
Bağımsız bölümleri inşa etme borcu.	Arsayı yükleniciye teslim etme borcu.
Satış sözleşmesi kurulmasına aracılık etme borcu.	Yükleniciye temsil yetkisi vermesi.
Sadakat ve özen borcu.	Arsaya ilişkin tasarruf işlemleri yapmama borcu.
Yüklenicinin asgari gelir taahhüdünde bulunması.	Bağımsız bölümlerin mülkiyetini üçüncü kişilere devir borcu.
	Gelir paylaşımı borcu.

Kaynak: Yeniocak, 2013; Erman,2010.

Yeniocak, gelir paylaşımına dayalı inşaat sözleşmeleri için çeşitli tanımlar önermiştir. Arsa Satış Vaadi Karşılığı Gelir Paylaşımı Sözleşmesi, Arsa Satış Vaadi Karşılığı Gelir Paylaşımına Dayalı İnşaat Sözleşmesi, Gelir Paylaşımına Dayalı Arsa Karşılığı İnşaat Sözleşmesi, Gelir Paylaşımı Yöntemiyle Arsa Karşılığı İnşaat Sözleşmesi, Satış Bedelinin Paylaşımına Dayalı Arsa Karşılığı İnşaat Sözleşmesi, Gelir Paylaşımına Dayalı Arsa Karşılığı İnşaat Sözleşmesi, Gelir Paylaşımına Dayalı Tek Taraflı Arsa Satış Vaadi Karşılığı İnşaat Sözleşmesi, Gelir Paylaşımına Dayalı Üçüncü Kişiye Satış Vaadi Karşılığı İnşaat Sözleşmesi (Yeniocak, 2013: 20).

Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Sözleşmesi

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın temel mevzuatı olan 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu'nun ek madde 1(k) bendinde belirtildiği üzere idareye kaynak sağlama amaçlı uygulamaları gerçekleştirmeye maddenin kanuna eklendiği 2003 yılından itibaren başlayan idare anılan projeleri Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış, Devir, İntikal, Kiraya Verme, Trampa, Sınırlı Ayni Hak Tesisi ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği çerçevesinde gerçekleştirmektedir.

Önceki bölümde değinilen düzenlemelerle çeşitli kurumlardan araziler edinen idare bu arazilerin şehir merkezlerinde yer alanlarını arsa karşılığı gelir ortaklığı modeli ile ihale etmektedir. Kaynak geliştirme projeleri olarak tanımlanan uygulamalar iki yolla gerçekleştirilmektedir: idarenin doğrudan kendi yaptığı ASKGP uygulamaları ve iştirakleri aracılığı (Emlak Gayrimenkul A.Ş. başta olmak üzere) ile gerçekleşen projeler.

İdarenin sözleşme tarafı olarak kendi gerçekleştirdiği projelerde ihale sonucu en fazla idare payını teklif eden yüklenici ile ortaklık ilişkisi kurulmaktadır. Yüklenici taraf üzerinde anlaşılan projenin tasarımından finansmanına, inşaatından pazarlanmasına ve satışına değin tüm aşamalarını üstlenmektedir. Üçüncü kişilere yapılan satışlardan elde edilen gelir idare adına bankada açılan hesapta toplanmakta ve sözleşmede anlaşılan takvime uygun olarak taraflara aktarılmaktadır.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, sahip olduğu arazilerden en fazla getiriye sağlamaya yönelik olarak kurguladığı arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı modelini Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış, Devir, İntikal, Kiraya Verme, Trampa, Sınırlı Ayni Hak Tesisi ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği'nin 4. Maddesinin c bendinde tanımlamaktadır.

“Gelirin, şartnamede tanımlanması kaydıyla, İdarenin maliki bulunduğu arazi ve/veya arsada, İdarenin uygun göreceği proje uyarınca, müteahhidin proje maliyetinin tamamını karşılayacağı inşaat veya inşaatların bölümlerinin satışından sağlanacak gelirin, sözleşmede belirlenen esaslara göre İdare ve müteahhit arasında paylaşılması.”

İdare ile yüklenici arasında yapılan sözleşmenin 2. Maddesi sözleşmenin konusuna ilişkindir. Sözleşmenin konusu: özel teknik şartnamede belirtilen ada/parsellerdeki arsa üzerinde, idarece uygun görülecek projeler uyarınca, tüm giderleri yüklenici tarafından karşılanmak üzere belirtilen konut ve sosyal donatı alanlarının yapılması için gerekli plan ve projelerinin hazırlanması, ilgili belediye ve idarelerden onaylarının ve her türlü ruhsatlarının alınması ile onaylı projelerine, mahal listesine göre; ada içi ve dışı her türlü teknik alt yapısı, çevre tanzimi ve peyzajı ile birlikte, sözleşme ve eki şartnameler doğrultusunda tamamlanarak cins tashihlerinin yapılması; iskân ruhsatlarının ve kat mülkiyeti tapularının alınması, pazarlanması, satışı, alıcılarına teslimi ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı esasına göre idare payı toplam gelirin ödenmesidir.

Gelir paylaşımı yöntemi, özellikle internet ve telekomünikasyon sektörü başta olmak üzere, birçok sektörde, tüm dünyada kullanımı gittikçe yaygınlaşan bir finansman modelidir. Ancak, bu modelin inşaat sözleşmelerinde kullanımının, dünyada yaygın bir uygulama olmadığını söyleyebiliriz. Türkiye’de son yıllarda hız kazanan toplu konut inşaatları, büyük bir finans kaynağı ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. İnşaat sözleşmelerinde gelir paylaşımı yöntemi, bu finans ihtiyacını karşılama çabası içinde formüle edilmiş bir finansman modeli olarak ortaya çıkmıştır (Yeniocak, 2013: 21). TOKİ bu finansman modelini fonlar vasıtasıyla edindiği bütçe kaynaklarının yarattığı finansman açığını karşılamak amacıyla geliştirerek arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı uygulamasını oluşturmuştur.

Arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı modeli idarenin internet sitesinde aşağıdaki şekilde tanıtılmaktadır (www.toki.gov.tr, 12.07.2014).

“TOKİ, Türkiye’nin konut ve kentleşme sorunları karşısında, dar ve orta gelirli vatandaşlara yönelik düşük maliyetli çözümler üreterek Türkiye’deki konut sorununu gidermeye yönelik kapsamlı bir yaklaşım geliştirmiştir. İdare, faaliyette yıllar boyunca birçok kez köklü değişikliklerle karşı karşıya kalmış olsa da, bu süreçler TOKİ’nin sorunlar karşısında çözüm odaklı yaklaşımlar geliştirme kabiliyetini güçlendirmiştir.

Özellikle son yedi yıllık dönemde daha da belirginleşen bu dönüşüm çerçevesinde, toplu konut alanında kapsamlı mevzuat değişiklikleri yürürlüğe girmiş, böylece İdare’nin amaçlarını gerçekleştirebilmek için gerekli finansmanı yaratacak kaynaklara ulaşabilmesinin önü açılmıştır.

Arsa karşılığı yapılan Gelir Paylaşımı Projeleri, TOKİ’nin sosyal nitelikli konut projelerinin finansmanı açısından çok büyük bir önem taşımaktadır. Türkiye’deki konut sorununu aşmak üzere faaliyetlerine olağanüstü bir hızla devam eden TOKİ, bu modelini kısa vadeli sermaye giderleri ile uzun vadeli alacakları arasındaki boşluğu kapatmak üzere geliştirmiştir.

Kendi portföyünden arsa kullanan TOKİ, özel sektörle işbirliği yaparak projenin gelirinden proje yüklenicisi firmaya belli bir oran dahilinde aktarım yapmaktadır. Bu projelerde kullanılan arsaların TOKİ portföyünde bulunması, dolayısıyla TOKİ mülkiyetinde olması, projenin mülkiyet edinim sürecinden kaynaklanabilecek süre kayıpları olmaksızın, hızlı bir biçimde inşa edilebilmesine olanak tanımaktadır. Bu modelde TOKİ, arsanın geliştirilmesi sürecini yükleniciye bırakmaktadır. Yatırımın tüm finansmanını karşılamak da yükleniciye düştüğünden, TOKİ proje için finansman arayışlarının dışında kalmış olmaktadır. Sorumlu taraf olarak, arsanın inşaata hazır hale getirilmesi ile ilgili tüm fiziksel ve yasal işlemleri tamamlamak ve en kısa sürede inşaata başlayıp bitirmek yüklenici firma için de önemlidir.

Büyük ölçekli gelir paylaşım projeleri, halen İstanbul ve Ankara gibi büyük metropollerde yürütülmektedir. Ödemelerin büyük bölümünü tahsil etmiş olan TOKİ, gelir paylaşımı projelerinin sağladığı getirinin büyük bir bölümünü sosyal nitelikli konut projelerinde kullanmaktadır.”

ASKGP uygulamaları kullanılmaya başlandığı 2003 yılından itibaren kurum yöneticileri tarafından desteklenmektedir. Bu doğrultuda idarenin eski başkanlarından Erdoğan Bayraktar, 18 Ocak 2007’de gerçekleşen Deneyim Paylaşımı Konferansı açılış konuşmasında ASKGP modelini “çağdaş konut üretiminde kamu özel sektör ortaklığının ilk büyük uygulaması” şeklinde tanımlamıştır. Yukarıda değinildiği üzere idarenin bütçe kaynaklarının kesilmesi ile kendi kaynağını kendi yaratması ihtiyacının bu modeli gerekli kıldığını belirten Bayraktar, bu model ile idarenin sahip olduğu arazileri en iyi şekilde değerlendirebileceğini, devlet güvencesine TOKİ imajının eklenmesiyle arazilerin ekspertiz ve piyasa değerleri üzerine bir meblağda satışının amaçlandığını ifade etmiştir (Bayraktar, 2007: 5-7).

Yine kurumun yöneticilerinden TOKİ Kentsel Yenileme Dairesi Başkanı Gürol Konyalıoğlu, kamu özel sektör işbirliği modeli ve kentsel yenileme uygulamaları başlığıyla 30.10.2009’da Şam’da yaptığı sunumda sosyal devlet ilkesi gereği anayasal yükümlülük olan alt gelir gruplarına yönelik konut hizmetin sunumunda devletin finansman kaynaklarının yeterli olmadığını bu nedenle KÖSO ile değerli araziler üzerinde gerçekleştirilecek ASKGP uygulamaları ile bu kaynak ihtiyacının karşılanmasının hedeflendiğini, bu modelle özel sektörün sadece finansman olanaklarından değil işletme- yönetim becerisinden yararlanma olanağı da kazanıldığını belirtmiştir (Konyalıoğlu, 2009: 2-5).

II. TOKİ’NİN KENDİ GERÇEKLEŞTİRDİĞİ ASKGP UYGULAMALARI

Başta İstanbul olmak üzere büyük kentlerdeki değerli arazilerin kullanılması ile geliştirilen ASKGP projeleri 2003 yılından başlayarak kullanılmaktadır. TOKİ ile ihalede en yüksek getiriye öneren yüklenici arasında yapılan sözleşme ile kurulan ortaklık ilişkisi uygulamanın sonunda elde edilecek getirinin paylaşılmasına dayanmaktadır. Sözleşme taraflar arasındaki sorumluluk ve borç ilişkilerini düzenlemektedir.

Aşağıda TOKİ’nin kendi gerçekleştirdiği ASKGP uygulamalarına dair veriler yer almaktadır. Projenin yapıldığı yer, yüklenici firma, tahmini ve gerçekleşen gelirler,

idare payları ve üretilen konut sayılarını içeren tablo kurumun internet sitesinde yayınladığı bilgilerden, Sayıştay raporlarından ve kurumdan elde edilen verilerden derlenerek hazırlanmıştır.

Tablo 7’de yer alan 40 projeden 6’sı konut yapımı olarak planlanmış fakat sonrasında arazi satışına çevrilmiş olsa da kurumun kaynaklarında ASKGP olarak yer almaktadır. Ortalama idare payı %36 olurken konutların %93’ü işyerlerinin %70’i satılmıştır.

Tablo 7: ASKGP Projeleri

Sıra No	Proje Adı	Sözleşme Tarihi	İdare Payı (%)	Bağımsız Bölüm Sayısı	Satılan Bağımsız Bölüm	Kalan Bağımsız Bölüm	Yüklenici Firma
1	İstanbul Halkalı / Soyak I	31.10.2003	28,01	1.364 Konut 6 İşyeri	1.136 Konut 6 İşyeri	0	Soyak
2	Ataköy Konakları / Delta Proje	18.12.2003	34,10	950 Konut 111 İşyeri	950 Konut 111 İşyeri	0	Delta Proje
3	İstanbul Halkalı II / Albayrak	28.04.2004	28,59	576 Konut	576 Konut	0	Albayrak
4	Ankara – Eryaman 8-9/ K & C Grup	05.08.2004	28,00	1.154 Konut 128 İşyeri	1.148 Konut 128 İşyeri	6 Konut	K & C Grup
5	İstanbul Halkalı / Soyak II	26.08.2004	30,50	2.228 Konut	2.228 Konut	0	Soyak
6	İstanbul Halkalı III / Özyazıcı & Hazinedaroğlu	26.08.2004	24,26	264 Konut 1 Ticaret Merkezi	264 Konut 1 Ticaret Merkezi	0	Özyazıcı & Hazinedaroğlu
7	İstanbul Halkalı IV / Özsaya & Güner	01.09.2004	32,00	1.368 Konut	1.368 Konut	0	Özsaya & Güner
8	İzmir-Mavişehir Ticaret Merkezi / Cengiz İnşaat	02.09.2004	25,46	Arsa Satışı Yapıldı			Cengiz İnşaat

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2013:128-129; TOKİ, 2014.

Tablo 7: ASKGP Projeleri

Sıra No	Proje Adı	Sözleşme Tarihi	İdare Payı (%)	Bağımsız Bölüm Sayısı	Satılan Bağımsız Bölüm	Kalan Bağımsız Bölüm	Yüklenici Firma
9	İstanbul – Kozyatağı / Baytur	15.09.2004	43,00	800 Konut 1 Ticaret Merkezi	800 Konut 1 Ticaret Merkezi	0	Baytur
10	İstanbul – Ümraniye I. Bölge / Mehmet Çelik & Tokal & Hal	08.10.2004	25,40	354 Konut	354 Konut	0	Mehmet Çelik & Tokal & Hal
11	Ankara – Eryaman 10 / K & C Grup	10.11.2004	33,00	534 Konut 62 İşyeri	527 Konut 61 İşyeri	7 Konut 1 İşyeri	K & C Grup
12	Bahçeşehir 1. Bölge / İhlas Holding	27.4.2005	30,00	720 Konut 3 İşyeri	720 Konut 3 İşyeri	0	İhlas Holding
13	Bahçeşehir 243/1 Parsel / Bemay İnş.	27.04.2005	32,00	30 Konut	25 Konut	5 Konut	Bemay İnş.
14	Bahçeşehir T1 Ticaret Bölgesi / K & C Grup	29.04.2005	60,00	219 Konut 176 İşyeri	211 Konut 169 İşyeri	8 Konut 7 İşyeri	K & C Grup
15	Bahçeşehir 5. Bölge / Varyap & Teknik Yapı	23.09.2005	53,10	682 Konut	466 Konut	216 Konut	Varyap & Teknik Yapı
16	Bahçeşehir 4. Bölge / İntes & Fiba	27.09.2005	52,70	381 Konut 27 İşyeri	258 Konut 23 İşyeri	96 Konut 4 İşyeri	İntes & Fiba

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2013:128-129; TOKİ, 2014.

Tablo 7: ASKGP Projeleri

Sıra No	Proje Adı	Sözleşme Tarihi	İdare Payı (%)	Bağımsız Bölüm Sayısı	Satılan Bağımsız Bölüm	Kalan Bağımsız Bölüm	Yüklenici Firma
17	İstanbul Halkalı 451 - 10 / Özyazıcı	18.10.2005	32,00	96 Konut	96 Konut	0	Özyazıcı
18	Eskişehir Tepebaşı / Al – Reş Ltd.	07.11.2005	31,30	448 Konut	448 Konut	0	Al – Reş Ltd.
19	İstanbul Halkalı 447 / 1 – 17 / Albayrak	10.11.2005	31,29	292 Konut	292 Konut	0	Albayrak
20	İstanbul, Beşiktaş, Ortaköy / Aşçıoğlu & Yımtaş	17.11.2005	55,70	72 Konut	72 Konut	0	Aşçıoğlu & Yımtaş
21	İstanbul Bahçeşehir 6. Bölge / Kuzu Toplu Konut	16.01.2006	41,50	321 Konut	321 Konut	0	Kuzu Toplu Konut
22	Ankara Keçiören / Kuzu Holding	24.03.2006	32,50	428 Konut 46 İşyeri	428 Konut 46 İşyeri	0	Kuzu Toplu Konut
23	Bahçeşehir 10. Bölge / Kuzu Toplu Konut	03.04.2006	38,25	413 Konut	413 Konut	0	Kuzu Toplu Konut
24	Bahçeşehir 9. Bölge / Kuzu Toplu Konut	01.05.2006	38,50	179 konut	179 konut	0	Kuzu Toplu Konut

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2013:128-129; TOKİ, 2014.

Tablo 7: ASKGP Projeleri

Sıra No	Proje Adı	Sözleşme Tarihi	İdare Payı (%)	Bağımsız Bölüm Sayısı	Satılan Bağımsız Bölüm	Kalan Bağımsız Bölüm	Yüklenici Firma
25	Bahçeşehir 11. Bölge / Gül-Keleşoğluifış & Arke & Gül & 2m Proje	15.12.2006	33,00	Arsa Satış Yapıldı	1832 Konut	0	Gül-Keleşoğluifış & Arke & Gül & 2m Proje
26	Çankaya Dikmen 16743/1 / Mesa Mesken & Aktürk & EPPY	22.12.2006	47,73				Mesa Mesken & Aktürk & EPPY
27	İstanbul Halkalı 822/1 / Kuzu Toplu Konut	11.01.2008	27,50				Kuzu Toplu Konut
28	İstanbul Halkalı 837/1 (625-626-627/1) / Artaş İnşaat	12.09.2008	31,00				Artaş İnşaat
29	Ankara Karakusunlar mah. / Pasifık Gayrimenkul	01.03.2010	30,00	314İşyeri 1 Spor Merkezi	277 İşyeri	37 İşyeri 1 Spor Merkezi	Pasifık Gayrimenkul
30	İstanbul Şenlik Mah. 1227/1 / Aydınlı & Metal Yapı Konut & Arke & Vizyonlife.	28.06.2010	30,00	298 Konut 1 Ticaret Merkezi	164 Konut	134 konut 1 Ticaret Merkezi	Aydınlı & Metal Yapı Konut & Arke & Vizyonlife.

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2013:128-129; TOKİ, 2014.

Tablo 7: ASKGP Projeleri

Sıra No	Proje Adı	Sözleşme Tarihi	İdare Payı (%)	Bağımsız Bölüm Sayısı	Satılan Bağımsız Bölüm	Kalan Bağımsız Bölüm	Yüklenici Firma
31	İstanbul Şenlik Mahallesi 275/24-29 Parsel / Erfa İn. & Erk Paz & Emiroğlu İnş.	01.07.2010	29,73	230 Konut 78 İşyeri	97 Konut 73 İşyeri	133 Konut 5 İşyeri	Erfa İn. & Erk Paz & Emiroğlu İnş.
32	İstanbul Şişli Ali Sami Yen / Aşçıoğlu & Torunlar GYO. & Kapıcıoğlu İnş.	06.08.2010	46,32	Arsa Satışı Yapıldı			Aşçıoğlu & Torunlar GYO. & Kapıcıoğlu İnş.
33	İstanbul Zeytinlik Mah. 564/161-162 Parsel / Özyazıcı İnş. & Karadeniz Örne	31.08.2010	35,74	512 Konut 71 İşyeri	189 Konut	323 Konut 71 İşyeri	Özyazıcı İnş. & Karadeniz Örne
34	İstanbul Bahçeşehir 601/5 / Soyak	26.11.2010	26,00	Arsa Satışı Yapıldı			Soyak
35	İstanbul Doğa Eğlence Parkı / Mesa & Kantur & Aktaş & Öztaş	24.01.2011	43,00	Arsa Satışı Yapıldı			Mesa & Kantur & Aktaş & Öztaş
36	Yıldız Üniversitesi / Nurol GYO.	10.03.2011	43,00	Arsa Satışı Yapıldı			Nurol GYO.

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2013:128-129; TOKİ, 2014.

Tablo 7: ASKGP Projeleri

Sıra No	Proje Adı	Sözleşme Tarihi	İdare Payı (%)	Bağımsız Bölüm Sayısı	Satılan Bağımsız Bölüm	Kalan Bağımsız Bölüm	Yüklenici Firma
37	Çanakkale Kepez 6502 Parsel / Makro İnş. & Torkam İnş	11.04.2011	25,00	237 Konut 8 İşyeri	237 Konut 8 İşyeri	0	Makro İnş. & Torkam İnş
38	Ankara Çankaya Lodumlu Eskişehir Yolu Üzeri 27030/20 Parsel / Türkerler İnş	21.20.2011	39,80	441 Konut 268 İşyeri 1 Otel	27 Konut 3 İşyeri	414 Konut 265 İşyeri 1 Otel	Türkerler İnş
39	Ankara Çukurambar 29101 Ada 18 Parsel – 29103 Ada 5 Parsel / Türkerler & Renkyol	16.11.2012	33,00	Başlamadı			Türkerler & Renkyol
40	Ankara Atakent Devlet Mah. 16551 Ada / Kuzu Toplu Konut	08.04.2013	35,00	Başlamadı			Kuzu Toplu Konut
Satış Yüzdeleri: Konut: %93,06 İşyeri: %70,47 Tic. Merk.: %80,00 Toplam: %91,61		Ortalama İdare Payı %36		Toplam Bağımsız Bölüm Sayısı 19.279 Konut 5 Ticaret Merkezi 1 Spor Merkezi 1.324 İşyeri 1 Otel	Satılan Bağımsız Bölüm Sayısı 17.814 Konut 4 Ticaret Merkezi 876 İşyeri	Kalan Bağımsız Bölüm Sayısı 693 Konut 1 Ticaret Merkezi 1 Spor Merkezi 152 İşyeri 1 Otel	

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı, 2013:128-129; TOKİ, 2014.

Yıllara Göre İdarenin Geliri ve ASKGP

İdarenin sahip olduğu arazilerden en çok faydayı elde etme amacıyla uyguladığı ASKGP projelerinden elde ettiği gelirler yıllara göre benzerlik göstermektedir. 2013 yılındaki artışın sebebi İstanbul’da gerçekleştirilen Ali Sami Yen ve Doğa Eğlence Merkezi projelerinin gelir paylarının yüklenici tarafından peşin olarak ödenmesidir. 2008 yılında yalnızca 2 proje gerçekleştirildiğinden gelir düşmüştür.

Tablo 8: TOKİ’nin Toplam Geliri ve ASKGP Geliri

YILLAR	TOPLAM GELİR	ASKGP GELİRİ
2006	2.684.084.671,05	327.322.712,41
2007	3.919.755.162,50	454.423.295,90
2008	5.458.820.075,14	226.087.508,67
2009	4.738.458.246,24	456.518.681,90
2010	7.133.153.802,83	447.794.575,51
2011	6.180.223.494,60	497.573.274,99
2012	7.076.174.172,59	205.671.071,06
2013	9.018.584.730,05	1.083.817.124,51

Kaynak: TOKİ, 2014.

ASKGP Projelerini Alan Şirketler

İnşaat sektöründe büyük gayrimenkul şirketlerinin ağırlığı son yıllarda artmıştır. TOKİ ve iştiraklerinin gerçekleştirdikleri ASKGP uygulamaları GYO şirketleri için büyüme imkânı sağlamıştır. TOKİ’nin gerçekleştirdiği ASKGP uygulamalarında 52 yüklenici olmuştur. Kuzu Toplu Konut A.Ş. 6 uygulama ile en çok ihale alan şirket olmuştur.

Tablo 9: ASKGP projelerinin Yüklenicileri

YÜKLENİCİ ADI	PROJE SAYISI
Kuzu Toplu Konut İnşaat A.Ş	6
Özyazıcı İnşaat (İki Projede Karadeniz Örme Sanayi ve Dış Tic. A.Ş ve Haznedaroğlu Grup ile Ortak)	3
K & C (Kontaş ve Canberk) Grup	3
Soyak Holding	3
Mesa Mesken Sanayi A.Ş. (Aktürk Endüstri ve Tic. A.Ş. & Eppy & Kantur Aktaş&Öztaş İle Ortak)	2
Albayrak Grubu	2
Türkerler (1 projede Renkyol ile birlikte)	2
Delta İnşaat Sanayi ve Tic. Aş	1
Özsaya İnşaat A.Ş & Güner İnşaat ve Tic. Ltd. Şti	1
Baytur İnşaat Taahüt A.Ş.	1
Mehmet Çelik & Buket & Tokal & Hat.	1
İntes & Fiba	1
Varyap & Teknik Yapı	1
Aşçıoğlu & Yimtaş	1
Al-Reş Ltd	1
İhlas Holding A.Ş. & İhlas Yapı Turizm ve Sağlık A.Ş.	1
Bemay İnş	1
Artaş İnşaat	1
Pasifik Gayrimenkul	1
Aydınlı & Metal Yapıkonut & Arke & Vizonlife	1
Erfa İnş. & Erk Paz & Emiroğlu İnş	1
Aşçıoğlu & Torunlar Gyo. & Kapıcıoğlu İnş.	1
Nurol Gyo A.Ş.&Nurol İnş.Tic.A.Ş.	1
Cengiz İnş.	1
Gül-Keleşoğluİfaş & Ar-Ke & Gül & 2m Proje	1
Makro İnş.& Torkam İnş.	1
TOPLAM	40

Kaynak: Tablo 8’den derlenmiştir.

III. ASKGP MODELİ ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Yeniden yapılanma olarak anılan dönemde TOKİ’nin inşaat sanayini düzenleyen merkezi bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. Konut ve kentleşme alanında geniş yetkiler edinen kurumun uygulamaları inşaat sanayi, genel ekonomi ve kentleşme açısından sonuçlar üretmektedir. Bu doğrultuda değerlendirmeler iki eksen de sıralanacaktır. İlk olarak sosyal konut üretimi, kayıt dışı istihdam ve iş kazaları gibi ASKGP modeliyle doğrudan ilişkili olmayan fakat çalışmanın işaret ettiği

görev alanı genişlemesi ile ilgili olan tespitlere yer verilecektir. Ardından ASKGP modelinin uygulama sonuçlarına ilişkin tespitler paylaşılacaktır.

Sosyal Konut Üretimi Artıyor

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, 2002 öncesinde konut sahibi olmak isteyenlere kredi hizmeti sunumuna ağırlık vermiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri ile birlikte ise idare konut üretimine yönelmiştir. Böylece önce 500.000 ardından 1.000.000 konut hedefine ulaşmak için “konut seferberliği”nin planlayıcı ve yürütücüsü haline gelmiştir. Sosyal konut üretimindeki artış, konutların kalitesi, konutlara sahip olanların gelir durumu ve kullanım amaçları gibi önemli eleştiri noktalarından bağımsız olarak olumlu bir gelişmedir. Tablo 10’da 2003-2013 yıllarında TOKİ’nin uygulamalarının gruplara göre dağılımı yer almaktadır.

Tablo 10: Yıllara Göre Konut Üretimi

	Dar-Orta Gelir Grubuna	Alt Gelir ve Yoksul Grubuna	Gecekondu Dönüşüm	Afet Konutları	Kaynak Geliştirme	Tarımköy Uygulamaları	Roman Konutları
2003	4.117			3.027	2.494		
2004	29.866	1.248	3.777	129	17.154	502	
2005	36.209	17.276	8.984	909	5.132	323	
2006	28.695	14.642	3.682	2.532	9.593	263	
2007	31.741	16.318	10.438	963	5.917	901	
2008	21.608	12.888	8.334	999	4.596	1.146	
2009	23.627	30.346	10.832	1.454	5.200	255	
2010	8.699	21.519	4.374	3.293	29.893	529	1.256
2011	18.048	7.782	9.890	9.308	1.703	334	2.980
2012	18.046	576	8.869	14.806	2.976	1.331	681
2013	19.663	1.303	15.261	268	2.700		216
Toplam	240.319	123.898	84.441	37.688	87.358	5.584	5.133

Kaynak: TOKİ, 2014.

Kaynak geliştirme projeleri ile toplam 91.313 konut üretilmiştir. Kaynak geliştirme projeleri, idarenin kendi gerçekleştirdiği ASKGP projeleri ile iştiraklerine sattığı arazilerde, iştiraklerin gerçekleştirdiği ASKGP projelerini kapsamaktadır.

İdarenin kendi gerçekleştirdiği ASKGP uygulamalarından üretilen konut sayısı 19.279’tur. İdarenin konut üretimine dair verileri değerlendirildiğinde ASKGP modeli ile gerçekleştirilen konut sayısı, üretilen toplam konutların % 14,62 sine karşılık gelmektedir. Karşımıza çıkan tabloda idarenin konut üretim ağırlığını sosyal konuta yönelttiği görülmektedir. Tablo 11’de TOKİ’nin uygulamalarına ilişkin son 11.04.2014 itibarıyla son veriler yer almaktadır.

Tablo 11: TOKİ Konut Uygulamaları Dağılımı (Temmuz 2014)

KONUT TÜRÜ	KONUT SAYISI	YÜZDESİ
Dar ve Orta Gelir Grubu	254.247	%40,68
Alt-Yoksul Gelir Grubu	144.564	%23,13
Gecekondu Dönüşüm	91.421	%14,62
Afet Konutu Uygulaması	37.842	%6,05
Tarım Köy Uygulaması	5.658	%0,90
TOP. SOSYAL KONUT	533.732	%85,38
Kaynak Geliştirme (TOKİ)	19.279	%3,08
Kaynak Geliştirme (Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş. + Emlak Planlama, İnşaat, Proje Yönetimi ve Tic. A.Ş.)	72.034	%11,54
TOPLAM KAYNAK GELİŞTİRME	91.313	%14,62
TOPLAM	625.045	

Kaynak: TOKİ İnternet Sitesi, TOKİ Konut Üretim Raporu. 11.07.2014.

Güvencesiz İstihdam ve İş Kazaları Artıyor

Yukarıda paylaşılan rakamlar ele alındığında inşaat sanayindeki tüm gelişmelerin büyük istihdam alanı yarattığı ortadadır. Fakat bu istihdam taşeronla dayalı ve güvencesizdir. Denetimden uzaktır ve iş güvenliği sağlanmamaktadır. İnşaat sanayi tarımdan sonra kayıt dışı istihdamın en yüksek olduğu iş koludur.

Yeni kamu işletmeciliğinin gereklerine uygun olarak KÖSO'nun yaygınlaşması dayandığı esneklik paradigması gereği güvencesizliği beraberinde getirmektedir. Özel sektörün hâkimiyetinin artması ile birlikte iş güvenliği ve kayıt dışı açısından iyileşme görülmemektedir. Tablo 12 ve 13'te Türkiye'de kayıt dışı istihdamda inşaat sektörünün durumuna ilişkin veriler yer almaktadır.

Tablo 12: Türkiye’de Sektörel Bazda İstihdamın Kayıt Dışılık Durumu (2006)

	Toplam İstihdam	Kayıtlı İstihdam	Kayıt Dışı İstihdam	Kayıt Dışı İstihdam Oranı (%)
Türkiye Geneli	22.330.000	11.503.000	10.828.000	48,5
Tarım, ormancılık, avcılık ve balıkçılık	6.088.000	769.000	5.319.000	87,4
Madencilik	128.000	108.000	20.000	15,8
İmalat sanayi	4.186.000	2.845.000	1.341.000	32,0
Elektrik, gaz ve su	93.000	90.000	3.000	3,0
İnşaat ve bayındırlık işleri	1.267.000	479.000	788.000	62,2
Toptan ve perakende ticaret, lokanta ve oteller	4.730.000	2.693.000	2.037.000	43,1
Ulaştırma, haberleşme ve depolama	1.163.000	699.000	464.000	39,9
Mali kurumlar, sigorta, taşınmaz mallara ait işler	1.011.000	813.000	198.000	19,6
Toplum hizmetleri sosyal ve kişisel hizmetler	3.665.000	3.007.000	658.000	17,9

Kaynak: Candan, 2007: 60.

Tablo 13: Toplam İstihdam İçindeki Gayri Resmi İstihdam Oranı, Sektöre Göre (%)

Sektör	Toplam	Kadın	Erkek
Tüm tarım dışı faaliyetler	30,1	31,3	29,7
Üretim	26,5	43,3	22,1
İnşaat	55,2	23,1	56,3
Ticaret	39,6	40,9	39,3
Ulaşım	35,0	13,5	36,9
Ticaret ve ulaşım dışındaki hizmetler	17,1	21,8	14,8

Kaynak: Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı (2009), 10.

Sosyal Güvenlik Kurumu’nun verilerine göre 2012 yılında en çok iş kazasının inşaat sektöründe meydana geldiği belirtilmektedir. 2012 yılında meydana gelen iş kazalarından 9.209’u (%12,3) inşaat sektöründe meydana gelirken, 8.828’i (%11,79) kömür madenciliğinde meydana geldi. 7.045’i metal ürünleri imalatında meydana geldi. En çok ölümlü iş kazasının inşaat sektöründe meydana gelmesi geleneği 2012 yılında da sürdürdü, İş kazaları sonucu hayatını kaybeden 744 kişiden 256’sı inşaat sektöründe çalışıyordu. Yani 2012 yılında da iş kazası sonucu meydana gelen her 3 ölümden birisi inşaat sektöründe meydana geldi (Tekin, 2013: 1)

Bütçe Dışı Finansman İhtiyacı Kurumu “Girişimci”leştiriyor

Konut ihtiyacının karşılanmasında uygun koşullarda konut üretimi amacıyla kurulmuş olan TOKİ, yeni kamu işletmeciliği anlayışının gereklerine uygun olarak girişimcileştirilmiştir. Konut hizmetinin sunulmasının yanında onlarca yeni görev edinen kurum kendi kaynağını kendi yaratması gerektiğinden arazilerle ilgili kullanım kararlarını kamu yararına olmayacak şekilde verebilmektedir.

Devletin üretici olarak konut hizmetini sağlama iddiası desteklenmelidir. Fakat hizmet alanları arasında sayılan konut üretimine kamu kaynaklarından pay ayrılmaması, finansmanı kurumun olanaklarına bırakması kamu hizmeti anlayışıyla çelişmektedir. Toplu konut fonuna bütçe desteğinin kesilmesi ardından da fonun tamamen kaldırılması kurumu piyasa aktörlerine benzetmiştir. Kurum bunun gereği olarak çalışmanın konusu olan ASKGP ve arazi satışı gibi yöntemlerle gelir elde etme yoluna gitmiştir.

ASKGP Kentleri Dönüştürüyor

TOKİ yukarıda sayılan yasal düzenlemelerle geniş arazi stokuna sahip olmuştur. Edindiği arazilere dair kullanım kararlarını verirken idarenin karşısında iki farklı gereklilik çıkmaktadır. Bu gereklilikler, sosyal konut, sosyal donatı alanı üretimi ve kaynak geliştirme ihtiyacı şeklinde özetlenebilir. Sosyal konut veya sosyal donatı alanı yapmak ile araziye kâr getirici bir proje için kullanma kararı ile karşı karşıya kalan idarenin vereceği karar aynı zamanda kentlerin geleceğini de etkileyecektir.

Alınan kararlar sonucu sosyal donatı alanları eksik, düşük gelir gruplarının kentlerin dışında yerleştiği, kent merkezlerinin yüksek gelir gruplarının konut alanları ve alışveriş-ticaret alanı olduğu kentler meydana gelebilir.

ASKGP ile Özel Sektöre Alan Açılıyor

KÖSO'nun özel sektöre alan açma hedefi ekonomi ve kent ölçeğinde bu uygulama ile gerçekleşmektedir. Özel sektör normal şartlarda elde edemeyeceği arazilere sahip olmakta, bu arazilerde yapılan projelerden yüksek kâr elde etmektedir. Şirketler TOKİ ile işbirliğinden kaynaklı bürokratik süreçlerde kolaylıklar sağlamaktadır.

TOKİ Denetimden Uzaklaştırılıyor

Yukarıda belirtildiği üzere ASKGP ihalelerinin KİK dışı tutulması ve kurumun yönetmeliğine bağlı olarak gerçekleştirilmesi şeffaflığa ve rekabet ilkelerine aykırıdır. Arsa karşılığı inşaat yapım işlerinin, kamu harcaması yapılmasını gerektirmeyen işlemler olarak kabul edilmesi yanlıştır. Çünkü TOKİ uygulamalarında yapılan inşaatlar için aynı bir bedel (arsa bedeli) ödenmekte olup bu faaliyetler dolayısıyla kamu harcaması yapılmaktadır. Bu aynı harcama karşılığında da kamu yapım işleri satın alınmaktadır. Bu durumda TOKİ'nin ASKGP modeli çerçevesinde gerçekleştirdiği faaliyetlerinin 4734 sayılı Kanun kapsamında olması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Sayıştay raporlarında özellikle idarenin iştirakleri vasıtasıyla gerçekleşen ASKGP uygulamalarına dair eleştiriler yer almaktadır. 2011 ve 2012 yılları Sayıştay denetimlerinde ASKGP projelerinin üzerinde durulmaktadır. Bazı projelerde meydana

gelen hatalardan kaynaklı idarenin zarara uğratıldığı belirtilmektedir. Yönetmeliğin rekabet, saydamlık ve eşit muamele ilkesi bakımından revizyonu önerilmektedir.

SONUÇ

Fordist üretim biçiminin sağladığı üretim artışı tüketim krizi ile karşılaştığında çözüm Keynezyen talep yönlü ekonomik politikaların uygulanmasında buluşmuştur. Bu doğrultuda devlet, emeğin ve sermayenin yeniden üretimi alanlarında aktif olarak yer almıştır. Kamu hizmetleri kamu kaynakları ile geniş bir alanda sunulurken altyapı yatırımlarına ağırlık verilerek sermayenin yeniden üretimi desteklenmiştir. En azından herkes için yeterli bir toplumsal ücreti garanti etmeye çalışan, emekçi sınıflar, burjuvazi ve sistemin siyasal seçkinleri arasında oluşan bir uzlaşmaya dayalı olan refah devleti toplumda üretilen mal ve hizmetlerin bölüşümüne müdahil olmuştur. Birikim rejimine koşut olarak ortaya çıkan düzenleme biçimi olan refah devleti, devletin kurumsal, yönetsel yapısında ve işlevlerinde değişime sebep olmuştur. Yeni düzenleme biçimine uygun kamu personel rejimi ve kamu yönetimi sistemi geliştirilmiştir.

1970'lere gelindiğinde, kütleli üretim ve tüketimin yoğunlaştığı Amerika dışında yeni coğrafyalarda ve yaygın üretim mekânı olan fabrikalar dışında yeni üretim modelleri ile gerçekleşen üretimin artışı krize sebep olmuştur. Buna bağlı olarak mevcut üretim biçiminin sağladığı kâr oranları düşme eğilimleri ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetleri refah devleti uygulamalarının doruğa ulaştığı 1970'lerde meydana gelen ekonomik durgunluğun sebepleri arasında kabul edilmiştir. Kamu hizmetleri için yapılan kamu harcamaları hedef haline gelmiştir.

Üretimin esnek bir modelde yerine getirildiği, işgücü ve makineleşmede esnek uzmanlaşmanın sağlandığı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin üretimde yaygın olarak kullanıldığı bir üretim ve birikim rejimi olan postfordizm, yeni coğrafyaların üretim miktarlarının artmasını sağlamıştır. Fordizmin katılıkları esneklikle aşmaya çalışılırken kamu yönetimi yapılanması da katılık gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu doğrultuda üretim biçiminde meydana gelen değişimle devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılanması gerekmiştir. Refah devleti döneminde geniş alanlarda kamu hizmeti sunan, üretici olarak ekonomik sistemde yer alan devlet yerine düzenleyici devlet anlayışı geliştirilmiştir. Devletin küçülmesi politikaları özelleştirme uygulamaları ile hayata geçirilmiştir. İşletmecilik yöntem ve tekniklerinin kamu yönetimi alanında uygulanmasını öngören yeni kamu işletmeciliği postfordist

dönemin kamu yönetimi anlayışı olarak yaygınlaşmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin sunumuna özel sektör aktörlerinin katılımı desteklenmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği, kamu yönetimi alanına yalnızca işletme yöntemlerini transfer etmemiştir. Kamu hizmeti sunum ve finansman modelleri de değişmiştir, devletin yeniden yapılanması kamu alanının daraltılmasını öngörmüştür. Devlet kamusal olarak sunulan hizmetlerin belli bölümünden çekilerek küçülüp, özel sektörün gelişmesine ve yayılmasına imkân sağlamıştır. Devletin geri çekilmesi kamu hizmetlerinin azaltılması, kamu hizmeti üretim mekanizmalarının değişmesi ve kamu hizmetlerinin finansman modellerinin farklılaşması ile mümkün olmuştur. Devletler bazı hizmetlerin üretiminden çekilerek özelleştirme uygulamaları ile hizmet üretimini piyasaya aktarmıştır. Bazı hizmetlerden ise tamamen çekilmemiş fakat hizmetin sağlanmasına özel sektörü ortak etmiştir.

Yeni hizmet sunum modellerin aynı zamanda “kendi kaynağını kendi yaratan” modeller olması beklenmektedir. Kamu özel sektör ortaklıkları ile yapılan işlerde de hizmet sunumu özel sektöre devredilmekte hem de projenin finansmanı bu projelerden sağlanmaktadır. Kamu Özel Sektör Ortaklığı hem kamu hizmeti sunumunda hem de kamu finansmanında alternatif bir modeldir. Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı (Hâsılat paylaşımı) kamu hizmeti olarak tanımlanan konut ihtiyacının karşılanmasında kullanılacak kaynağın yaratılması için uygulanan bir yöntemdir.

Cumhuriyet Dönemi kentleşme politikaları Ankara’nın başkent oluşu ile başlamıştır. Bu doğrultuda Ankara’nın planlanması ve Ankara’da konut sorununun çözümü ilk çalışma alanı haline gelmiştir. Memurlara konut edindirmeye yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Devletin memurların konut sahibi olmasını destekleyecek düzenlemeler yapmasıyla birlikte kooperatiflerin yaygınlık kazanmasına değin konut üretim biçimi bireysel üretim olmuştur.

Yurttaşların konut üretimini nasıl gerçekleştirildiğine bakıldığında karşımıza gecekondular, yapsatçı, kooperatif ve toplu konut şirketleri üretimleri çıkmaktadır. Dönemsel olarak birinin veya birkaçının yaygınlık kazanması ile birlikte Türkiye konut tarihi açısından yapacağımız en önemli değerlendirme devletin 2000’lere değin üretici olarak konut alanında yer almadığıdır. Sosyal devlet dönemi olarak tanımlanan 1960’larda eğitim, sağlık gibi alanlarda güçlü şekilde yer alan devlet konut alanında düzenleyici olmuştur ve krediler yoluyla dolaylı destekler sağlamıştır. Kredi destekleri

ile inşa edilen kooperatifler daha fazla orta ve üst gelir grubunun konut sahibi olmasını sağlamış düşük ve alt gelir gruplarının ihtiyaçları karşılanamamıştır.

Devletin kurumsal olarak konut alanına girişi 1980 sonrasında gerçekleşmiştir. Toplu Konut kanunları, Kamu Konut ve Toplu Konut Fonları ile konut üretiminin desteklenmesi hedeflenmiştir. Kredilere dayanan destek sistemi konut ihtiyacının karşılanmasından ziyade inşaat sanayinin desteklenmesine hizmet etmiştir. Toplu konut ile yetkili kurum konut üretimi yerine üreticileri desteklemiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara gelmesi ile birlikte TOKİ konut üretimine ağırlık vermiştir. 500.000 ve ardından 1.000.000 konut hedefini gerçekleştirmek için kurum yeniden yapılandırılmıştır. Yeniden yapılandırma döneminde kurum konut üretimini aşacak görevler edinmiştir. Sosyal donatı alanları yapımından okul, hastane, üniversite inşaatlarına kadar geniş bir alana hizmet etmeye başlamıştır. Fonların kapatılması ile bütçe kaynağını kaybeden kurum kendi kaynağını kendi geliştirmek durumunda kalmıştır. Kamu inşaatlarından elde ettiği gelirler ve kredi geri dönüşleri geniş alana yayılmış görevlerini yerine getirmesi için yeterli olmadığı noktada sahip olduğu arazilerden maksimum faydayı hedeflediği ASKGP uygulamasını hayata geçirmiştir.

Kentleşme ve konut alanında devletin düzenleme ve uygulama aracı haline gelen Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, yeni kamu işletmeciliği anlayışının gereklerine uygun olarak özel sektör yöntem ve tekniklerini kullanmaktadır. Başta konut üretimi olmak üzere yaptığı tüm işlerde özel sektörden hizmet almaktadır. Ayrıca piyasa ile ilişkisi hizmet alımı ile sınırlı kalmayarak idareye kaynak yaratmak amacıyla kamu özel sektör ortaklığı modelini kullanmaktadır.

Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı, kat karşılığı inşaat sözleşmesine benzer şekilde TOKİ'nin sahip olduğu arazilerden en fazla getiriye elde etmeye yönelik uyguladığı modeldir. Kurum kendi çıkardığı yönetmelik uyarınca gerçekleştirdiği ihalelerde en fazla idare gelir payını teklif eden yüklenici ile sözleşme yapmaktadır. Sözleşme ile yüklenici firma bağımsız bölümleri inşa etme, satış sözleşmesinin kurulmasına aracılık etme, asgari gelir taahhüdü borçlarını edinirken; idare, arsayı yükleniciye teslim etme, bağımsız bölümlerin mülkiyetini üçüncü kişilere devir etme ve gelir paylaşımı borçlarını edinmiştir.

TOKİ başta İstanbul olmak üzere büyük şehirlerde toplam 40 ASKGP uygulaması gerçekleştirmiştir. Çalışmada paylaşılan projelerin bir kısmı ASKGP

olarak kurgulanmış fakat sonrasında arsa satışına dönüştürülmüştür. Dolayısıyla söz konusu projelerde konut üretimi gerçekleşmemiştir. İhaleleri tek başlarına ya da ortaklıklar kurarak toplam 52 firma almıştır. Kuzu Toplu Konut A.Ş. 6 farklı proje ile en çok ihale alan firma olmuştur.

İdarenin kendi gerçekleştirdiği ASKGP uygulamalarından üretilen konut sayısı 19.279'tur. İdarenin konut üretimine dair verileri değerlendirildiğinde ASKGP modeli ile gerçekleştirilen konut sayısı, üretilen toplam konutların % 14,62 sine karşılık gelmektedir.

Çalışma kapsamında ASKGP uygulamalarına ve TOKİ'ye ilişkin değerlendirmeler altı başlık altında sunulmuştur.

İlk olarak, toplam sosyal konut üretimi artmaktadır. Konutların yer seçimleri, kaliteleri, kullanıcılarının gelir düzeyleri ve kullanım amaçları açısından eleştiriler olmakla birlikte devletin sosyal konut üretiminde yer alması olumlu bir gelişmedir.

İkinci tespit istihdam ve iş güvenliğine ilişkindir. ASKGP projeleri ile birlikte ele alındığında son yıllarda inşaat sektöründe gelişme görülmektedir. Ancak bu gelişme güvenceli istihdama ve iş güvenliğine yansımamaktadır. Tüm sektörler içerisinde tarımdan sonra kayıt dışının en yüksek olduğu sektör inşaatıdır. Aynı zamanda iş kazalarının gerçekleşme oranı da inşaat sektöründe en yüksektir.

Üçüncü tespit kentleşme açısından değerlendirmeler içermektedir. Kurumun sahip olduğu arazilere ilişkin vereceği kullanım kararları kentleşme açısından sonuçlar doğurmaktadır. Finansman ihtiyacı temelinde özel şirketlere arazilerin açılması, sosyal konutların şehir dışına itilip kent merkezlerinin yüksek gelir gruplarına ve alışveriş merkezlerine bırakılması sonucunu doğurabilir.

Dördüncü olarak ASKGP uygulamaları ile özel sektöre alan açıldığı belirtilmektedir. Özel sektör normal şartlarda sahip olamayacağı araziler edinmekte ve bu projelerden yüksek karlar elde etmektedir.

Beşinci değerlendirme, kurumun kendi kaynağını yaratma ihtiyacının kamu yararı ile çatışıklık göstermesidir. Girişimcileşen kurum karar alma süreçlerinde kamusal ihtiyaçlar ile finansmanın karşılanma gerekleri arasında bir seçimle karşı karşıya kalmaktadır.

Altıncı ve son tespit hukuki denetim üzerinedir. Kurumun ASKGP'yi Kamu İhale Kanunu kapsamında değil de kendi çıkardığı yönetmeliğe göre gerçekleştirmesi

eleştirilmektedir. Bu kapsamda Sayıştay raporlarında kurumun zarar ettirildiği belirtilmektedir.

Sonuç olarak, çalışmanın son kısmında ifade edilen tespitler de dikkate alındığında ASKGP uygulamaları kurumun asli görevi olan sosyal konut üretimi ile doğrudan ilişkili değildir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının getirdiği hizmet alanlarının piyasaya açılması eğilimi ve kurumların girişimcileştirilmesi gereklerine uygun olarak TOKİ bu modelle kamu kaynağı olan arazileri özel sektöre sermaye aktarımı aracı olarak kullanmaktadır.

KAYNAKÇA

Altınok, E. (2012). *Kentsel Mekânın Yeniden Organizasyonunun Ekonomi Politikası ve Mülkiyete Müdahale 2000 Sonrası Dönemde İstanbul TOKİ Örneği*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.

Aktan, C. C. (2004). *Yeni İktisat Okulları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Alp, A. (2000). *Modern Konut Finansmanı*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu.

Altaban, Ö. (1982). Toplu Konut Kanunu Uygulamaya Aktarılırken Bazı Görüşler. *Mimarlık Dergisi*. (176): 7-9.

Amin, A. (1997). Post-Fordism: Models, Fantasies, and Phantoms of Transition. *Post Fordism A Reader* (ss.1-40). Oxford UK: Blackwell.

Arıkan, G. (2007). *Hasılat Paylaşımı Yöntemiyle Taşınmazların Değerlendirilmesi ve Hazine Taşınmazları Üzerinde Uygulanabilirliği*. (Milli Emlak Uzmanlığı Tezi).

Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitapevi.

Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı. (2013). *Türkiye’de Kayıt Dışı Çalışma İle Mücadele*.

http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef13246_tr.htm,
(17.07.2014). .

Bayraktar, E. (2007). *Deneyim Paylaşımı Konferansı*.

www.toki.gov.tr/docs/basin/baskan/deneykart.doc (20.07.2014).

Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Belek, İ. (1999). *Postkapitalist Paradigmalar*. İstanbul: Sorun Yayınları.

Bettignies, J. E., Ross. W. (2004). The Economics of Public-Private Partnerships. *Canadian Public Policy*. 30(2): 135-154.

Bilgin, İ. (1988). Konut Sorunlarının Çeşitlenmesi. *Değer Dergisi*. (7):37-49.

Bovaird, T. (2004). Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Institute of Administrative Science*. 70(2): 199–215.

Broadbent, J. , Laughlin, R. (2004). PPPs: Nature, Development and Unanswered Question. *Australian Accounting Review*. 14(2): 4–10.

Candan, M. (2007). *Kayıt Dışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo Ekonomik Etkileri*. (Uzmanlık Tezi). Ankara: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı.

Cartlidge, D. (2006). *Public Private Partnerships in Construction*. London and New York: Taylor & Francis.

Cruz, C.O., Marques, R.C. (2013). *Infrastructure Public-Private Partnerships: Decision, Management and Development*. New York: Springer.

Cura, A., Sütçü, N. (2012). *Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı Sözleşmesinde Şekil*. http://www.turkhukuksitesi.com/makale_1409.htm, (13.07.2014).

Çelik, E. F. (2008). Kamu Özel Sektör İşbirliği Modeli: Kamu Hizmeti Hakkının Paylaşılması. *Toplum ve Hekim Dergisi*. 23(1): 31–40.

Çoban, A.R. (2003). Kamu Tercihi Teorisi, *Çağdaş Kamu Yönetimi* (ss75-96). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Dağdelen, İ. (2005). Postfordizm. *Mevzuat Dergisi*. <http://www.mevzuatdergisi.com/2005/06a/05.htm>, (17.07.2014).

Demir, Ö. (1996). *Kurumcu İktisat*. Ankara: Vadi Yayınları.

DPT. (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>,
(15.07.2014).

DPT. (1968). İkinci Yıllık Kalkınma Planı,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>,
(15.07.2014).

DPT. (1973). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı,
<http://www3.kalkinma.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC2BD846AC6F288F74>, (15.07.2014).

DPT. (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>,
(15.07.2014).

DPT. (1985). Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>,
(15.07.2014).

Eraydın, A. (1992). *Post-Fordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler*. Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi.

Erman, H. (2010). *Arsa Payı Karşılığı İnşaat Sözleşmesi*. İstanbul: Der Yayınları.

Eser, H., B., Memişoğlu, D., Özdamar, G. (2011). Sosyal Siyasetin Üretilme Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 16(2): 201-216.

European Commision. (2014). *Green Paper on Public-Private Partnerships*.
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/partnerships/public-private/index_en.htm. (20.07.2014).

Güler, B. A. (2009). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye. *Praksis*. (9): 93-116.

Güler, B. A. (1996). Kentsel Altyapı Finansmanı: Belediyeler Bankası 1933–1945. *Amme İdaresi Dergisi* .29(1): 87–105.

Güven, Ö. (2007). *Büyük Konut Projeleri İçin Arazi ve Arsa Edinim Metotları: İstanbul Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.

Güzelsarı, S. (2003). Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli. *Amme İdaresi Dergisi*. 36(2): 17–34.

Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi GETA Tartışma Metinleri, No: 66.

Güzelsarı, S. (2009). Kamu-Özel Ortaklığı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme. *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, (ss. 43-78). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.

Ham, H., Koppenjan, J. (2002). Building Public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risk in Port Development. *Public Management Review*. 4(1): 593-616.

Harvey, D. (2010). *Postmodernliğin Durumu*. Çev. Sungur Savran. İstanbul: Metis Yayıncılık.

Hodge, G., Greve, C. (2013). Public-Private Partnership in Turbulent Times. *Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies For Turbulent Times* (ss.1-32). New York: Routledge.

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons!. *Public Administration Review*. (69): 3-19.

Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration*. New York: Palgrave
Jessop, B. (1997). Capitalism and its Future: Remarks on Gegulation, Government and Governance. *Review of International Political Economy*. 4(3): 561-581.

Karahanoğulları, O. (2011). Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu-Özel Ortaklığı). *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 66 (3): 177-215.

Karahanoğulları, Y. (2012). Kamu Özel Ortaklığı Modelinin Mali Değerlendirmesi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 67(2): 96-125.

Kavruk, H. (2012). Türkiye'de Konut Politikası ve Konut Kooperatifçiliğinin Gelişmesi. *Karınca*. 18-25.

Kaya, M. (1989). Gecekondu Sorunu ve Gecekondu Kanunu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. (6): 860-891.

Keleş, R. (1972). *100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Keleş, R. (2012). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.

Kelly, R., M. (1988). Success, Productivity and the Puplic Sectors. Hong Kong: Macmillan Press.

Keyder, Ç. (2000). Enformel Konut Piyasasından Küresel Konut Piyasasına . *İstanbul Küresel İle Yerel Arasında* (ss. 171-192). İstanbul: Metis Yayınları.

Klijn, E.-H., Teisman, G. R. (2000). Public Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective. *Governing Public-Private Partnerships: Analysing and Managing the Processes and Institutional Characteristics of Public Private Partnership*. (ss.84-100). London: Routledge.

Klijn, E-H., Edelenbos, J., Hughes, M. (2007). *New Public Management in Europe: Adaption and Alternatives*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Konyalıoğlu, G. (2009). *Kamu Özel Sektör İşbirliği ve Kentsel Yenileme Uygulamaları*.<http://www.syrianpppconference.org/sp/GurolKonyalioglu.pdf> (20.07.2014).

Kumar, K. (1995). *Sanayi Sonrası Toplumdan Post-Modern Topluma*. Ankara: Dost Kitabevi.

Kumar, S., Prasad, J. (Şubat 2004). Public-Private Partnerships in Urban Infrastructure. *Keraala Colliing*. <http://www.old.kerala.gov.in/keralacallfeb04/p36-37.pdf> (14.07.2014).

Li, B., Akintoye, A. (2008). Public-Private Partnerships: Managing Risk and Opportunities. *An Overview of Public Private Partnership* (ss.3-30). Chichester, GBR: Wiley.

Mouraviev, N., Kakabdase, N. K. (2012). Conceptualising Public-Private Partnerships. *Society and Business Review*.7(3):260-276.

Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. USA: A William Patrick Book.

Osborne, S.P., McLaughlin, K. (2002). The New Public Management in Context. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (ss. 7-12). USA: Routledge.

Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (ss.3-44). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Özmen, A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özüekren, Ş. (1996). *Nasıl Bir Konut Kooperatifçiliği?*. Ankara: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.

Pessoa, A. (2008). Public Private Partnerships in Developing Countries: Are Infrastructures Responding tot he New ODA Strategy? *Journal of International Development*. (20): 311-2008.

Phang, S.-Y. (2013). *Housing Finance Systems: Market Failures and Government*. Chippenham and Eastbourne : Macmillan.

Phang, S-Y. (2009). Collaboration Between the Public and Private Sectors for Urban Development. *World Cities: Achieving Liveability and Vibrancy* (ss.173-192). Singapore: World Scientific Publishing.

Rita, M., K. (1988). Promoting Productivity in the Puplic Sector, Hong Kong: Macmillan Press.

Robinson, H., Carrillo, P., Anumba, C.J., Patel, M. (2010). *Governance & Knowledge Management for Public-Private Partnerships*. United Kingdom: Wiley-Blackwell.

Saklı, A.R., (2013). Fordizmden Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*. 12(44): 107-131.

Sayıştay Başkanlığı. (2012). *Toplu Konut İdaresi Başkanlığı 2011 Yılı Raporu*. <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kit/2012/47toki.pdf>, (15.07.2014).

Sayıştay Başkanlığı. (2013). *Toplu Konut İdaresi Başkanlığı 2012 Yılı Raporu*. <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kit/2012/47toki.pdf>, (15.07.2014).

Sedjari, A. (2004). Public-Private Partnerships as a Tool for Modernizing Public Administration. *International Review of Administrative Science*. 70(2): 291-306.

Sarısu, A. (2009). *Kamu & Özel İşbirlikleri*. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık.

Sönmez, Ü. (2011). *Piyasanın İdaresi*. İstanbul İletişim Yayınları.

Spiering, M., B., Dewulf, G. (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*. Oxford: Blackwell Publishing.

şahin, Y. E. (2009). Sosyal Devlet ve Yönetişimci Devletin Kamu Politikalarında Yaşanan Değişim: IV. ve XI. Kalkınma Planları Örnekleri. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*. (5): 57-72.

şaylan, G. (2003). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. Ankara: İmge Kitabevi.

Tekeli, İ. (2010). *Konut Sorununu Konut Sunum Biçimleriyle Düşünmek*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tekeli, İ. (2012). *Türkiye'de Yaşamda ve Yazında Konutun Öyküsü (1923-1980)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tekin, B. (2013). *SGK 2012 Yılı İstatistiklerini Açıkladı*. http://www.pozitifisguvenligi.com/images/stories/haberler/sgk_2012.pdf, (15.07.2014).

TOKİ. (2014). Kurumdan elde edilen veriler.

Tunçer, M. (2012). Başkent Ankara'nın İlk Planlama Deneyimleri. *Ankara'nın Dergisi*. (5): 42-45.

Urio, P. (2004). *Public-Private Partnerships: Success and Failure Factorsfor in-Transition Countries*. United Kingdom: University Pres of America.

Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi* 33(3):15-31.

Wettenhall, R. (2003). The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships, *Public Organization Review: A Global Journal*. (3): 77-107.

Worsham, J., Eisner, M., A., Ringquist, E., J. (1997). Assessing The Assumptions A Critical Analysis of Agency Theory. *Administration & Societ*, 4(28): 419-440.

Yeniocak, U. (2013). *Gelir Paylaşımına Dayalı İnşaat Sözleşmesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yavuz, F., Keleş, R., Geray, C. (1977). *Şehircilik*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Yescombe, E.R. (2007). *Public-Private Partnetships: Principles of Policy and Finance*. Kidlington: Butterworth-Heinemann.

İlgili Mevzuat

2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu, Resmi Gazete (RG), 10.07.1981, Sayı 17396.

2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, RG, 17.03.1984, Sayı 18344.

2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, RG, 17.03.1984, Sayı 18344.

4568 Sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun, RG, 26.05.2000, Sayı 24060.

4684 Sayılı Kanun, RG, 03.07.2001, Sayı 24451.

4864 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG, 06.06.2003, Sayı 25130.

4966 Sayılı Bazı Kanunlarda ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG, 07.08.2003, Sayı 25192.

4964 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG, 15.08.2003, Sayı 25200.

5273 Sayılı Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması Hakkında Kanun, RG, 15.12.2004, Sayı 25671.

5162 Sayılı Toplu Konut Kanununda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG, 12.05.2004, Sayı 25460.

5609 Sayılı Gecekondu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG, 28.03.2007, Sayı 26476.

180 Sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK), RG, 14.12.1983, Sayı 18251.

412 Sayılı KHK, RG, 10.04.1990, Sayı 20488.

2001/2202 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG, 03.04.2001, Sayı 24362.

Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanım Şekline İlişkin Yönetmelik, RG, 18.04.2002, Sayı 24730.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış ve Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği, RG, 08.07.2004, Sayı 25516.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış, Devir, İntikal, Kiraya Verme, Trampa, Sınırlı Ayni Hak Tesisi ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği, RG, 03.05.2006, Sayı 26157.