**ABD DÜŞÜK GELİRLİ VATANDAŞLARINA YÖNELİK 80**

**YILLIK KAMU KONUT POLİTİKASINDAN VAZGEÇTİ!**

*Prof. Dr. Ahmet ÖZÇAM,*

*Yeditepe Üniversitesi – Ekonomi Bölümü*

**I) 1937- 1970’ler Dönemi**

1937 Konut Kanunu, ABD’de Federal devletin finanse ettiği kamu konut programını oluşturmuştur. Bu kanun çerçevesinde, yerel hükümetler kamu konutları inşa etmek için kamu konut otoriteleri kurmuş ve federal finansman kaynakları elde etmişlerdir. Federal hükümet, kamu konutlarında ikamet edebilme koşullarını belirlemiş ve bu şartları belgeleyen aileler yerel hükümetlere düşük bir kira ödemesinde bulunmaktadırlar. Program 1949’da genişletilerek kentsel yenileşmeyi de içermiş ve ABD vatandaşlarına makul, güvenilir ve sağlıklı bir çevre edindirebilme ilkesini benimsemiştir. Ağır bir başlangıç ve İkinci Dünya Savaşı dönemindeki duraklamadan sonra, kamu konut sayısı 1954’de çeyrek milyonu, 1963’de yarım milyonu ve 1973’de ise 1 milyon eşiğini aşmıştır. Ancak 1960 Nüfus ve Konut sayımı evlerin %17’sinin harap, yıkılmaya yüz tutan veya eskimekte olduğunu ve %12’sinin ise fazla kalabalık olduğunu ve kirayı ödeyememe problemi yaşandığını ortaya çıkarmıştır. Yeni doğan bebek sayılarındaki patlama ile birlikte, Konut ve Kentsel Gelişme Bakanlığı (US Department of Housing and Urban Development (HUD)), 1969-1978 arasında 26 milyon ilave konuta ihtiyaç olduğunu tahmin etmiş ve 6 milyon devlet tarafından sübvanse edilecek konut inşa edilmesi hedefini koymuştur. 1968 kanunu bu hedefi benimsemiş ve düşük ve orta gelir seviyesindeki ailelere piyasadan daha düşük kira ödeme imkânı sağlamak amacıyla özel sektör inşaat firmalarına düşük faiz politikası uygulamıştır.

Ancak, bu programların uygulanması ve maliyetleri ile ilgili problemler oluşmuştur. 1960’larda kamu konut politikalarının sosyal verimliliği ve mali sürekliliği ile ilgili endişeler bu tür politikaların alternatif bir yol olan kiralık konut piyasası vasıtasıyla yürütülmesi arzusunu beslemiştir. Sivil Haklar hareketi ve kent-içi kitlesel ayaklanmalar konut şartlarının iyileştirilmesi için yapılan gösterilerdir. 1972 yılında Başkan Nixon büyük çoğunlukla yönetimi devraldığında konut politikasının tekrar gözden geçirilmesini istemiştir. Başkan Nixon’ın idarede yetkiyi alt seviyelerle paylaşma amacı taşıyan Yeni Federalizm anlayışıyla, konut programı yerel yönetimlerle (Eyalet ve Kent) beraber idare edilmeye başlandı. Bunun neticesinde, *Bölüm 8 Düşük Gelirlilere Kira Yardımı* (Section 8 Rental Asistance Program)programını da içeren 1974 Konut ve Cemiyet Geliştirme Kanunu kabul edildi. Programın yeni konut inşaatı ve esaslı iyileştirme kısımları çerçevesinde, özel sektör ve kar amacı gütmeyen inşaat kuruluşları sigortalı ipotek finansmanı elde etmişler ve HUD, adil piyasa kirası ile düşük gelirli kiracıların gelirlerinin %30’u arasındaki farkı sübvanse ederek 20-30 senelik uzun dönemli kontratlar yapmış, ancak bu kontratların süresinin bitimde, sözleşmelerin yenilenip yenilenmemesi tartışması yaşanmıştır. Bu programa göre, düşük gelirli olduğunu belgeleyen kiracı Yerel Konut Otoritesinden (Public Housing Authority (PHA)) bir kira sertifikası elde ederek piyasadan kalite standartlarını sağlayan ve HUD tarafından belirlenen kira limitini aşmayan bir konut bulma araştırmasına başlar. PHA’ların muhit seçimi ve kira pazarlık mevzularında kontrolleri bulunur. Kira ödemesi PHA’lardan doğrudan ev sahibine yapılır. Düşük gelirli kiracı ise gelirinin %30’unu aşmayacak şekilde ödemesini gerçekleştirir. 1974’de hem Proje-Bazlı ve hem de Kiracı-Bazlı Bölüm 8 konut ihtiyacını karşılama programlarına başlanması, politika önceliklerinin belirlenerek, o dönemden sonra düşük gelirlilere yönelik programların uygulanacak bir yol haritasını oluşturmuştur (McDonald and McMillan (2007)).

**II) 1980’ler - 2010’lar Dönemi**

Zaman içinde, Bölüm 8 programları genişlerken, kamu konut üretimi yavaşlamaya başladı ve ABD’nin en önemli kamu konut projelerinde yaşam şartları kötüleşti. 1980’lerin sonunda, kamu konut politikasının genel olarak bir kriz içinde olduğu kabul edilmeye başlandı. 1978-1989 arasında, HUD 38,000 konutu yıkılmak veya satılmak için listelenmişti. Bu konutlardan bazıları, projelerin HUD’den yıkılması için izin alabilmek amacıyla, *de facto* yıkım diye bilinen, PHA’lar tarafından yıpranmaya terkedilme stratejisine maruz kalmıştır. 1989-1992 dönemi kamu konut durumunu inceleyen bir Temsilciler Meclisi komisyonu 86,000 konutun, hem sosyal ve hem de fiziksel olarak şiddetli şekilde sıkıntılı olduğunu belirledi ve konut sermaye ihtiyacı 20 milyar $ olarak tahmin edildi. PHA’lar en fazla yönetim ve/veya finansal sorun teşkil eden projeleri yıkmaya başlamıştı.

HUD, Ümit VI (HOPE VI) adıyla başlattığı ve yürürlükte bulunduğu 18 sene boyunca (1993-2010), 6,2 milyar $’a ulaşan 262 yenilendirme bağışında bulunduğu bu program ile 98,000 sıkıntılı konut tekrar inşa ettirilmiştir. Şiddetli sıkıntılı kamu konutları problemi karşısında, Temsilciler Meclisi HOPE VI programını ilk 10 senesi boyunca yılda 500 milyon $ fonlama sağlamıştır. HUD 1993’de 50 milyon $ olan proje ödenek tahsis limitini, sonraki senelerde aşağıya çekerek daha fazla PHA’ın yararlanması politikası gütmüştür. Bunun neticesinde, tipik bir HOPE VI projesinin maliyeti devletin tahsis miktarını aştığından, başka kaynaklardan fonlamalar gerekmiştir. Profesyonel ve iş dünyası grupları da bu çabalara destek vermiştir. Kısa zamanda, PHA’lar bankalarla rutin olarak bono finansman paketleri ve inşaat firmaları ve eyalet konut acenteleriyle Düşük-Gelirlilere Yönelik Konutlandırma Vergi Kredisi (Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC)) finansmanı konularıyla uğraşır hale gelmişlerdir. HUD model olarak benimsediği bu karma-finansman yöntemini desteklemek amacıyla bazı düzenlemelerde getirmiştir

Ümit VI (HOPE VI) tekrar inşa projeleri arazilerinde programın öngördüğünden daha fazla evin tamamıyla yıkılması veya elden çıkarılması (örneğin satılması) sırasında yıkılanlardan daha az sayıda tekrar konut inşa edilmesi (1-1 usulü aranmaması) kamu konut stokunun daha da azaltmasına sebebiyet vermiştir. PHA’ların yeteri kadar delil göstermeden ve çok kolay hale gelen kamu konutlarını yıkma ve projeleri satmaları, HUD’nin yıkma ve elden çıkarma kurallarını gözden geçirip revize etmesine sebebiyet vermiştir. HOPE VI programıyla ilgili bir diğer husus da, yeni konutlar inşa edilirken, PHA’lar konutlarından ayrılan kiracıları tekrar kabul etmek için katı kurallar uygulamasının hatırlardan kolay silinemeyecek izler bırakmasıdır. Özet olarak, HOPE VI, neyin yapılmaması ve neyin işlediğinin tecrübe edildiği bir dönem olmuştur. Mevzu bahis sorunları önlemek amacıyla, 2010 senesinde HOPE VI programının yerini alan Muhit Seçimi (Choice Neighborhoods (CN)) programı yıkılan konutların 1-1 inşa usulünü katı şekilde uygulamıştır. Fiziksel olarak en sıkıntılı kamu konutlarını iyileştirmeye yönelik HOPE VI programında devlet sübvansiyonları proje bazında en fazla 20 milyon $ olurken, sosyoekonomik sıkıntılı muhitlerin iyileştirmesine yönelik CN programında limit sadece 500,000 $ olmuştur.

Bu politika reformları denetleme açısından kamu konut stokunun daha da fazla azalmasını zorlaştırmasına rağmen, iki önemli tehdidi önleyebilmesi açısından yetersiz kalmıştır.

i) Birincisi, 2010 senesinde, kamu konutlarının biriken toplam sermaye ihtiyacı 26 milyar $’a yükselmiş ve bu miktar federal devletin finansman ödenekleri ile karşılanamayacak hale gelmiştir. Modernizasyon ve tamirat ihtiyaçları senelik 4 milyar $ civarında bulunurken, devletin konut sermaye ihtiyaçları için ayırdığı ödenekler 1990’larda senelik 4,1 milyar $’dan, 2012 senesinde 2 milyar $’ın altına düşmüştür. 1-1 yeniden inşa CN programı ise senede ancak 900 konutu iyileştirebilmektedir.

ii) İkincisi ise, HOPE VI programı döneminde ABD’nin fiziksel olarak en sıkıntılı konut projeleri tekrar inşa edilmesine rağmen, geriye kalan konutların yaşı 40 senenin üzerinde olmasıdır. Konutların devam eden fiziksel eskimesi, bu konutların çoğunun kullanılamaz derecede yıpranmış olma sınırını aşmasına sebebiyet vererek, HUD’nin daha dikkatli kontrol ettiği yıkma/satma kısıtlamalarını etkisiz hale getirmiştir.

1991 ve 2013 arasında, HUD’nin kamu konut stoku doruk yaptığı 1,4 milyon konut sayısından 320,000 adet gerileyerek 1,080 adede düşmüştür. Aynı dönemde, Kiracı-Bazlı Konut Belgeleri (Tenant-Based Housing Vouchers (TBHV)) 1,2 milyondan 2,2 milyona yükselerek kamu konut azalmasını telafi ederken, Düşük-Gelirlilere Yönelik Konutlandırma Vergi Kredisi (Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC)) programı 2,2 milyondan fazla ‘kirası ödenebilir’ konut inşa edilmesine imkân vermiştir. Bu makalenin ana mevzuu olan ve 2011 senesinde getirilen Kira Yardımı Gösterimi (Rental Asistance Demonstration (RAD)) programı, ABD’nin yaşlanan ve yeteri kadar finanse edilemeyen kamu konut stokuna HUD’nin çözüm olarak geliştirdiği yeni bir çabadır (Hanlon (2017)).

**III) 2011: Kira Yardımı Gösterimi Programı**  **(Rental Assistance Demonstration (RAD) Program)**

RAD, düşük gelirli ailelere konut ihtiyaçları konusunda yardımcı olma çabalarını içeren, ancak zaman içinde kamu konutunun öneminin sürekli olarak aşındığı ve çok uzun bir süredir devam eden politika ve programların bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. 2016 senesinde, ABD Temsilciler Meclisi 185,000 konutun RAD dönüşümünü (HUD’nin stokunun %17’si) onaylamıştır. ABD Senatosu 2017 mali yılı bütçe teklifi için limiti 250,000 konuta yükseltmiştir. Bu sayı 1993 senesinden beri HOPE VI ve CN programlarının 23 senede beraber etkileyebildiği konut sayısından fazladır ve RAD programının yaygınlaşması ihtimali yüksektir. RAD programının hızlı yaygınlaşmasını ve gelecekte ABD’de federal devletin düşük gelirli aileler için yardımının neyi ifade edebileceğini anlamak için, RAD programının evveliyatına ve bu programın nasıl 40 senedir süregelen geleneksel ABD kamu konut politikalarının beraber bir araya gelip artık geri dönülemeyecek bir neticeye ulaştığı perspektifinden konuyu ele almayı gerekir. RAD programının habercisi öncü programlardan kısaca bahsettikten sonra, RAD’nin kamu konutundan kira yardımlı konutlara dönüşümünü, konutların mülkiyet durumunu ve finansmanını, PHA’ların daha önce rastlanmamış oranda programa katılımını, RAD programıyla ilgili devam eden hoşnutsuzluklar ve ABD’de düşük gelirli ailelere yönelik konut sorununun geleceğini tartışacağız.

**III-A) RAD Programının Habercisi Öncü Programlar**

2002 senesinde Bush hükümeti Kamu Konut Tekrar İnşa Teşebbüsü (Public Housing Reinvestment Initiative (PHRI)) adı altında başlattığı program ile kamu konutlarını yukarıda bahsedilen PBRA ve TBHV projelerine dönüştürerek 250 milyon $ kamu konutları sermaye ve işletim fonunun tahsisatını ve bu tip projelerin sözleşmelerinin ilk senesinde kullanılmasını sağladı. Kira sertifika ödemelerinin kaldıraçlı borçlanma yöntemi ile konut tamirat ve iyileştirme harcamalarında kullanılması planlandı. PHRI programında, dönüştürülen bu projelerin, en az 20 yıl konutların düşük gelirli ailelere yardım sağlayacak şekilde hizmet verebilmesi için kamu ve özel sektör girişimcileriyle ‘kullanma sözleşmeleri’ yapıldı. HUD, kaldıraçlı sermaye yöntemiyle elde edilen borçların ödenememesi durumunda bu sözleşmeleri iptal etme hakkını saklı tuttu. 2004 mali yıl bütçe ödenekleri mevcut finansmanı 131 milyon $’a indirdi ve HUD, PHA’ların dönüştürülen projeleri özel sektör veya kar amacı gütmeyen kuruluşlara satması yerine kendi yan kuruluşları vasıtasıyla bu konutların mülkiyetlerini koruması ve projeleri işletmesini ümit etti.

**III-B) Kamu Konutundan Proje-Bazlı Kira Yardımı Konut Politikasına Dönüşüm**

Kamu konutlarının proje bazlı kira yardımına dönüştürülmesini şöyle özetleyebiliriz. PHA’lar, tek bir toplu konut projesinden bütün envanterlerine kadar her şeyi, Proje Tabanlı Bölüm 8 konut (PBRA) veya PBV dönüşüm şekillerinden birini seçerek onay için HUD'ye başvurabilirler. HUD tarafından PHA'ya tahsis edilen kamu konut finansmanı, sermaye fonları ve işletme fonlarından oluşur. Dönüştürüldükten sonra, dönüştürülmüş projelere bağlı olan sermaye ve işletme fonları birleştirilerek HUD'nin PBRA fonlama akışına (veya PBV dönüşümleri için TBRA finansman akışına) geçirilir. Bunu yapmanın iki avantajı vardır.

i) Birincisi, Kongre, kamu konut fonlarına kıyasla PBRA ve TBRA programlarına daha fazla destek göstermektedir ve bu nedenle HUD, onları daha "istikrarlı" ve "öngörülebilir" finansman akışları olarak görmektedir. İlave federal fon gerektirmeyen RAD programı, çoğalan kamu konut fonlamaları ihtiyacı için oluşan olumsuz politik atmosfer açısından önemlidir. Bölüm 8 fonlar kaldıraç olarak kullanılarak, özel sektör, kar amacı gütmeyen ve diğer bazı kamu finansman kaynaklarına ulaşmayı sağlayabilirken, kamu konut fonlarının kullanımı çok daha sınırlıdır. Dönüşümden sonra, kamu konut sermaye ihtiyacını karşılamakta zayıf kalan federal fonlar yerine, bu kaldıraçlı fonlar, modernizasyon, tamirat ve eğer gerekiyorsa tekrar inşası için kullanılabilir.

ii) İkincisi ise, ilaveten program istenilen ölçekte kullanılabilir. Diğer bir değişle, program kamu konut stoku ve onun gerektirdiği sermaye ihtiyaçlarının önemli bir kısmında iyileştirme sağlayabilir (Econometrica, 2014).

Dolayısıyla, RAD yukarıda bahsedilen kamu konutlarına yönelik her 2 tehdide de çözüm getirebilme potansiyeli taşımaktadır. PHA’lar hangi dönüşüm sistemini seçerse seçsin, her ikisi de 1970'lerden beri yürütülen oldukça tanıdık programlara dayanmaktadır. Kamu konutlarına kıyasla, yardım alan hane halkı daha fazla PBRA konutunda zaten yaşamaktadır ve iki kat fazla kira sertifikası almaktadır. PBV programı nispeten daha küçük kalırken düzenleyici reformlar, PHA'ların kira sertifikalarının bir kısmını PBRA fonlama olarak kullanılmasını kolaylaştırmıştı ve RAD'nin oluşturulmasından önce bazı PHA'lar bunu kamu konutları için finansmanın yetersiz kalmasından ötürü konut koruma stratejisi olarak kullanmışlardı bile ( Solomon, 2013). Dahası, kamu konutların diğer yardım biçimlerine dönüştürülmesi kavramı hiç yeni değildir ve 1980'lerin sonlarından beri uygulanmaktadır. Bu sebeplerden, RAD tarafından belirlenen devam yolunda yeni denilebilecek çok az şey vardır. RAD'nin konut mülkiyeti ve finansmanı özellikleri için de benzer şeyler söylenebilir.

**III-C) Kamu Konutundan Kâr Amacı Gütmeyen veya Özel Mülkiyete Geçiş ve Finansman**

RAD bazen özelleştirme ile ilişkilendirilir, ancak RAD dönüşümü özel sektörün konutların sahip olmasını gerekmez. HUD bu duruma sadece LIHTC, yenileme veya yeniden geliştirme için finansman paketinin bir parçasıysa izin verir ve bu da ABD’de vergi kredilerinin işleyişi ile ilgili bir durumdur, çünkü bu tür sübvansiyonlar ancak vergi ödeyen özel müesseseler tarafından kullanılabilir. Bunun da ötesinde, LIHTC konutlarının özel mülk sahipleri, bu konutların idaresinde çok az ya da hiç rol oynamazlar ve bunun yerine bu görevi özel veya kâr amacı gütmeyen bu konuda uzmanlaşmış kuruluşlara bırakırlar.

LIHTC, 1986 yılında kurulmuştur ve PBRA ve TBRA'ya çok benzer bir şekilde, uygun fiyatlı konut sağlamak için bilinen ve iyi tasarlanmış bir araçtır. 30 yılı aşkın bir süredir 2,2 milyondan fazla birimin inşa edildiği ve bu süre zarfında ABD’de düşük gelirli aileler için en büyük yeni konut kaynağı olduğu bir yöntemdir. Üretilen konutlar 30 yıl süreyle düşük kirayla halka kullandırılması gerekmektedir. LIHTC konutları kamu konutlarında yaşayan insanlara göre daha yüksek gelirli ailelere hizmet etme eğilimi gösterirken, LIHTC hane halklarının yaklaşık % 60'ı 2012'de 20,000 doların altında kazanıyorlardı. RAD'deki tüm dönüşümlerin yaklaşık yarısı şimdiye kadar LIHTC tipi finansman içermiştir (HUD, 2016).

LIHTC finansmanı kullanılmazsa, RAD dönüşümü sırasında HUD kamu veya kâr amacı gütmeyen mülkiyet gerektirir. Mülkiyet sorunu, bazı PHA'ların hâlihazırda kâr amacı gütmeyen veya hatta özel müesseseler olarak işlev gören yan kuruluşlar oluşturmalarını ve RAD dönüşümlerinin bir parçası olarak daha fazlasını da eklemelerini beraberinde getirmiştir. Bu nedenle, dönüştürülmüş konut projeleri çoğu durumda, hukuki anlamda PHA’lara ait olmamalarına rağmen kendilerine tarafından işletilmektedir. Sahiplik modeli ne olursa olsun, HUD, PHA'ların dönüşümden sonra mülkiyetle olan ilgilerini korumalarını arzu eder. Bu ilişki, mülk ile ilgili kâr amacı gütmeyen veya özel müesseseler ile uzun dönemli bir kira sözleşmesi yapılması, mülkün satılması durumunda ilk ret hakkının saklı tutulması veya yönetimin kontrolünde kalınması gibi çeşitli şekillerde olabilir.

HOPE VI programı ile ortaya çıkan kamu konutlarının yeniden geliştirilmesine yönelik karışık finansman yaklaşımları üzerine kurulu olan RAD, kamu konutlarının büyük sermaye ihtiyaçlarını karşılayabilmek için borç ve öz sermayenin kaldıraçlı bir şekilde kullanılmasını sağlayacak bir şekilde tasarlanmıştır. Yukarıda belirtildiği gibi, kamu konutlarının ipotek verilmesini veya onların finansal ve hukuki yükümlülüklere maruz kalmasını yasaklayan düzenlemeler nedeniyle, PBRA veya PBV konutuna dönüştürülmesi gereklidir. Bu arada, mülkiyet devri konut finansmanının çok önemli bir fonksiyonudur. LIHTC söz konusu olmasa bile, borç verenler genelde, bir mal varlığının, PHA'nın yan kuruluşu veya kâr amacı gütmeyen konut müessesesi gibi, PHA'dan yasal olarak farklı olan tek bir varlığa ait olmasını istemektedir. Dolayısıyla, hem dönüşüm hem de mülkiyet devri, federal fonlamanın kıtlığı ve kısıtlamaları ve özel finansmanın elde edilebilirliği tarafından belirlenir.

Bir projeyi dönüştürdükten sonra, PHA’lar, yeniden geliştirme veya iyileştirme için çok çeşitli finansman seçeneklerinden faydalanabilir. Bu seçenekler, borçlanma ve tahvil finansmanını, Federal Konut İdaresi (FHA) sigortalı ipotek kredisi finansmanını, LIHTC, geliştirici firma ücretlerini, federal ve eyalet konut hibe çeşitlerini ve düşük gelirli vatandaşların sertifikalarının yönetimi ücretlerini içerebilir. İlaveten, PHA'lar katkıda bulunabilecek kendi fon rezervleri olabilir. Sonrasında, Bölüm 8 veya HCV ödeneklerinin ve kiracı kiralarının bir araya getirilmesiyle, uzun vadede gerektiğinde ilave dış finansmanla birlikte, dönüştürülmüş bir projenin sürdürebilirliği beklenmektedir.

Ağustos 2016 itibarıyla tamamlanan 36,000 adetlik dönüşüm, kaldıraçlı olarak 2,43 milyar $ inşaat yatırımı veya birim başına yaklaşık 67,000 $ değer yaratmıştır. Birim başına yatırımlar yenilemenin kapsamına ve yeniden geliştirmenin gerekip gerekmediğine bağlı olarak değişebilmektedir. Dönüşümlerin % 48'inde birim başına 25,000 $’dan daha az maliyetle yenilenme gerçekleştirilirken, % 35’i daha fazla maliyet gerektirmiştir. Geriye kalan % 17'lik kısım ise yeniden geliştirme ve yeni inşaatları kapsamaktadır. Muhtemelen, ikinci kategori (%17), yenilemek için çok pahalıya mal olabilecek sermaye ihtiyaçları gerektiren projeler ile ilgilidir. Ancak, dönüşüm projelerinin % 83'ü bunları yıkmak ve yeniden inşa etmek yerine mevcut konutların iyileştirilmesi yöntemiyle gerçekleştirilmesi kayda değerdir. Dolayısıyla, RAD programı, HOPE VI programının kamu konutlarını yıkma ve elden çıkarma yöntemleriyle envanterden kaldırma usulüyle tam bir tezat durum sergilemektedir.

RAD'nin kaldıraç kullanım kapasitesi, HUD’nin ilgili diğer programlarının kapasitesini aşmıştır. RAD ve HOPE VI arasında bir karşılaştırma adil değildir, çünkü ikincisi iyileştirme yerine çok daha pahalı olan yeniden geliştirmeyi gerektirmekteydi. HOPE VI yardımlarında 5,53 milyar $, kamu ve özel kaynaklardan 10,78 milyar $, diğer bir değişle her HOPE VI doları yaklaşık 2 $ kaldıraçlı borçlanma sağlamıştı. Buna karşılık RAD dönüşümlerinin analizi, kamu yatırımlarındaki her $ için, özel yatırımda 8,91 $’lık bir yararlanma oranı hesaplamıştır. İlaveten, HOPE VI ya da CN programlarının aksine, RAD'nin kaldıraç kullanımı ek bir maliyet getirmez, çünkü söz konusu finansman zaten dönüştürülmüş işletme ve sermaye fonları şeklinde HUD bütçesinin bir parçasıdır (Econometrica, 2016).

RAD'nin dönüşümleri, uzun bir süredir devam eden konut destek platformları ve mülkiyet ve finans mekanizmalarına dayanmaktadır. Uygun fiyatlı konut geliştiricileri, yasal ve mali danışmanlar ve özel sektör yatırımcıları karma-finansman projelerini hayata geçirmek için ortaya çıkmışlar ve PHA'lar da gayrimenkul geliştiricileri ve karmaşık finansman düzenlemelerinin aracıları olarak kayda değer miktarda bilgi ve deneyim birikimi sağlamışlardır. Tabii ki, sayıca yalnızca 3,050 kadar ABD'deki kamu konutlarını yöneten PHA’lar bu tür rolleri oynayacak konuma ulaşmışlardır. Fakat bunu bugüne kadar yapmamış olan PHA’lar için ise, bunu bundan sonra yapmak için gerekli olan altyapı hâlihazırda mevcuttur. Ve de tam olarak bu husus, RAD'nin en çarpıcı özelliği olarak savunulabilir; kamu konutlarını yöneten herhangi bir PHA’ın, ne kadar küçük olursa olsun, katılabileceği çok düşük bir giriş engeli.

RAD dönüşümleri, RAD'nin özellikle finansman seçenekleri açısından çok çeşitli devam biçimlerini içerir. Ancak, RAD'nin en çarpıcı özelliği uygulamasının biçiminden daha çok *nerede* uygulandığıdır. HOPE VI ve CN programları ağırlıklı olarak büyük şehirlerle sınırlandırılmasına karşılık RAD için durum kesinlikle böyle değildir. PHA’lar Chicago ve San Francisco, California’da 13 ayrı HOPE VI canlandırma hibesi almışlardı ve RAD'ye de katıldılar. Ama Paw Paw, Michigan, Uvalde, Texas, Clay Center, Kansas ve Tallapoosa, Georgia gibi küçük kasabalardaki PHA’lar da RAD programına katılabildiler. Başka bir deyişle, RAD için "giriş engeli" son derece düşüktür.

RAD'ye katılan PHA'ların %77’si portföylerinde 1,000’den daha az, %57’si 500’den daha az ve % 38'i de 250’den daha az konuta sahiptiler. 100 konuttan daha az konuta sahip PHA’ların sayısı 2,000 konuttan daha fazla konuta sahip olanlardan daha fazladır. 100 ile 250 arasında konuta sahip olan PHA’ların sayısı ise 1,000’den fazla konuta sahip PHA’ların sayısına aşağı yukarı denktir. PHA’ların dağılımı HOPE IV programına göre RAD’de tam tersi olduğu söylenebilir. RAD programında 1,000 konutun altında konut sayısına sahip PHA’ların oranı aşağı yukarı HOPE VI programındaki 1,000 konutun üzerindeki PHA’ların oranına eşittir ve RAD PHA’ların medyanı (380 konut) HOPE VI PHA’ların medyanının (2,053 konut) 1/5’idir. (Hanlon (2017)). Küçük PHA'larının kamu konutlarını parça parça yıkımı ve elden çıkarma faaliyetleri yıllar boyu devam etmişti, ancak onlar HUD'nin toplu konut ihtiyaçlarını karşılamak için önemli programları olan UMUT VI ve CN’den genellikle hariç tutuldular. RAD büyüklüklerine bakılmaksızın kapıyı tüm PHA'lara açtı (Hanlon (2017)).

**III-D) RAD Programıyla ilgili Hoşnutsuzluklar**

RAD programı ile ilgili bazı endişeler, kamu konutlarındaki kiracılar, medya organları ve çeşitli kuruluşlar tarafından dile getirilmiştir. En yaygın şikâyet konusu kamu konutlarının özelleştirilme ihtimali ve neticesinde kamu konutlarının devlet mülkiyetinden çıkması, kiracıların yerlerinden edilmesi ve projelerin tamamlanamama/iflas/ rehin edilme gibi olasılıkları ile ilgilidir. Son olarak, konutların ödenebilirliği ve bulunabilirliği konuları da endişe vermektedir.

RAD programında, yerleştirilen kiracıların korunmaları bire bir dönüşüm için gereklidir diyebiliriz. İstem dışı ikametgâhından çıkarılmalar yasaktır, rehabilitasyon veya yeniden geliştirme sırasında geçici olarak taşınması gereken kiracılar geri dönüş hakkına sahiptirler ve mevcut kiracılar tasfiye edilemezler. Bu üç uygulamanın oluşması HOPE VI zamanında kazanılan deneyimlerle elde edilmiştir. Kiracılar, yardımlarını kaybetmeden, PBV dönüşümleri için 1 yıl sonra veya PBRA dönüşümleri için 2 yıl sonra, kiracı-bazlı yardıma geçebilirler. RAD'nin bu "hareketlilik seçilebilirliği" yönü, yoksulluğun yoğunlaşmasını azaltmak amacıyla tasarlanmıştır ve kiracılar kiracı-bazlı yardıma geçtiklerinde, ayrıldıkları birim başka bir düşük gelirli aileye açık hale gelir. Bu protokoller ve korumalar yürürlüğe konulduğunda, PHA’ların RAD dönüşüm planları hakkında açık ve şeffaf olmaları ve bu sürecin başlangıcındaki hak sahibi kiracıların sürecin gelişme aşamasında söz sahibi olmaları şartları bulunmaktadır (HUD, 2015).

Projelerin iflası veya konutları rehin olarak tutulmasından dolayı satışları riskleri taşımasına ilişkin olarak, kamuya açık konut projelerini PBRA veya TBRA platformlarına kaydırmak daha önce mevcut olmayan bu tür risklere maruz kalmayı gerektirdiği aşikârdır. Bununla birlikte, bu tür riskler, başlangıçlarından beri bütün konut yardım platformlarında zaten var olmuşlardı. RAD programını savunanlar, konut yardımlarıyla ilişkin mali problemlerin nadir olduğunu ve HUD'nin bu gibi durumlarda kiracıların korunması ve uzun vadeli düşük kiraların devamlılığının sağlanmasına yönelik protokollere zaten sahip olduğunu ve RAD dönüşümleri için bu protokollerin hatta daha sağlam olduğunu belirtiyorlar. Dönüştürülen bir mülk sahibiyle HUD arasında bir kullanım anlaşmasının yapılması gereklidir. İlk PBRA sözleşmelerinin sona erme süresi 20 yıldır, PBV sözleşmeleri ise 15 yıl için olup, PHA’lar dilerse yönetmelikler izin verdiği takdirde 20 yıla çıkartılabilir. Bu anlaşma uyarınca, mülk sahipleri HUD’nin kiracıların gelir seviyeleri beyanlarıyla elde ettiği haklarını ve kira düzeylerini koruma şartlarına uymak zorundadır ve sözleşme, haciz veya iflas durumunda da devam etmektedir. Dönüşüm sonrası toplu konutun ödenebilir seviyede kalmasını ve bulunabilirliğini korumak amacıyla, HUD, bu kullanım sözleşmenin sona ermesinin ardından yenilenmesi gereken bir Konut Yardım Ödemesi sözleşmesinin yapılmasını şart koşar. Bu nedenle, RAD'nin kamu konutlarının dönüşümü programının, sözleşmelerin yenilenmesinin isteğe bağlı olduğu ve geçerlilik süresinin sona ermesinin devamlı bir endişe kaynağı olduğu HUD'nin diğer sübvansiyonlu konut programlarına mukayese ile kiracıların haklarının ve kira düzeylerinin korunması açısından daha güçlü teminatlar sunduğu söylenebilir.

Öte yandan, RAD ile ilgili daha ihtiyatlı olanlar, kiracı ve uygun fiyatları koruma özelliklerinin yeteri kadar açık ve net olmaması veya olması gerektiği kadar katı olmadığını ileri sürmektedir. Buna karşılık, ek mali riskler ne olursa olsun, RAD’nin yokluğunda karşılanamayan sermaye ihtiyaçları nedeniyle yıpranma yoluyla daha fazla konut biriminin kaybedilme ihtimalinin daha yüksek olduğu karşı tez olarak savunulabilir (Hanlon (2017)).

**III-E) ABD’de Düşük Gelirli Ailelere Yönelik Konut Sorununun Geleceği**

Bir toplu konut projesi, inşasından sonra 40 yıl, herhangi bir sermaye fonunun projeyi modernleştirmek için harcanmasından sonra 20 yıl ve herhangi bir işletme harcamasının yapılmasından sonra ise 10 yıl boyunca kamu konutu olarak işletilmesi zorunluluğu vardır (HUD, 2016). Dolayısıyla kamu konutlarının sahibinin devlet olması, kiracıların korunmasını ve uzun vadeli düşük kiraların devamlılığının sağlanmasını çok uzun bir süre garanti altına alır. Buna karşılık, RAD dönüşümleri için ilgili özel sektör/yerel çevreyi geliştirme kuruluşları ile yapılan anlaşmalar sadece 15-20 yıldır ve yenilenmeleri gerekmektedir. Bu sözleşmelerin yenilenmesinde HUD’nin koyduğu hukuki şartlar kiracılar lehine olsa da, gene de genelde kamu konutlarının sağladığı güvence kadar kapsamlı değildir. İlaveten, ne yazık ki, prensip olarak en asil olan kanun bile pratikte her zaman tam olarak uygulanamamaktadır. Sadece bazı PHA’lar, örneğin, Massachusetts, Chicago, San Francisco ve New York’taki PHA’lar gibi, RAD dönüşümlerinin bir parçası olarak ve -HUD’nin limitlerini de aşarak 65-99 yıllık mekan kiralama şartlarını RAD'nin sözleşmelerine dahil etmektedirler. Fakat bunlar ülkenin en büyük PHA’ları arasında yer almaktadır. Yoksulluk savunuculuğu yapan bir avukatı şu soruyu sormaktadır: "Küçük bir bölge olan Flint, Michigan da aynı kaldıracı kullanabilecek midir?". RAD'ye katılan PHA'ların çoğu büyüklük olarak Chicago'dan daha çok Flint'e yakındır ve HUD, PHA'ları dönüşümden sonra zemin-kira sözleşmelerini kullanarak meskânın mülkiyetine sahip olmalarını teşvik etse de, bununla ilgili ne bir zorunluluk ne de bir asgari süre belirtilmiştir (Savitch-Lew, 2016).

Ancak düzenlemeler tek başına yeterli değildir. Düzenlemeler yumuşatılabilir ve tıpkı RAD'nin düşük gelirli aileleri korumasını iyileştirmek için değiştirilebildikleri gibi, onları zayıflatacak şekilde de değiştirilebilir. Burada belirtilmek istenen HUD'nin bunu isteyerek yapmayı seçeceği değildir. Daha ziyade, HUD kontrolünün ötesinde bu korumaların güçsüzleşmelerine neden olabilecek daha büyük güçlerin var olduğunu kabul etmektir. RAD'nin mevcut hükümleri ve protokollerinin ne kadar iyi uygulanabildiği, özellikle sözleşmelerin yenilenme zamanları geldikçe, ABD’nin mali ve politika iklimine çok bağlı olacaktır. Gelecek 15 ya da 20 yıl içinde çok şey değişebilir, ya daha iyi veya daha kötü.

Önümüzdeki yıllarda PBRA ve TBRA'ların maliyetlerinin önemli ölçüde artacağı kesindir ve dolayısıyla da bütçeye ek yük getirecektir. Bu programlardaki konut maliyeti, kamu konutlarına kıyasla birim bazında daha yüksektir ve bu da kamu konutlarından daha iyi finanse edildiğini göstermektedir. HUD'nin ortalama aylık sübvansiyonu, TBRA konutları için 640 $, PBRA konutunda ise 715 $ iken, sermaye ve işletme fonlarının aylık birim konut başına ödeneği 500 $’dır. Kaldıraçlı fonlar acil sermaye ihtiyaçlarını karşılayabilecek yeterliliktedir, ancak HUD, PHA’ların uzun vadeli finansal canlılık planları ibraz etmesini gerekli kılsa da, eğer zaman içinde yetersiz kalabilecek kamu konut finansmanı RAD’ninn temel sübvansiyonunu oluşturacak ise, fonlama konusunda belirsizlikler devam edecektir. Ayrıca, dönüştürülmüş fonlar borç finansmanı için kullanıldığından, borç servisinin maliyeti düşünülmesi gereken bir husustur. Kamu konutları için, devam ettirmek için bütçeye aşırı maliyet yük getirdiği söyleminin, PBRA konutları, TBRA konutları ya da her ikisi için telaffuz edilebileceğini öngörmek zor değildir. Eğer durum böyle bir şekil alırsa, RAD'nin arkasındaki önemli bir ilke olan, dönüştürülmüş projelerin kiralarının düşük gelirli vatandaşlar tarafından ödenebilirliğini ve kullanılabilirliğini süresiz olarak koruyabilmesi son derece zor bir hale gelecektir (Hanlon (2017)).

Ülkenin toplu konut envanteri yıkım, elden çıkarma ve dönüşüm yolu gibi zaman içinde çeşitli şekillerde aşınmaya uğramıştır, ancak asıl yetersiz federal fonlamanın getirdiği büyük bir sermaye ihtiyacının birikmesi kamu konutlarının düşük gelirli aileler için bir garanti olmasını sekteye uğrattığı söylenebilir. Kamu konutlarına tahsis edilen yetersiz finansman aynı zamanda ABD toplumunda sınırlı ekonomik imkânlara sahip ailelerin konut ihtiyaçlarını destekleyebilecek geçmiş politikaların bu konuya gereken hassasiyeti göstermediklerinin bir işareti olarak kabul edilebilir. Düşük gelirli konut politikalarının 1970'lerden beri ciddi şekilde değişime uğramasından kamu konutlarının artık gerekli olmadığı sonucu bile savunulabilir. Sonuçta, federal konut yardımı alan her beş hanenin yaklaşık dördü zaten kamu konutlarında yaşamamaktadır.

RAD'nin amacı, mevcut düşük gelirli konutları uzun vadeli olarak korumak ve daha fazla kaybı engellemektir. İyimser bir bakış açısıyla PBRA ve TBRA programları için tahsis edilecek fonlar en azından enflasyona ayak uyduracaktır ve konut yardımından yararlanacak ailelerin payı istikrarlı kalacaktır. Öte yandan, düşük gelirli konut yardımına elverişsiz bir politika iklimi potansiyel olarak böyle yardımların daha da ileri düzeyde erozyona uğramasına sebebiyet verebilir.

Konut politikası araştırmacıları, RAD'nin izlenmesini ve değerlendirilmesini büyük ölçüde artırmalı ve bu konudaki literatürü hızla genişletmelidirler. Bugüne kadar birçoğu spekülatif nitelikte olan RAD hakkında çok az araştırma yapılmıştır ve  programın HUD tarafından yaptırılanların ötesinde bağımsız değerlendirmeleri mevcut değildir. Kapsamlı vaka incelemeleri, çok bölgeli karşılaştırmalı araştırmalar ve programın tümünün değerlendirmelerinin hepsi çok önemlidir. RAD, Yeni Kent Simgesi anlayışı, çeşitli gelir gruplarının hedeflenmesi veya kiracıların ikamet yerinden tasfiye edilmemeleri gibi HOPE VI'nın temalarının pek çoğundan yoksundur. Bir program olarak RAD, karmaşık ve çok sayıda varyasyon ve hareketli parça içeren geniş bir parametre seti içeren bir şablondur. Ancak RAD, aynı zamanda kamu konut politikaları tarihindeki en önemli politika girişimlerinden biridir ve sonuçta Birleşik Devletler'deki geleneksel konutlarını sona erdirme potansiyeli taşımaktadır. RAD'nin etkileri ve sonuçları, UMUT VI'nınkinden daha derin ve çözümü zor olacaktır. Bu bağlamda, akademik camiadan çok geniş kapsamlı ve detaylı araştırma faaliyetleri gerektirmektedir (Hanlon (2017)).

**IV) Sonuç**

RAD programın temel özelliklerini yansıtan 3 özelliğini aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:

i) Birincisi, RAD programı çok az yeni unsur içerir; çünkü köklerini, on yıllar boyunca kamu konut yaklaşımından yavaş yavaş da olsa uzaklaşan ve özel sektör/kâr amacı gütmeyen sektörlere yoğunlaşan programlara ve politikalara dayandırmaktadır.

ii) İkincisi, RAD, HOPE VI'nın basit bir tekrarından ziyade, geçmiş tecrübelerin en belirgin eksikliklerinin tekrarlanmaması ve aynı zamanda HUD'nin finansman inovasyonlarını HUD'nin diğer uzun süredir devam eden konut yardım programlarıyla bütünleştirilmesine çalışılan bir girişimdir. Bu yardım programları ABD'deki düşük gelirli konut politikalarına özel ve kâr amacı gütmeyen sektörlerle daha yakın bir yörüngede rehberlik edenlerle birlikte olmuştur. Proje ve kiracılığa dayalı yardımların (ve LIHTC'nin) oluşturulması, HOPE VI'nın kurulması ve karma-finansman sisteminin gelişiminin ortaya çıkması ve toplu konutların birlikte satılması veya dönüştürülmesi için mekanizmaların uzun evrimi bir politika momentumunu temsil ettiği söylenebilir. Bir bakıma, RAD, toplu konutların birikmiş geniş sermaye ihtiyaçlarına mantıksal bir çözümdür, çünkü bu birikmiş sermaye ihtiyaçlarını üreten politika önceliklerinin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

iii) Üçüncü olarak da, RAD ülkenin geriye kalan kamu konutlarının çoğunluğunu kapsayacak şekilde genişlemektedir. Her ölçekteki PHA’lar programa katılmaktadır ve programın önünde Kongre'nin birim tahsisat sınırını enflasyona endeksli bir şekilde yükseltmesi dışında belirgin bir engel bulunmamaktadır.

**KAYNAKÇA**:

Econometrica, Inc. (2014). Status of HUD’s rental assistance demonstration (RAD): Evaluation and results to date. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. Retrieved from https://www.huduser.gov/portal/publications/pdf/RAD\_Evaluation.pdf

Econometrica, Inc. (2016). Evaluation of HUD’s rental assistance demonstration (RAD). Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. Retrieved from http://portal.hud.gov/ hudportal/documents/huddoc?id=RAD\_InterimRpt\_Final.pdf

Hanlon, J. (2017) “The Origins of the Rental Asistance Demonstration Program and the End of Public Housing”, Housing Policy Debate, Vol. 27, No:4, 611-639.

McDonald, J. and McMillan, D. (2007) “Urban Economics and Real Estate”, Blackwell Publishing.

Savitch-Lew, A. (2016). Tenants balance skepticism, realism on plan to save NYCHA site. City Limits. Retrieved from http://citylimits.org/2016.03.17/tenants-balance-skepticism-realism-on-plan-to-save-nycha-site/

Solomon, R. (2013). The 2013 public housing investment update. Journal of Housing & Community Development, September/ October, 28–32. Retrieved from http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=JournalHCD\_PHIU2013.pdf

U.S. Department of Housing and Urban Development. (2015). PIH-2012-32 (HA), REV-2 (Rental Assistance Demonstration – final implementation, revision 2). Retrieved from http://portal.hud.gov/hudportal/documents/ huddoc?id=PIHNotice\_2012-32\_062015.pdf

U.S. Department of Housing and Urban Development. (2016). Rental Assistance Demonstration [Newsletter, Summer, Issue 18]. Retrieved from http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/RAD/news/newsletter