

TÜRKİYE'DE KONUT FİNANSMANI: TOPLU KONUT FONU FİNANSMAN VE KONUT ÜRETİM MODELİ, SON GELİŞMELER VE ÖNERİLER

M. Hanifi ASLAN*

I. GİRİŞ

Ülkemizde, konut finansmanında merkezi bir role sahip bulunan Toplu Konut Fonu¹, 1985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile 1984 yılında kurulmuştur. Söz konusu Kanunun amacı, birinci maddesinde "konut ihtiyacının karşılanması, konut inşaatını yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmesi, memleket şart ve malzemelerine uygun endüstriyel inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi" şeklinde ifade edilmiştir. Fon, bu konularda devletin yapacağı desteklemeler için oluşturulmuştur.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de konut finansmanı konusunu, Toplu Konut Fonu'nun finanse ettiği ve zımnen de teşvik etmeyi uygun bulduğu konut üretim modeli açısından ele almaktır. "Konut üretim modeli"nden kastedilen, konut kredilerinden yararlanılarak yapılan konutların kimlerin patronajı altında inşa edildiği ve/veya inşa ettirildiğidir.

Çalışma, giriş dahil beş bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde, Fon'un finanse ettiği konut üretim modeli tartışılmaktadır. Üçüncü bölümde, Toplu Konut Fonu uygulama sonuçları üzerinde durulmaktadır. Fon'da toplanan kaynaklar, Fon kullanımları ve bu çerçevede ilgili dönemde açılan konut kredileri ve bu kredilerin kooperatif üretim ile diğer üretim tarzları arasında dağılımı ve kredi finansman şartları bu bölümde ele alınan

* Yrd. Doç. Dr.; Uludağ Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fak. İktisat Bölümü

1 Fon'un oynadığı rolün önemi hakkındaki bu değerlendirme, "konut finansmanı"nın "konut kredileri" olarak tanımlanmasına dayanır ve 1984 yılından sonrası için geçerlidir. Türkiye'de konut finansman sistemiyle ilgili olarak bkz. Aslan (1989:154-159) ve Peynircioğlu (1988).

konulardan bazılarıdır. Dördüncü bölümde, Toplu Konut Fonu finansman modelinin sorunları tartışılmaktadır. Beşinci bölümde ise çalışmada elde edilen sonuçlar özetlenmekte ve önceki bölümlerde ifade edilen sorunların çözümüne ilişkin önerilere yer verilmektedir.

II. TOPLU KONUT FONU'NDAN FİNANSE EDİLEN KONUT ÜRETİM MODELİ

Fon'dan finanse edilen konut üretim modeliyle ilgili konulara girmeden önce, Fon'un kaynakları ve bu kaynakların kullanılmasına ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

A. Fon'un Kaynakları ve Kullanım Yerleri

Toplu Konut Fonu'nun kaynakları ve bunların kullanım yerleri 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda sayılmıştır. Fon'un kaynakları açısından dikkati çeken bir özellik, Devlet Bütçesi dışında devamlı gelir kaynaklarına dayanmasıdır². Bu özellik, Toplu Konut Fonu'nu, 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ile kurulan Kamu Konut Fonu'ndan ayırmaktadır.

Fon'un kaynakları; esas itibariyle tüketicilerden alınan pay ve kesintilerden, dış ticaret işlemlerinden alınan paylardan, borçlanma yoluyla sağlanacak kaynaklardan, kullandırılan konut kredilerinin geri ödemelerinden ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Tüketicilerden alınan pay ve kesintiler içinde tütün, alkollü ve alkolsüz içkilerden 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu gereğince alınan ek vergiler; akaryakıt tüketim vergisinden alınan paylar; elektrik tüketiminden alınan bedellerden sağlanan paylar bulunmaktadır. Tüketicilerden alınan paylara, talih oyunlarından sağlanan fonlar ile yurt dışına çıkışlardan ABD doları karşılığı alınan paylar da eklenebilir³.

Dış ticaret işlemlerinden elde edilen gelirleri, Tekel İdaresi İthalatından alınan fonlar, ithalatla ilgili diğer mevzuata göre sağlanan gelirler, transit karayolu taşımacılığında kesilen fonlar, görünmeyen kalemlerden ithalat rejimi gereği olarak alınan fonlar oluşturmaktadır⁴.

2 Ancak, Toplu Konut Fonu 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Genel Bütçeye dahil edilmiştir. Bu bakımdan, Fon'un kaynaklarıyla ilgili bu özellik önemini yitirmiştir.

3 Elektrik tüketim bedellerinden alınan pay 10.5.1992 tarih ve 92/3019 sayılı Kararname ile 1.1.1991 tarihinden geçerli olmak üzere kaldırılmıştır. Yine 1996 yılının ilk yarısında yurtdışına çıkışlardan para alınmaya başlanmıştır.

4 Ancak, 1.1.1996'da yürürlüğe giren İthalat Rejimi kararı ile Avrupa Birliği (AB) ve Avrupa Serbest Ticaret Bölgesi'ndeki ülkelere ithal edilen sanayi ürünlerinden alınan toplu konut fonu kaldırılmış, diğer ülkelere ithal edilen mallardan alınan fonlar ise AB uygulamalarıyla uyumlu hale getirilmiştir.

Borçlanma yoluyla sağlanacak kaynaklar ise, ihraç edilecek tahvillerden elde edilecek gelirlerle yurt içi ve yurt dışından sağlanacak borçlardan oluşmaktadır. Fon'un önemli bir kaynağını da, açılan kredilerden özellikle son yıllarda hızlanan geri dönüşler oluşturmaktadır. Diğer gelirler arasında ise gecikme cezaları, muzır neşriyattan sağlanan gelirler, sınır ve kıyı ticaretinden sağlanan fonlar bulunmaktadır.

Fon'un kaynaklarıyla ilgili olarak, 1993 Bütçe Kanunu ile Fon'un Genel Bütçeye dahil edilmesi önemli bir gelişmedir. Buna göre, Fon gelirleri bütçeye gelir kaydedilecek ve oradan Fon kullanımları için ödenek ayrılacaktır. Bu durumda, Fon kullanımları için ayrılacak kaynakların önemli bir kısmı Genel Bütçe tahsisatına bağımlı olacaktır. Bu, Toplu Konut Fonu'nun, daha önce bahsedilen Kamu Konut Fonu'nun akibetine uğraması anlamına gelmektedir.

Fon'da biriken paralar, Kanun'un 3. maddesine göre konut kredileri, konut kredisi faiz sübvansiyonu, arsa sağlanması, konut araştırmaları, turizm altyapıları ile çeşitli sosyal tesislerin finansmanı, konut sektörü sanayiini teşvik için yatırım ve işletme kredisi, iş ve istihdam yaratmak üzere esnaf ve sanatkarlara ait işyerleri ve küçük sanayi teşebbüslerinin kredi yoluyla desteklenmesi gibi alanlarda kullanılabilmektedir. Ayrıca, bütçe kanunlarına konan madde ve maddelerle Fon gelirlerinden bir kısmı bütçeye aktarılmaktadır. Yine ilgili yılın Bütçe Kanunu ile, 3291 sayılı Kanun'un 11. Maddesindeki ".....fonlar arasında aktarma yapmaya.....Başbakan yetkilidir" hükmüne göre çıkarılan çeşitli kararnamelerle Toplu Konut Fonu'ndan diğer fonlara aktarmalar yapılabilmektedir.

Toplu Konut Kanunu'nun uygulanması için 23.6.1984 tarihinde "Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği"⁵ yayınlanmıştır. Yönetmelik 1985, 1987 ve nihayet 1989'da bir öncekini yürürlükten kaldıracak şekilde değiştirilmiştir. 30 Mayıs 1989'da yürürlüğe giren "2985 sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği"⁶, Kanun'un uygulanmasında dönüm noktası olarak kabul edilebilecek değişiklikler meydana getirmiştir. Konu, ileride ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

B. Fon'un Finanse Ettiği Konut Üretim Modeli

Türkiye'de ruhsatlı konutların %95 kadarı özel sektör tarafından üretilmektedir⁷. Özel sektörde konutlar, büyük toplu konut firmaları; kooperatifler ve kooperatif birlikleri ile sosyal yardımlaşma kurumları; irili ufaklı diğer inşaat firmaları veya müteahhitler ile şahıslar tarafından

5 Bundan sonra "Eski Yönetmelik" olarak geçecektir.

6 Bundan sonra "Eski Yönetmelik" olarak geçecektir.

7 Bu konuda bkz. Aslan (1989:137); Kent-Koop (1987:Tablo 14); DİE (1992) ve DİE (1990).

üretilmektedir. Kooperatif üretimin toplam ruhsatlı konut üretimindeki payı %25 civarındadır. Bu rakam 1970'de %5, 1975'de %8, 1980'de %8.7 iken, 1985'de %17.9'a 1988'de %21.1'e ve 1990'da da %25.2'ye yükseldi⁸. Bu tarz üretimde 1980'den sonra hızlı bir artış görülmesinin nedeni, 1981'de çıkan 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ile kurulan Kamu Konut Fonu ve halihazırdaki Toplu Konut Fonu'dur⁹.

Toplu Konut Fonu'ndan, yönetmeliklerde "Toplu Konut Yapımcıları" olarak adlandırılan kişi ve kuruluşlarca inşa edilen konutlar için finansman sağlanmaktadır. Eski Yönetmeliğe göre toplu konut yapımcıları; "yapımcılar (gerçek kişiler ve inşaat şirketleri), toplu konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri ve sosyal yardımlaşma kurumları"dır. Yeni yönetmelik, yapımcılar arasına "İdare"¹⁰ ve belediyeleri" de dahil etmiştir.

Toplu Konut Kanunu, Fon'un Kullanım Şekline İlişkin Tüzük ve Uygulama Yönetmeliği dikkate alındığında; Fon'dan, toplu konut kredileri ve ferdi krediler olmak üzere genelde iki tür kredinin verildiği anlaşılmaktadır.

Toplu Konut Kredileri kooperatifler, kooperatif birlikleri ve sosyal yardımlaşma kurumlarına açılmaktadır. Bu kuruluşlar, "toplu konut alanları"nda veya bu alanların dışında konut üretmektedirler.

Ferdi krediler, toplu konut ferdi kredisi ve konut ferdi kredisi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Toplu konut ferdi kredisi, Eski Yönetmelikte, "toplu konut alanlarında yapımcılar tarafından inşa edilen konutları satın alanlara açılan krediler" olarak tanımlanmaktadır. Yine Eski Yönetmeliğin 10. maddesi, belediyelerin mülkiyetindeki toplu konut alanlarında, dar gelirli ve konutu olmayan kişilere belediyelerce veya kişinin kendisi tarafından inşa edilecek konutlar için de toplu konut ferdi kredisi açılabileceğini ifade etmektedir. Yeni Yönetmelikte ise "toplu konut ferdi kredisi" ifadesi yer almamaktadır. Bununla beraber, bu yönetmeliğin 10. maddesinin saydığı kredilerin bu kredi türü olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü 13. maddede, ayrıca, "konut ferdi kredisi"ne ait hükümlere yer verilmektedir.

Konut ferdi kredisi, Yeni Yönetmeliğe göre, yapı kullanma izninin alınmasının üzerinden 10 yıldan fazla bir sürenin geçmemiş olduğu hazır konutları satın alanlara veya kendi arsası üzerinde kendi konutunu yapanlara açılmaktadır. Eski Yönetmelikte, bu süre bir yıldır.

Bütün bunlar dikkate alındığında, Fon'dan finanse edilen konut üretim modelinin unsurları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

8 DIE (1992); kooperatifleşme ve toplu konut alternatifi, değişik konut arz şekilleri ve konut üreticileriyle ilgili olarak bkz. Kent-Koop (1983:50-54), Kent-Koop (1982:59-101), Öz (1983).

9 Ayrıntı için bkz. Aslan (1989:137-138) ve Kent-Koop (1983).

10 Daha önce "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi"; 1990'da 412 ve 414 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamelerle bu İdarenin ikiye ayrılmasından sonra "Toplu Konut İdaresi Başkanlığı".

1. Kooperatifler, kooperatif birlikleri ve sosyal yardımlaşma kurumları tarafından üretilen konutlar;
2. Yapımcılar (satmak üzere konut üreten özel ve tüzel kişiler) tarafından üretilen konutlar;
3. Belediyeler tarafından üretilen konutlar;
4. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından üretilen konutlar;
5. Kişilerce kendilerine veya belediyelere ait arsalarda üretilen konutlar;
6. Kişilerce satın alınan hazır konutlar.

Buna göre, Fon'dan finanse edilen konut üretim modeli, genel olarak, ülkemizdeki konut üretim modeline uymaktadır. Yani Fon, aşağı yukarı bütün üretim tarzlarını finanse etmektedir. Bunlara ilave edilebilecek tek unsur, eski konutların tamir ve ıslah edilmesi için verilecek krediler olacaktır.

Burada karşı karşıya kalınan tek sorun, ağırlığın hangi üretim tarzına verildiğidir. Kooperatif üretimin özel kesim üretimi içindeki payı, Fon'un kurulmasından sonra artmıştır. Bu, kooperatif üretimin kredi imkânları karşısındaki duyarlılığının oldukça fazla olduğunu göstermektedir. Ayrıca, Türkiye'nin konut ihtiyacının "toplu konut üretimi"yle karşılanabileceği düşüncesinde olanların sayısı küçümsenemeyecek kadar fazladır. Bu durumda, Fon'un, kooperatif üretime öncelik vermesi gerektiği söylenebilir. Zaten uygulama da bu yöndedir.

III. TOPLU KONUT FONU UYGULAMA SONUÇLARI

Bu bölümde esas itibariyle Fon'dan açılan kredilerle finanse edilen konutların sayısı, kullandırılan toplam kredi miktarı ve kredilerin çeşitli kriterlere göre dağılımı gibi konular üzerinde durulmaktadır. Ancak, bu konulara geçmeden önce Fon'un kaynaklarının ve kullanımlarının sayısal dökümü üzerinde kısaca durulacaktır.

A. Genel Olarak Fon Kaynakları ve Kullanımlarındaki Gelişmeler

2985 sayılı Toplu Konut Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, 1984 yılından itibaren Fon'da para birikmeye başladı. Fon'a, 1984-1992 arasında¹¹ toplam olarak 28.4 trilyon TL'lik bir kaynak girişi oldu. Bu tutarın %45'ini Kanunla tahsis edilen kaynaklar, %18'ini de Fon faaliyetlerinden sağlanan gelirler oluşturdu. Fon faaliyetleri ile ilgili gelirler arasında en önemli

11 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'ndan sadece 1984-1992 dönemini kapsayan veriler alınabilmektedir.

kalemleri konut satışları, konut sertifikası ihracı, kredi geri dönüşleri, mevduat faizi ve diğer gelirler oluşturmaktadır. Kredi geri dönüşlerinin payı giderek artmaktadır. Fon kaynaklarının %24'ünü ise borçlanmayla sağlanan paralar oluşturmuştur. Borç kalemlerinin başında, yaklaşık 4 trilyon TL ile Konut Edindirme Yardımı hesabından alınan krediler gelmektedir.

Fon'un 1984-1992 arasındaki kullanımları dört başlık altında izlenmektedir: (1) Finansman faaliyetleri, (2) Fon faaliyet giderleri, (3) varlıklardaki artışlar ve (4) borçlardaki azalışlar. 1984-1992 arasında kaydedilen 27.9 trilyon TL'lik toplam fon çıkışı içinde finansman faaliyetlerinin payı %43.5 civarındadır. Finansman faaliyetleriyle ilgili giderlerin en önemli iki kalemi, sırasıyla, %28'lik payla konut kredisi ödemeleri ve %14'lük payla arsa ve konut inşaatları için yapılan harcamalardır.

Giderlerin toplam fon kullanımı içindeki payı %34 olup, Fon faaliyetleriyle ilgili giderler ve karşılıksız transferlerden oluşmaktadır. Burada üzerinde durulması gereken, toplam kullanımlar içinde %27.4'lük bir paya sahip bulunan karşılıksız transferlerdir. Karşılıksız transferlerin temelini ise Genel Bütçeye ve diğer fonlara yapılan aktarmalar oluşturmaktadır. Genel Bütçeye aktarılan meblağlar, Fon kullanımları içinde %19.4'lük bir paya sahiptir. Fon'dan yapılan harcamaların %27'sinden fazlası karşılıksız olarak genel bütçe ve diğer fonlara aktarılmaktadır.

Fon'dan, konut için yapılan harcamaların payı %42.4 olup, bunun içinde Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nca inşa ettirilen konutlar için yapılan harcamalar da vardır. Konut kredilerinin toplam Fon kullanımları içindeki payı ise %28.4'tür. Bu oran, konut finansmanı amacıyla kurulmuş bir Fon'un nasıl amaç dışı kullanıldığını açıkça göstermektedir.

B. Konut Kredilerindeki Gelişmeler

Toplu Konut Fonu uygulamaları, Fon'da kaynakların birikmeye başladığı 1984 yılından itibaren başlamış ve günümüze kadar devam etmiştir. Uygulama sonuçları aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Toplu Konut Fonu Kredileri

	1984-1991	1992	1993	1984-1993
Proje Sayısı	11.249	142	178	11.569
Kredi Açılan Konut Sayısı	846.712	20.462	17.159	884.333
Tamamlanan Konut Sayısı	-	-	-	715.017
Açılan Kredi (Milyar TL.)	6.437	3.466	2.667	12.570
Ödenen Kredi (Milyar TL.)	5.385	2.587	2.685	10.657

Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (1993)

Tabloya göre, 1984-1993 arasında toplam 11.569 projedeki 884.333 konuta (daire olarak) 12.570 milyar TL. kredi açılmış, bunun %85'i olan 10.657 milyar TL. ödenmiştir. Kredi açılan konutların 715.017'si (%81) tamamlanmıştır.

1984-1992 dönemi itibariyle Fon'dan açılan kredilerin %85'i kooperatiflere, %11'i kişilere, %3'ü belediyelere ve %1'i de konut sektörü yapımcılarına verilmiştir. 1984-1988 döneminde, kooperatiflerin toplam krediler içindeki payı %77 civarındaydı¹². Bu durum, Toplu Konut Fonu'nun finanse ettiği konut üretim modelinin, esas olarak kooperatiflere dayandığını göstermektedir. Bu özellik son yıllarda daha da belirginleşmiştir.

Bununla beraber, Fon'un finanse ettiği konut üretim modelinin değerlendirilmesiyle ilgili olarak göz önünde bulundurulması gereken bir konu daha vardır. O da, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'nın bizzat inşa ettirdiği ve harcamaları Fon'dan karşılanan konutlardır. Kooperatiflerin payını değerlendirmede bunun da dikkate alınması gerekmektedir. İdare tarafından yaptırılan bu konutlar için yapılan harcamalar da dikkate alındığında, konut için yapılan toplam ödemelerin içinde kooperatiflerin payında bir miktar azalma olabilir. Ancak bu azalma, Fon'un finanse ettiği konut üretim modelinin temel özelliğini değiştirecek ölçüde değildir.

C. 1993'ten Sonraki Gelişmeler

1993 yılındaki en önemli gelişme, Fon'un daha önce ayrıntılı olarak açıklanan kaynaklarından en temel olanlarının genel bütçeye aktarılmaya başlanması olmuştur. Bu aktarma sonraki yıllarda da devam edecek ve konut finansmanı için genel bütçeden tahsisat yapılacaktır. Bu durum, 2985 sayılı Kanunla kurulan Toplu Konut Fonu'nun parlak döneminin de sona erdiği anlamına gelmektedir. Çünkü genel bütçeden konut finansmanı için ayrılan kaynaklar, finansman ihtiyacına kıyasla komik rakamlarla ifade edilebilecek düzeylerde dir. Mesela 1994 yılında genel bütçeden konut kredisi olarak kullanılmak üzere 5.475 milyar TL. tahsisat yapılmıştır. Bu rakamın 1994 yılında ülkemizde üretilen konutların değerine oranı % 5 civarındadır. Bu oran Fon'un konut finansmanına katkısının bir ölçüsü olarak kullanıldığında, sadece konut finansmanı amacıyla kurulan Fon'un nasıl amaç dışı kullanıldığını gösterir. Bu durumuyla Toplu Konut Fonu, kamu kesimine konut dışı kullanımlar için kaynak aktarmanın bir aracı haline gelmiştir¹³.

12 Ayrıntı için bkz. Aslan (1989:239)

13 Aslan (1996).

D. Finansman Şartları

Finansman şartlarıyla kredi vadeleri, faiz oranları ve geri ödeme sistemi kastedilmektedir. Toplu konut kredilerinin vadeleri 1986 yılına kadar 10-15 yıl arasında tutulmuştur. Ancak, vadelerin konut büyüklüğüne göre ayarlandığını görüyoruz. 10 yıl vade, sadece 101-150 m²'lik konutlara uygulanmıştır. 100 m²'nin altındaki bütün konutlara ise 15 yıl vade uygulanmıştır. 1986 yılı başlarından itibaren ise, bütün konut büyüklükleri için kredi vadelerinin 15 yıl olarak belirlendiğini görüyoruz. Mayıs 1989'dan itibaren ise kredi vadeleri bütün konut büyüklükleri için 20 yıl olmuştur.

Faiz oranları konut büyüklüklerine ve konutların toplu konut alanlarında bulunup bulunmadıklarına göre belirlenmiştir. Küçük ve toplu konut alanı içindeki konutlara düşük, diğerlerine daha yüksek faiz oranları uygulanmıştır. 1986 yılı başlarından itibaren toplu konut alan içi ve alan dışı ayırımının terkedildiğini görüyoruz. 1986 yılına kadar, alan içindeki konutlara verilen kredilerin faiz oranları %15 - %20.4, alan dışında kalanlara uygulanan faiz oranları da %20 - %25.4 arasında olmuştur. 1986 yılı başından itibaren, alan içi ve alan dışı ayırımının kaldırılarak 60m²'den daha büyük konutlar için, daha önce alan içindeki konutlara uygulanan faiz oranlarında küçük bir artış yapıldığını görüyoruz. Bu yılda, faiz üst sınırı %22.15'e düşürülmüştür. Aynı uygulamanın 1987 yılında da devam ettiğini görüyoruz. Faiz üst sınırı bu sefer %20 'ye düşürülmüştür. 1988 yılında faiz oranlarının 60 m²'den büyük konutlar için artırıldığını ve faiz üst sınırlarının %25'e yükseltildiğini görüyoruz. Bu yükseliş, özellikle 101-150 m²'lik konutlar için daha fazla olmuştur (%20'den %25'e).

1989 Mayıs'ında gerçekleştirilen yönetmelik değişikliğiyle kredi faiz oranlarında köklü değişiklikler meydana getirildiğini ve bu çerçevede sabit faiz uygulamasından vazgeçilerek değişken faiz uygulamasına geçildiğini görmekteyiz. Artık faiz oranları tüketici fiyat endeksine göre ayarlanacaktır. Bu, faiz oranlarının enflasyona endekslenmesi anlamına gelmektedir.

Geri ödeme sistemi, 1989 Mayıs'ına kadar sabit taksitlerle veya her yıl %10 artan taksitlerle ödeme şeklindeydi. 1989 Mayıs'ındaki yönetmelik değişikliğiyle, kredi geri ödemelerinin memur maaşları artış oranına göre ayarlanacağı belirtilmiştir. Halihazırdaki uygulama aynı şekilde devam etmektedir.

IV. TOPLU KONUT FONU FİNANSMAN MODELİNİN SORUNLARI

Toplu Konut Fonu'yla ilgili olarak çok çeşitli sorunlardan söz edilebilir. Ancak, konumuz açısından en önemli sorunların başında Fon'un kaynakları, kullanımları ve finansman şartlarıyla ilgili olanlar gelmektedir. Bu bölümde bu konu değerlendirilecektir.

Fon'un kaynaklarında yıllar itibariyle önemli artışlar olmaktadır. Bu artışların, Fon'un kaynaklarının sağlandığı işlemlerin hacmindeki büyümeye paralel olarak seyrettiğini görmekteyiz. Bu, beklenen bir gelişmedir. Ancak burada önemli olan, bu kaynakların artan kredi talebine ne ölçüde cevap verebildiğidir.

1989'a kadar uygulanan düşük faizli ve dolayısıyla da yüksek oranda sübvansiyonlu kredilendirme sistemi, fon talebini önemli ölçüde artırmış ve çok kısa zamanda binlerce kooperatif kurulmuştur. Bir kimseye birden fazla kredi verilebilmesi, kredi talebini daha da körüklemiştir. Büyük talep hacmi karşısında Fon kaynakları yetersiz kalmıştır.

Fon'un kaynaklarının yetersiz olması yanında, bir de mevcut kaynaklardan bir kısmı, konutla ilgili olmayan değişik alanlara aktarılmıştır. Bunlar arasında, Genel Bütçe'ye ve Diğer Fonlara yapılan aktarmalar ile turizm altyapıları için verilen hibe ve krediler sayılabilir. Bunlar için, 1984-1992 arasında Fon'un %27'sine ulaşan oranda kaynak ayrılmıştır. Fon'un temel kaynaklarının genel bütçeye aktarılmasına sonraki yıllarda da devam edilmiş; 1984'te fon kaynaklarının % 78'i, 1995'te % 83'ü genel bütçeye aktarılmıştır¹⁴. Yalnızca "konut finansmanı" için kurulan bir Fon'un kaynaklarının başka alanlarda kullanılması şaşkınlık verici bir uygulamadır.

Fon'da toplanan kaynakların kredi talebi karşısında yetersiz kalması ve buna ilave olarak Fon kaynaklarının çok büyük bir kısmının amaç dışı kullanılmasının açık bir sonucu, Fon'un Türkiye'de konut üretimindeki rolünde büyük bir azalmanın olmasıdır. Fon'dan finanse edilen konut sayısının Türkiye'deki konut üretimindeki rolünün ölçülmesinde, "kredi açılan konut sayısının ilgili yılda alınan inşaat ruhsatı sayısına oranı"¹⁵ kullandığımızda, söz konusu oran 1984'de %75.3 iken 1986'da %40.5, 1988'de %11.6, 1989'da ise %6.7'ye düşmüştür. 1990 ve 1991 yıllarında çeşitli adlar altında açılan ek kredilerle, kredi verilen konut sayısında artış olmasının ve aynı yıllarda alınan inşaat ruhsatları sayısındaki azalışların etkisiyle söz konusu oran sırasıyla %30 ve %22.8 oranlarında gerçekleşmiştir. Bu durum, Fon'un konut finansmanı ve üretimindeki rolünün azaldığını göstermektedir.

14 Aslan (1996).

15 Aslan (1989:289).

Fon'dan açılan kredilerin maliyetleri karşılama oranlarındaki gelişmeler de önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. 1984'de kredi-maliyet oranları %49-%34 arasında iken, 1986'da %33-%27'ye, 1988'de %26-%21'e gerilemiş¹⁶, 1993 yılında ise %15'e kadar düşmüştür¹⁷. Bu, kredi limitlerindeki gelişmelerin, maliyetlerin çok gerisinde kaldığını göstermektedir. Sorunun tüketicilere yansıyan yönü ise, maliyetlerle krediler arasında giderek açılan farkların ödenmesinde büyük zorluklarla karşılaşılmasıdır.

Yukarıda sözü edilenler de dahil olmak üzere sistemin sorunlarını aşağıdaki şekilde özetlememiz mümkündür:

1) Fon'un kaynak hacminin artan kredi talebi karşısında yetersiz kalması.

2) Fon'un sadece kanun'la tahsis edilen kaynakları toplamakla yetinmesi, toplu konut mevzuatının, bir finansman sisteminin temel fonksiyonlarından olan kaynak mobilizasyonunu sağlayacak hükümlerden mahrum bulunması.

3) Fon kaynaklarından bir kısmının amaç dışı kullanılması.

4) Fon'dan açılan kredi miktarlarının (limitlerinin) düşük olması. Bu, kredi-maliyet oranının düşük olmasına neden olmaktadır.

5) İnşaat malzemeleri, yapı elemanları ve arsa maliyetinin artmasından dolayı konut maliyetlerinde meydana gelen artışların (4)'de bahsedilen kredi-maliyet oranını daha da düşürmesi.

6) Kredi verilmesinde, sistemin, bir "öncelikler seti"ne sahip bulunmaması.

7) Anapara ve kredi geri ödemelerinin değerini koruyacak tedbirlerin en azından belli bir tarihe kadar (Mayıs 1989) alınmamış olması.

8) Arsa üretimini artırıcı, spekülasyonu önleyici tedbirlerin bir türlü alınamaması.

9) Altyapı ve sosyal tesislerin tamamlanması ile ilgili mevzuatın, bunu sağlayacak yaptırımlardan yoksun bulunması.

30 Mayıs 1989'da yürürlüğe giren Yeni Yönetmelik, belirtilen sorunlardan bazılarını çözümler getirmeye çalışmıştır. Çözülmeye çalışılan sorunlar daha çok (6) ve (7)'de işaret edilenlerdir. Yeni yönetmelik 100 m²'nin üzerindeki konutlara artık kredi verilmeyeceği hükmünü getirmiştir. Bir aile Fon'dan ancak bir defa kredi alabilecektir. Buna göre, Fon'dan daha önce kredi almış olanlara yeniden kredi açılmayacaktır. Yine, aynı yerleşme yerinde

16 Bkz. Aslan (1989:264-268).

17 Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (1993).

konutu bulunanlarla, başka bir yerleşme yerinde birden fazla konutu bulunanlara kredi verilmeyecektir. Bunlar, alınmasında çok geç kalınmış son derece olumlu tedbirlerdir.

Ayrıca Fon'dan kredi alabilmek için kredinin belli bir oranı kadar tasarrufta bulunmak ta zorunlu hale getirilmiştir. Bu paralar Alıcı Payı Hesabı'nda tutulacak ve bunlara pozitif reel faiz ödenecektir. Bu uygulama Almanya,Fransa ve Avusturya'da yoğun bir şekilde uygulanan yapı tasarrufu hesaplarına benzemektedir. Ancak bu ülkelerdeki uygulamalarda, belli bir süre içinde yapılan tasarrufun bir kaç katı tutarında verilen kredinin yanında bir de tasarruf primi ödenmektedir. Yönetmeliğin getirdiği yeni uygulamada bu hususun yer almaması, sistemin tasarruf mobilizasyonunu sağlama fonksiyonunu tam olarak yerine getirmesine imkân vermeyecektir¹⁸.

Yeni yönetmeliğin getirdiği bu yenilikler dışında sıralanan problemler halen devam etmektedir. Ayrıca Fon gelirlerinin 1993 yılı Bütçe Kanunu ile Genel Bütçeye dahil edilmesi ve Fon kullanımları için Bütçe'den ödenek ayrılmasının gerekmesi, Fon'un işlerliğini kaybetmesine neden olabilecektir.

V. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada Türkiye'de konut finansmanı sorunu, bu konuda merkezi bir role sahip bulunan Toplu Konut Fonu bazında ele alındı. Toplu Konut Fonu, önce mevzuat ve tarihi gelişme süreci çerçevesinde kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı bakımından incelendi.

Daha sonra Fon'un finanse ettiği konut üretim modeli tartışıldı. Buna göre Fon, esas olarak kooperatif konut üretim modelini finanse etmektedir. Bununla beraber, son yıllarda Toplu Konut İdaresi Başkanlığı tarafından inşa ettirilip satılan konutlara ağırlık verme yönünde bir eğilimin belirdiği de anlaşılmaktadır.

Çalışmada, Fon'un konut kredisi uygulamaları da ele alındı. 1984-1993 arasında 12.6 trilyon liralık konut kredisi açıldı. Bunun 10.7 trilyon liralık kısmı kredi olarak ödendi. Konut kredileri içinde kooperatif kuruluşların payı 1992 sonu itibarıyla %85 civarında oldu.

Çalışma dikkatle incelendiğinde, 1984-1993 arasındaki dönemin, konut kredisi uygulamaları açısından iki alt döneme ayrıldığı görülecektir. 1984-1989 arasında düşük ve sabit faiz oranlı ve sabit taksitlerle geri ödenebilen kredilerin, bir kişinin birden fazla kredi alabilmesinin ve 100 m²'nin üzerinde, hatta 150 m²'lik konutlar için kredi alınabilmesinin karakterize ettiği bir kredilendirme sistemi uygulandı. Bu bölüm, Fon'un

18 Bu hususta daha fazla bilgi için bkz. Aslan (1991).

yaklaşık 3 trilyon lirasının etkin olmayan bir şekilde kullanıldığı bir dönem oldu.

1989 Mayıs'ında çıkarılan Yeni Yönetmelik'le bu dönem sona erdi. Kredi verilebilecek konut büyüklüğü maksimum 100 m2 olarak belirlendi. Bir ailenin sadece bir defa kredi alabileceği hükmü getirildi. Kredi faiz oranları enflasyona, kredi geri ödemeleri memur maaşlarındaki artış oranına endekslendi. Böylece kıt kaynakların daha etkin kullanılmaya başlandığı bir döneme geçildi.

Bu olumlu gelişmelere rağmen, sistemdeki olumsuzluklar tamamen sona ermediği gibi, buna yenileri de eklendi. Bunlardan en önemlisi, Fon'un kaynak mobilizasyonu fonksiyonunu tam olarak yerine getirememesiydi. Aynı derecede önemli bir başka sorun da, Fon gelirlerinin Genel Bütçeye dahil edilmesi oldu. Bu gelişme, 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu'yla 1981'de kurulan Kamu Konut Fonu'nun Bütçeden kaynak ayrılamamasından dolayı işlerliğini kaybetmesi şeklindeki akibetine, Toplu Konut Fonu'nun da uğrayabileceği endişelerini gündeme getirmektedir. Kamu açıklarının had safhaya ulaştığı bir ortamda, bu endişelerin haklılık payının bulunduğunu kabul etmek gerekmektedir.

Çalışmada, sistemin bir diğer sorununun da kredi-maliyet oranlarının giderek düşmesi olduğu ortaya çıkmıştır. Bu, Fon'un kaynaklarının kredi talebi karşısındaki yetersizliğinden dolayı, çok sayıdaki talebin mümkün olduğunca büyük bir kısmını karşılayabilmek için, kredi limitlerinin düşük tutulmasının zorunlu olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu çalışmanın ortaya koyduğu ve yukarıda sıralanan sorunların kesin çözümleri bulunmamaktadır. Sorunların hafifletilmesine katkıda bulunabilecek önerilerden bazılarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

1) Fon'a yeni kaynakların sağlanması. Bu amaçla aşağıdaki tedbirlere başvurulabilir:

a) Toplu Konut Kanunu'nda yer alan ve 1992 yılında 900 milyar TL.'nin üzerinde kaynak girişine neden olan "tahvil ihracı" veya "menkul kıymet ihracı" hükmünün daha etkili bir şekilde uygulanması.

b) 3320 sayılı Konut Edindirme Kanunu'na dayanılarak toplanan kaynaklar hak sahiplerine sadece 75 m2'nin altındaki konutlar için kullanılmaktadır. 1989'a kadar Fon'dan 150m2'ye kadar olan konutlar için kredi verildiği hatırlanacak olursa, bu uygulama son derece komiktir. 31.08.1993 itibariyle Konut Edindirme Yardımı Hesabında 10.5 trilyon TL.'sı anapara, 14.8 trilyon TL. nema olmak üzere toplam 25.3 trilyon TL. toplanmıştır¹⁹. Bu, neredeyse, Toplu Konut Fonu tarafından 1984-1992 arasında toplanan yaklaşık 28 trilyon TL.'na eşdeğer bir rakamdır. Fon'un

¹⁹ Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (1993).

kaynaklarının artırılması çerçevesinde, kullanılmasında ve/veya kullandırılmasında önemli sorunlar bulunan²⁰ Konut Edindirme Yardımlarının Fon gelirlerine dahil edilmesini mümkün kılacak yasal düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır.

c. Bir çok ülkede, ülkemizdeki "zorunlu tasarruf" uygulamasına benzer araçlar konut finansmanı amacıyla kullanılmaktadır²¹. Aynı şekilde, zorunlu tasarruf hesabında toplanan kaynakların Fon'a dahil edilmesi ve konut finansmanı amacıyla kullanılması düşünülebilir. Hatta zorunlu tasarruf ve konut edindirme yardımı paraları ile Fon'dan kredi alanların açtıkları alıcı payı hesabında biriken paralar birleştirilerek ilgililere yönelik olarak kullanılabilir. Bu, güçlü bir "konut için tasarruf sistemi" oluşturulabilir. Bunlara, Fon'un konut kredileri için ayıracakları tutarlar da ilave edilerek, özellikle çalışanların konut finansman sorunları çözülebilir.

2) Fon'un kaynaklarının sadece konutla ilgili alanlarda kullanılması. Konutla ilgili olmayan alanlara kesinlikle kaynak aktarılmaması.

3) Arsa ve altyapı problemlerinin etraflı bir şekilde ele alınması. Bu konuda yönetmelikte yer alan hükümlerin ve ilgililerce verilen taahhütlerin yerine getirilmesinin sağlanması. Bunun için gerekirse yaptırım uygulanması.

4) Sistemin en büyük problemi olan enflasyon ve maliyet artışlarının frenlenmesi. Bu sağlanmadan sistemin başarıya ulaşması son derece zor olacaktır.

5) Sağlanan yeni kaynaklardan da faydalanılarak, kredi limitlerinin artırılması ve kredi-maliyet oranlarının yükseltilmeye çalışılması.

6) Alıcı Payı Hesabı uygulamasının tasarruf mobilizasyonu amacına ulaşabilmesi için, bu hesapta belli miktarda para biriktirenlere bunun yanında belli miktarda prim verilmesi. Bu uygulama, daha fazla alıcı payı hesabı açılması için bir teşvik sağlayacaktır.

7) Alıcı Payı Hesabında biriktirilmesi gereken meblağların, çeşitli kriterler kullanılarak, başvuranlar için farklılaştırılması ve böylece düşük gelirli kimselerin de programdan yararlanmasına imkân verilmesi.

20 Bu konuda iki sorundan söz edilebilir: (1) Fon 100 m²'ye kadarki konutlara kredi verirken Konut Edindirme Yardımından sadece 75 m²'nin altında konut edinmek isteyen çalışanlar yararlanabilmektedir. (2) Konut Edindirme Yardımı Hesabında toplanan paranın yönetiminde T.K. İdaresi ile Emlak Bankası arasındaki mahkemeye kadar giden ihtilaf.

21 Bu konuda ayrıca bkz. Aslan (1989:103-106) ve Aslan (1991).

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Aslan, M. Hanifi; "Alternatif Konut Finansman Sistemleri ve Türkiye'de Konut Finansmanı: Toplu Konut Fonu Finansman Sistemi Üzerine Bir Deneme. "(Basılmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1989).
- ; "Gelişmekte Olan Ülkelerde Konut Finansmanı İçin Kaynak Mobilizasyonu Üzerine." *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(1-2), (Mart-Kasım 1991), ss.9-24.
- Aslan, M. Hanifi; "Toplu Konut Fonu". *Para ve Finans Ansiklopedisi*. III. Cilt, 1996.
- DiE. 1990 Türkiye İstatistik Yıllığı.
- ; *Haziran 1991'de Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar*.
- Kent-Koop; *Konut '81*. Ankara: Kent-Koop Yay. No:20, 1982.
- ; *Konut '82*. Ankara: Kent-Koop Yay. No:24, 1983
- ; *Yeni Bir Kentsel Toplum Yapısı ve Yeni bir Kenstel Düzen İçin Çağrı*, Ankara: Kent-Koop Yayınları, 1987.
- Kılıçlı, Köksal; "Toplu Konut Fonu Uygulamaları" *Kent Kooperatifçiliği Teknik Semineri*, 5-11 Ekim 1986 Marmaris, Ankara: Kent-Koop Yay. No:79, 1987, ss. 227-233.
- Köseoğlu, Yusuf; "Konut Yapımcılarının Konut Yapımına Katkıları ve Beklentileri." *Konut Sorunu ve Çözüm Yolları Sempozyumu*, Şubat 1985, Marmara Üniversitesi Ortadoğu ve İslam Ülkeleri Araştırma Merkezi Yay. No:3, 1985.
- Öz, Ethem; *Türkiye'de Konut Sektörü ve Sorunları*. Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları, 1983
- Peynircioğlu Nevin; *Türkiye'de Konut Finansmanında Uygulanan Yöntemlerin Değerlendirilmesi*. Ankara: DPT Sosyal Planlama Başkanlığı Yayınları, 1988.
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı; *1987 ve 1993 Yılları Faaliyet Raporları*.