



# Kentsel Konut Sunumunda Giderek Unutulan Bir Organizasyon: Konut Yapı Kooperatifleri

\*

Hülya Koç<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0001-8883-6483

## Öz

*Bir ülkede kentsel konut sunum biçimleri ülkenin kentleşme hızı, arsa değerlerindeki değişme, konut finansmanı sağlayan kuruluşlar, konut üreten girişimcilerin özellikleri, yasal düzenlemeler, teknolojik gelişmeler gibi faktörlere bağlı olarak oluşmaktadır. Bu faktörlerin zaman içinde değişmesi durumunda da yeni konut sunum biçimleri ortaya çıkmakta veya var olan konut sunum biçimlerinin konut üretimindeki payı değişmektedir. Konut yapı kooperatifleri yoluyla konut sunumu da Türkiye’de 1930’larda ortaya çıkmıştır. Kooperatifler, 1960-1970’lerde Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının kredi desteği ile uygulamalarını sürdürmüşlerdir. Konut kooperatifleri Türkiye’de Toplu Konut Yasaları ve Toplu Konut Fonu desteğinde 1980’lerin ikinci yarısında etkinliklerini artırmışlardır. Bu etkinlik, ruhsatlı konut sunumu içindeki paylarını %30’lar düzeyine yükseltmiştir. Ancak, zaman içinde değişen fon yapısı ve değişen yasalar doğrultusunda ve öncelikler nedeniyle ruhsatlı konut sunumu içindeki payları 1990’ların ikinci yarısından sonra düşmeye başlamıştır. 2000’lerde etkinlikleri iyice zayıflamıştır. 2010’dan sonra düşüş hızlanmış ve 2020 yılında %1’lere kadar inmiştir. Bu makale, Türkiye’deki konut kooperatiflerinin konut sunumu içindeki paylarının değişme sürecini incelemekte ve halen içinde bulunduğumuz duruma ilişkin değerlendirmelerden sonra önerilerde bulunmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Konut sunumu, Türkiye, konut yapı kooperatifleri, konut politikaları.

<sup>1</sup> Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, E-mail: hulya.koc@deu.edu.tr



# A Forgotten Organization in Urban Housing Supply: Housing Cooperatives

\*

Hülya Koç<sup>2</sup>

ORCID: 0000-0001-8883-6483

## Abstract

*The forms of urban housing supply in a country are formed depending on factors such as the rate of urbanization of the country, changes in land values, institutions providing housing finance, characteristics of entrepreneurs producing housing, legal regulations, and technological developments. In case these factors change over time, new housing supply forms emerge or the share of existing housing supply forms in housing production changes. Housing provision through housing cooperatives also emerged in Turkey in the 1930s. Cooperatives continued to apply to the credit support of Social Security Institutions in the 1960s-1970s. Housing cooperatives increased their activities in the second half of the 1980s with the support of Mass Housing Laws and Mass Housing Fund in Turkey. This activity increased their share in the licensed housing supply to 30%. However, their share in the licensed housing supply started to decline after the second half of the 1990s due to the changing fund structure and changing laws and priorities over time. In the 2000s, their effectiveness weakened considerably. The decline accelerated after 2010 and decreased to 1% in 2020. This article examines the process of changing the share of housing cooperatives in housing supply in Turkey and makes recommendations after the current situation.*

**Keywords:** *Housing supply, Turkey, housing cooperatives, housing policies.*

---

<sup>2</sup> Prof. Dr., Dokuz Eylül University, E-mail: hulya.koc@deu.edu.tr

## **Giriş**

Barınma ve toplumsal yaşamı sürdürmek üzere yeterli bir mekân sağlama gereksinmesi temel insan gereksinmelerinden birisidir. Bu mekân, ya da konut, bireysel ve toplumsal yeniden üretimin bir koşuludur. Konut gereksinmesi bireyin veya ailenin ödeme gücünden bağımsız olarak var olmaktadır. Ödeme gücü ve ödeme isteği konusu, konut istemi/talebinde ön plana çıkmaktadır (Keleş, 2017, s.401). Gereksinme ve istem doğrultusunda sunulacak konutlar ise birçok etkenden etkilenir. Bir toplumda konutların sunum biçimleri, kentleşme hızı, arsa mülkiyeti yapısı ve arsa değerlerindeki gelişmeler, konut sektöründeki girişimcilerin özellikleri, yapı malzemesi ve yapı teknolojisindeki gelişmeler, devletin konut politikaları doğrultusunda yaptığı müdahaleler gibi nedenlere bağlı olarak belirlenmekte ve bu etkenlerin zaman içinde değişimine bağlı olarak da değişmektedir (Tekeli, 1982, s.61).

Gereksinme, istem ve sunum arasındaki bu ilişkilerde konutun sorun olarak belirmemesi için istem ve sunum arasındaki uyum kadar, bir ailenin ihtiyacına uygun bir konutta yaşayabilmesi için ihtiyacı kadar talep edebilmesi de önem taşımaktadır. Ancak, konutun çok farklı işlevleri ve gelir dağılımındaki farklılıklar nedenleriyle çoğu kez gereksinme ve istem uyuşmamaktadır. Gereksinme ve istem/talep arasındaki uyumsuzlukta, gereksinmesinin üzerinde istemde bulunan veya gereksinmesi ölçüsünde istemde bulunamayan gruplar söz konusu olabilir. Bu durumda gereksinmesi kadar istemde bulunamayanlar yani dar gelirli grupların konut gereksinmesinin karşılanması, konut sorununun çözümünde kritik önemdedir. Konut sorununun oluşmaması için bir yandan da istem/talep ve sunum arasında da denge sağlanmış olmalıdır.

Konut gereksinmesi, konut istemi ve konut sunumu arasındaki açığın artması, niceliksel ve niteliksel boyutta sınırlı konut sunum koşullarında giderek ciddi boyutta konut sorunlarına yol açmaktadır. Bu durum, bireyleri ve ailelerin yaşam koşullarını olumsuz biçimde etkilemesi kadar toplumsal ve ekonomik yaşamın diğer yönlerini de etkilemektedir. Bu nedenle, konut birimlerinin, uygun ölçüde, uygun nitelikte ve uygun yerlerde üretilebilmesi ve ödenebilir olması önem taşımaktadır. Konutun birey, aile ve toplum için taşıdığı önem nedeniyle konut, çeşitli biçimlerde devlet müdahalelerine konu olmuştur.

Konut temel insan haklarından biridir. Her birey ve ailenin sağlıklı ve insan onuruna yaraşır bir konutta oturma hakkı bulunmaktadır. Konut da bir ekonomik etkinlik türü olarak, devlet müdahalesinin türlü biçimler aldığı

alanlardan biridir” (Keleş, 1987, s.76). Konut alanında devlet, yapımcı, sübvansiyon sağlayıcı, düzenleyici olarak görevler üstlenebilir.

Modern Anayasalardan hemen hemen hepsinde konut, bireylere devlet gözetimi ve sorumluluğu altında sağlanması gereken bir hizmet olarak yer almıştır. “Yurttaşın konut gereksinmesini sağlamak, devlet için bir görevdir. Yurttaş açısından ise bu bir haktır” (Keleş, 1987, s.72). T.C. Anayasası’nın Konut Hakkı ile ilgili 57. Maddesinde de “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler” demektedir.

“Ailelerin konut gereksinmelerini karşılamak için devletlerce saptanan önceliklere göre alınan yasal ve eylemsel önlemlerin tümüne konut politikası denilmektedir” (Keleş, 2017, s.460). Ülkemizde devletin, Cumhuriyetin başlangıcından bugüne konut alanında beliren sorunlara farklı politikalarla ve araçlarla müdahaleleri ve bu müdahalelerin konut sunum biçimleri üzerinde etkileri izlenmektedir.

Konut kooperatifleri yoluyla konut sunumu 1934 yılından başlayarak günümüze kadar Türkiye’de konut sunum biçimleri arasında yer almıştır. Bu yolla üretilen konutların ruhsatlı konut sunum biçimleri içindeki payı farklı dönemlerde farklı oranlara sahip olmuştur. Bu oran, dönemlere göre %30'lara kadar yükselmiş veya %1'lere kadar gerilemiştir. Tablo 1, Tablo 2 ve Tablo 3 yıllara göre inşaat izinlerinin kamu, özel sektör ve kooperatifler arasında nasıl paylaşıldığını göstermektedir.

Genelde, özel sektör, kamu sektörü ve kooperatif sektör tarafından üretilen toplam ruhsatlı konut sunumunun ülkenin ekonomisinin içinde bulunduğu koşullardan etkilendiği gözlenmektedir. Özellikle kriz dönemlerinde bu sayıdaki düşüş belirgindir. Ancak kendi aralarında, bütündeki paylarının değişmesi daha çok yasal düzenlemeler etkisinde gerçekleşmektedir. Kooperatiflerin toplam sunum içindeki payının değişmesinin, Kanun-Kurum-Fon üçlemesi içinde yasal düzenlemeler çerçevesinde gerçekleştiği izlenmektedir.

Bu makalenin yazarı, doktora tezini konut kooperatifleri konut sunumu konusunda hazırlamıştır. Tez çalışmasında Prof.Dr. Ruşen Keleş’in 1967 yılında İmar ve İskân Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü Sosyal Araştırmalar Dairesi yayını olarak yayımlanan Kooperatifçilik İlkeleri ve Sosyal Konut Politikası Açısından Türkiye’de Konut Kooperatifleri isimli kitabı temel alınmıştır. Makale yazarının tez çalışması 1983-1989 yılları arasında hazırlanmıştır. Tez, alan araştırması olarak İzmir’de konut yaptırmış kooperatiflerin yöneticileri ve kooperatif ortakları ile 1987 yılında yapılmış olan anket çalışmalarının bulgularını da içermektedir. Tezin sonucunda konut kooperatiflerinin

karşılaştıkları sorunlar ve başarılarını sağlayan etkenler ortaya konularak öneriler geliştirilmiştir. Varılan görüş, kooperatifçilik ilkelerinden uzaklaşmadıkları sürece, uygulamada karşılaşılan sorun alanlarına ilişkin önlemlerin alınması ve arsa sağlama ve mali yönden desteklenmeleri durumunda konut kooperatiflerinin, orta gelir grubuna konut sunumunda etkin bir araç olarak kullanılabileceği yönündedir.

Bu çalışmanın amacı, ülkemizde konut kooperatiflerinin bugüne dek ruhsatlı konut sunumuna yaptıkları katkıyı hatırlatmak, son yıllarda paylarını oldukça azaltmış olan bir sunum biçimi olarak var olabilmemesinin koşullarını araştırmak ve öneriler sunmaktır. Çalışmanın bir gerekçesi de ülkemizde ilk kuruluşundan bu yana 88 yıl geçmiş olan ve onca deneyim sağlanmış olan bu sunum biçiminin potansiyellerini hatırlatmaktır. Konut kooperatifleri yoluyla konut sunumunun destek ve denetimler ile orta gelir grupları için sağlıklı konut çevreleri oluşturmada bir konut sunum biçimi olarak varlığını sürdürebileceğine inanılmaktadır. Türkiye’de konut kooperatifçiliği konusunda doktora tezi hazırlayan Dülger de konut kooperatiflerinin gelişmekte olan ve gelişmiş pek çok ülkede başarılı örnekler verdiği ve konut kooperatifçiliğinin sağlıklı bir yaşam çevresi oluşturulmasında bir araç olarak kullanılabileceği görüşündedir (Dülger, 1987).

## **Yöntem**

Çalışmada öncelikle, kooperatif, kooperatifçilik ilkeleri ve konut kooperatiflerinin özellikleri ve yararları ele alınmaktadır. Daha sonra ülkemizde konut kooperatifleri yoluyla konut sunumunda dönemler belirlenerek bu dönemlerin ve sunulan konutların özellikleri incelenmektedir. Hâlihazırda varılan durum değerlendirilmektedir. Sonuç bölümünde önerilere yer verilmektedir. Yukarıda sayılan nedenlerle, bu çalışmada konut kooperatifleri yoluyla konut sunumunun değişimi istatistikler ve yasal düzenlemeler kapsamında ele alınmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu istatistiklerinden ve kooperatifçiliği konu alan yayınlardan yararlanılmaktadır.

## **Kooperatiflerin özellikleri**

Kooperatifler, ortak ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaç ve isteklerini gerçekleştirmek için üyeleri tarafından ortaklaşa sahip olunan ve demokratik olarak kontrol edilen insan merkezli işletmelerdir. Değerlere ve ilkelere da-

yalı işletmeler olarak, uzun vadeli işler ve refah yaratan sürdürülebilir işletmeler oluşturmak için insanlara olanak vererek adalet ve eşitliği ilk sıraya koyarlar. (ICA, 2022a).

Kooperatifler marjinal bir fenomen değildir. İnsanlığın %12'sinden fazlası dünyadaki 3 milyon kooperatiften herhangi birinin parçasıdır. Üyelere ait, üyeler tarafından işletilen ve üyelere hizmet veren işletmeler olarak kooperatifler, sosyal ve beşerî sermayelerini güçlendirirken ve topluluklarını geliştirirken insanları toplu olarak ekonomik isteklerini gerçekleştirmeleri için güçlendirir (ICA, 2022b).

Uluslararası Kooperatifler Birliği'nin (ICA) 20-23 Eylül 1995 tarihleri arasında İngiltere'nin Manchester şehrinde yapılan 31. Kongresinde kooperatifçilik ilkeleri tartışılarak yeniden şekillenmiştir. Yeniden şekillenen ilkelerle getirilen yenilikler kooperatif tanımlamasında da kendisini göstermektedir. Buna göre kooperatif; "ortak ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlar ve istekleri müşterek sahip olunan ve demokratik olarak kontrol edilen bir işletme yoluyla karşılamak üzere gönüllü olarak bir araya gelen insanların oluşturduğu özerk bir teşkilattır" (T.C. Ticaret Bakanlığı, 2022).

Kooperatiflerin temel değerleri olarak, kendi kendine yardım, kendi kendine sorumluluk, demokrasi, eşitlik, adalet, dürüstlük ve dayanışma sıralanmaktadır. Bu değerleri uygulamaya yardımcı olmak için de 7 ilke tespit edilmiştir. Bunlar arasında gönüllü ve herkese açık ortaklık ile demokratik denetim ve topluma karşı sorumlu olma özellikle vurgulanabilir (T.C. Ticaret Bakanlığı, 2022).

Kooperatifçilik ilkeleri birlikte düşünüldüğünde kooperatif biçimindeki organizasyonun özellikleri anlaşılabilir. Kooperatifin, konut kooperatifi olması durumunda ise üretilen ve tüketilen aynı mal olmaktadır. Konut kooperatiflerinde üyelerin/ ortakların kooperatifle sürekli ve pekişmiş bir ilişkide olması bu nedendir. Üyelerin diğer üyelerle olan ilişkileri daha yakın ve kişiseldir, tüm aileyi ve yaşamın görece büyük bölümünü kapsamaktadır. Bu nedenle üyeler arasındaki ilişkiler, bütünleşmiş bir kentsel topluluğun geliştirilmesinde ve kooperatifin başarısında önemli rol oynamaktadır. Konutun taşınmaz olması ve pahalılığı nedeniyle konut kooperatifleri diğer kooperatiflerden çok daha fazla yerel ve merkezi yönetimle iş birliğine gereksinime duymaktadır. (United Nations, 1975, s.71; Lewin, 1981, s.16)

Konut alanında kooperatif biçiminde örgütlenmenin yararını savunmada güçlü argümanlardan birisi, üyelerin, oluşan çevre üzerindeki denetimi maksimize etmesi biçiminde konulmaktadır. Kooperatiflerin bireysel gelişmeyi

kolaylaştırıcı ve sorumluluk almayı teşvik edici özelliğinin bir güç dengeleyici yapı sunduğu savunulmaktadır. Bunun da süreç içinde güçlü komşulukların oluşturulmasında ve topluluğun geliştirilmesinde önemli bir nokta olduğu belirtilmektedir (Selby and Wilson, 1988, s.38)

### **Türkiye’de kentsel konut sunumunda kooperatifler**

Türkiye’de Cumhuriyet döneminde konut inşa eden ilk konut kooperatifi Ankara’daki Bahçelievler Yapı Kooperatifidir. 1934 yılında kurulan kooperatif evsiz memurları birer ev sahibi yapmayı amaçlıyordu. Kooperatif, ortakları arasında bürokratların olması, devletten ve belediyeden yardım görmüş olması, Emlak ve Eytam Bankası kredisinden yararlanması gibi nedenlerle mülk konut yaptırmayı başarmış ve bir süre sonra dağılmıştır. Bu kooperatifi model olarak daha sonra diğer kentlerde de konut kooperatifleri kurulmaya başlamıştır. Ancak inşaatın tamamlanması sonrası konut mülkiyetinin kooperatif üyelerine geçmesi ve kooperatifin varlığına son vermesi biçiminde organizasyon biçiminin temelleri de böylece atılmıştır. Bu durum, sonraki yıllarda rant amaçlı uygulamaların önünü de açıcı bir etken olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarından 1945 yılına kadar olan dönemi Prof.Dr. Ruşen Keleş Atılım Dönemi olarak isimlendirmektedir (Keleş, 1980, s.31).

#### **1945-1960 Dönemi**

İkinci dönem, 1945-1960 Dönemi olarak tanımlanabilir. Sosyal Sigortalar Kurumu (ilk ismi ile İşçi Sigortaları Kurumu) 16.07.1945 tarihli 4792 sayılı yasa ile kurulmuştur. 02.06.1949 tarihli 5417 sayılı yasa, ihtiyarlık sigortası koluna ait primlerin en çok %20’sinin ipotek karşılığında işçi konutu yapımına ayrılmasına olanak tanımıştır. Bu yasada ödünç verilecek para (ikrazat) miktarı da, taşınmaz mal değerinin % 50’si ile sınırlanmıştır. 28.05.1952 tarihli 5937 sayılı yasa, ödünç para miktarını, taşınmaz mal değerinin %80’ine, karşılıkların konut için ayrılabilir oranını da %25’e yükseltmiştir. 1954 yılında ikrazat miktarı, taşınmaz mal değerinin %90’ına kadar artırılmıştır. Kurumun kuruluş yasasında değişiklikler yapan 08.08.1961 tarihli, 344 sayılı yasa ile işçi konutları için ayrılabilir fonlar, bütün sigorta kollarını kapsayacak biçimde genişletilmiştir (Keleş, 1984, s.295).

Sosyal Sigortalar Kurumu 1952 yılından 1962 yılına gelinceye dek işçilerin kurdukları kooperatifler için açtığı konut kredisini Türkiye Emlak Kredi Bankası aracılığı ile kullanmıştır. Türkiye Emlak Kredi Bankası 1948-1960 yılları arasında 319 kooperatifin 18080 konutu için kredi açılmıştır (Koç, 1989, s. 102). 1945-1960 döneminde konut kooperatifi sayısı 80’den 1800’e, üye sayısı

ise 5400'den 100000'e yükselmiştir. Ne var ki 1960 yılına gelinceye değin kooperatiflerce yaptırılan birim sayısı sadece 24374'dür. Prof.Dr. Ruşen Keleş bu dönemi "Boyun Eğme Dönemi" olarak isimlendirmektedir. Bu isimlendirmeyi, yönetimlerin kooperatiflerin başarı şanslarını artırmayı sağlayıcı veya başarısızlıklarını önleyici girişimlerden kaçınılmış olmasına bağlamaktadır (Keleş, 1980, s.32).

### **1961-1980 Dönemi**

Bu dönem konut kooperatiflerinin çoğunlukla sosyal güvenlik kuruluşlarıncı kredilendirildikleri bir dönem olmuştur. Sosyal güvenlik kuruluşları kendi sınırlı kaynaklarından bir bölümünü üyelerini konut edindirmek üzere için ayırmışlardır. Emlak ve Kredi Bankası da kredilendirmede görev alan bir diğer kuruluş olmuştur. 1980 yılına gelinceye dek, konut yapımının hemen hemen bütünüyle özel kişi ve teşebbüslerin konut girişimlerine bırakılmış olduğu görülür. Kamu kesiminin konut yapımındaki payı %1-3 düzeyinde kalmıştır. 1977 yılına gelinceye değin birkaç istisna dışında (1973 yılı) kooperatiflerce inşa edilecek konutların toplam ruhsat alan konutlar içindeki payı %10'un altında kalmıştır. 1977-1980 arasında ise %10 ile %15 arasında seyretmiştir (Koç, 1989, s. 77-78).

Bu dönemde konut kooperatiflerini kredilendirme bakımından en etkin çalışan sosyal güvenlik kuruluşu Sosyal Sigortalar Kurumudur. 1962 Nisan ayında kredi yönetmeliğinde yapılan değişiklikten sonra Sosyal Sigortalar Kurumu kooperatiflere doğrudan kredi açmaya başlamıştır. Sosyal Sigortalar Kurumu'ndan konut kredisi alabilmek için kooperatif biçiminde örgütlenme, kooperatif ortaklarının başka konut sahibi olmaması, sosyal konut standartlarına uyulması (100 metrekare) ve aynı amaçla kurulmuş başka bir kooperatife ortak bulunulmaması gibi koşullar getirilmiştir. 1973 yılında yapılan konut kredi yönetmeliğindeki değişiklik ile kredi açılacak kooperatiflerin en az 7 olan ortak sayısı 30'a yükseltilmiştir. 1986'da ise SSK'dan kredi sağlama yolu kapatılarak yetki Toplu Konut İdaresi'ne verilmiştir. 1962-1986 yılları arasında Sosyal Sigortalar Kurumunca 4234 kooperatifin 203496 konutu için konut kredisi sağlanmıştır (Koç, 1989, s. 107).

Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) konut yardımları, konut kredisi verme, toplu konut yapma, üyeleri tarafından kurulmuş konut kooperatiflerine üye adına kredi verme, toplu konut arsaları sağlama biçiminde yürütülmüştür. OYAK'ın konut kredileri uygulaması ve kooperatif üyelerine kredi uygulaması 1963 yılında, toplu konut uygulamaları 1966 yılında başlamıştır. OYAK'ın kooperatif kredisi ödemelerinden 1963-1984 yılları arasında 5643



üye yararlanmıştır (Koç, 1989, s.117). Türkiye Emlak Kredi Bankası'na ise 1961-1980 yılları arasında 1114 kooperatifin 57546 konutu için kredi açılmıştır (Koç, 1989, s.102).

Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) 2.9.1971 tarihli ve 1479 sayılı kanunla kurulmuştur. BAĞ-KUR 01.10.1972 tarihinde bütün yurttaki sosyal güvenlik uygulamasına geçmiştir. BAĞ-KUR konut kredileri, en az 15 sigortalı tarafından kurulmuş yapı kooperatiflerine kullanılmıştır. 1975-1982 yılları arasında BAĞ-KUR tarafından 244 kooperatifin 8949 ortağına kredi tahsis edilmiştir (Koç, 1989, s.112).

MEYAK Memur Konutlarını Konut Edindirme ve Kullandırma Yönetmeliği 20.06.1979 gün ve 16672 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Devlet Memurlarını Konut Edindirme ve Kullandırma Yönetmeliğine göre 178 kooperatifin 6130 ortağına kredi açılmıştır. 1982 yılı başından itibaren ise MEYAK kesintileri kaldırılmıştır (Koç, 1989, s.119).

1969 yılında Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü arsa spekülasyonunu önlemede önemli bir araç olarak kurulmuştur. Yine 1969 yılında 24.04.1969 tarihinde kabul edilerek 10.05.1969 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu kabul edilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) konut kooperatiflerini özelliklerine uygun bir statüye bağlamak ve kendi aralarında teşkilatlanarak, güçlenmelerine imkân sağlamak amacıyla konut kooperatiflerinin yeni bir mevzuat içinde İmar ve İskân Bakanlığının denetimi altına alınacağı belirtiyordu (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022a, s.284) Kooperatiflerin toplu konut kuruluşları haline gelmelerinin teşvik edilmesi ve konut kredilerinin toplu konut yapımını destekleyecek yönde kullanılacağına öngörülmesi bu planda belirtilen diğer bir husustur (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022a s.285).

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının (1973-1977) konut ile ilgili bölümünde ise kredi sisteminin yetersizliği olduğuna, dar gelirlileri, toplu konutu, sosyal konutu, destekleyici bir sistem kurulamadığına değinilmiştir. Sosyal toplu konutu gerçekten destekleyecek bir bütünlüğe kavuşturulacak bir sisteme ihtiyaç olduğu, toplu konut yapımına yönelik kredilerin kooperatifler yoluyla kullanılmakta olduğu, ancak konut kooperatifleri için ne yasal ölçekte ne de uygulama ölçeğinde yeterince düzenlenme yapılmadığı belirtilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022b, s.835).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının değerlendirmelerinde ise yapı kooperatiflerinin 1969 – 1975 yılları arasındaki gelişimine bakıldığında koope-

ratif sayısında belirgin bir artış olmadığı, hane halklarının konut gereksinmelerinin karşılanmasında konut kooperatifçiliği öngörülmüş olmakla birlikte uygulamada karşılaşılan darboğazlar nedeniyle kooperatif modelinin yaygınlaştırılmadığına dikkat çekilmektedir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022c, s.471). Neden yaygınlaştırılmadığı, ilgili kuruluşların kooperatifçiliği desteklemek için yeterli girişimde bulunmamalarına bağlanabilir.

Prof.Dr. Ruşen Keleş'in yaptığı analizde bu dönem, Kararsızlık Dönemi olarak isimlendirilmiştir. Bu dönemde, Kalkınma Planlarında altı çizilmiş olmasına karşın kooperatifler eliyle ya da başka yollardan toplu konut üretimine gerçek bir destek sağlanamamıştır. "1978-1979 yıllarında ise konut kooperatifçiliğinin devletçe desteklenmesinin istenip istenmediği konusunda kuşku uyandıracak çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır" (Keleş, 1980, s. 33-34).

Tekil kooperatiflerin uygulamaları yanı sıra bu dönemin son yılında gerçekleşen ve sonraki uygulamaları ile önem taşıyan bir yasal düzenlemeye dikkat çekmek gerekmektedir. Ankara Belediyesi 5656 Sayılı Yasa Uygulama Yönetmeliği, 4 Eylül 1980 tarihli, 17095 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Madde 3 arsa temininde, madde 7 organizasyonların oluşturulmasında Belediyeye görevler vermektedir. 9.madde ise Batıkent Projesinin uygulanabilmesine olanak sağlamaktadır (Keleş, 1982, s.51). Bu girişim, daha sonra birçok kentimizde başarılı örneklerini izleyebileceğimiz ve Kent Kooperatifçiliği olarak isimlendirilen Konut Kooperatifleri Birliği ve Yerel Yönetim iş birliği ile konut üretiminin de ilk örneğini oluşturacaktır.

### **1981-2000 Dönemi**

Türkiye'de 1980'lerin başında ekonomide ve inşaat sektöründe büyük bir durgunluk yaşanmaktadır. Bu ortamda inşaat sektörünün diğer yan sektörleri harekete geçirici gücünden yararlanmak, bu arada da ekonomik koşulları nedeniyle konut gereksinmesini karşılamada sorunlar yaşayan kesimlere konut sunmak üzere arayışlara gidilmiştir. 1981 tarihli 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ve onu izleyen 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu da bu arayışlar ile oluşmuştur. 1984 yılı sonrasında 2985 sayılı Toplu Konut Yasası- Toplu Konut Fonu ve Toplu Konut İdaresi yapısal oluşumu devletin konut sektörüne müdahalelerinden en önemlilerinden biri olmuştur. Uygulamalar, Kanun / Fon / Kurum üçlüsü içinde yasal ve kurumsal zemine oturmuştur. Kurum, Toplu Konut İdaresi'dir. Fon da Toplu Konut Fonu'dur. Kanun ve yönetmeliklerde, konut yapımındaki aktörler arasında kooperatifler ön plana çıkmaktadır. Uy-

gulama ortamı için bu koşullar sağlanınca konut kooperatiflerinin sayıca büyük bir artış içinde bulunduğu izlenmiş, bu durum, giderek kooperatiflerce yaptırılan konutların ruhsatlı konut sunumu içindeki paylarını da yükseltmiştir.

2487 sayılı Toplu Konut Kanunu 08.07.1981 tarihinde kabul edilmiştir. 10.07.1981 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanmıştır. Bu kanun ile konut ihtiyacının karşılanmasında toplu konut yapımı tercih ediliyordu. Toplu konutları inşa edecek kuruluşlar olarak, kooperatifler, kooperatif birlikleri ve sosyal güvenlik kurumlarının desteklenmesini öngörüyordu. Bu Kanunun 19.01.1982 tarihli Uygulama Yönetmeliği toplu konut alanlarının mekânsal nitelikleri konusunda çok ayrıntılı hükümler içeriyordu. 253 maddelik bu yönetmelik konutların inşasından bakım ve yönetimine kadar işlevleri düzenliyordu. Yönetmelikteki bu ayrıntı, konut yapımı kadar konut çevresinin niteliği konusuna verilen önemi ortaya koymaktadır.

Kanun destekleyeceği konutların niteliğini ise sosyal konut olarak belirlemiştir. Sosyal konutun brüt alanının 100 metrekareyi aşmaması, düşük maliyetli olması ve toplum yaşamına uygun olması bekleniyordu. Kanunun getirdiği önemli yeniliklerden biri, toplu konut yapımını destekleyebilmek için “Kamu Konut Fonu” olarak isimlendirilen ve her yıl gider bütçesinin yüzde beşinin aktarılması öngörülen bir fon oluşturulmasıdır. Kanunu uygulamada engelleyen sorunlardan en önemlisi, Kamu Konut Fonuna gider bütçesinin yüzde beşinin aktarılmamış olmasıdır. 1982’de %1,10, 1983’de %0,77’si tahsis edilebilmiştir (Kent-Koop, 1983, s.9).

**Tablo 1.** Yapı Sahipliğine Göre Yapı İzin İstatistikleri 1980-1991

Yıllar	Toplam	Devlet Sektörü	Oran	Özel Sektör	Oran	Yapı Koop.	Oran
1980	203989	4692	2,30	167759	82,24	31538	15,46
1981	144394	5482	3,80	112008	77,57	26904	18,63
1982	160078	5557	3,47	106003	66,22	48518	30,31
1983	169037	9911	5,86	122285	72,34	36841	21,79
1984	189486	13332	7,04	137728	72,69	38426	20,28
1985	259187	8194	3,16	174430	67,30	76563	<b>29,54</b>
1986	392825	8627	2,20	241419	61,46	142779	<b>36,35</b>
1987	497674	20545	4,13	316266	63,55	160863	<b>32,32</b>
1988	473582	13276	2,80	292792	61,82	167514	<b>35,37</b>
1989	413004	8453	2,05	273047	66,11	131504	<b>31,84</b>
1990	381408	23302	6,11	287376	75,35	70730	18,54
1991	393000	16505	4,20	299427	76,19	77068	19,61

**Kaynak:** Türkiye İstatistik Kurumu, 2022.

23.06.1984, 28.04.1985, 17.02.1986, 12.02.1987 ve 26.02.1988 tarihli Uygulama Yönetmelikleri ile 2985 sayılı Kanunun uygulama yönetmelikleri her yıl

değişmiştir (Ayan ve Koç, 1991, s.141-147) Bu değişikliklerde gözlenen, toplu konut olarak nitelenecek konut adedinin kaç konuttan oluşacağı, faiz ve vade koşulları, kredilerin verileceği konutun niteliği (toplular konut kredisi, bireysel konut kredisi vb.), kredilerin verileceği konutun maksimum büyüklüğü (100 metrekare, 150 metrekare) kredilerden yararlanacak olanlar (toplular konut kuruluşları, kooperatifler, yapımcılar vb.) konularındaki değişikliklerdir. Kısa sürelerde yapılan bu değişiklikler öncelikler konusunu belirsizleştirir niteliktedir.

30 Mayıs 1989 tarihli Uygulama Yönetmeliğinde ise konut büyüklükleri sınırlandırılarak kredilerle ilgili faiz ve vade koşulları da yeniden düzenlenmiş ve ikinci konut niteliğinde olan konutlar için, konut ihtiyacının yüksek olduğu yerleşme yerlerindeki konut açığı giderilinceye kadar kredi açılmaz hükmü getirilmiştir. Bu yönetmelikte krediler için öncelikli projelerdeki tercihler açıkça dar ve orta gelir grubunu hedeflemektedir.

6 Ekim 1988 tarihinde kabul edilen 3476 sayılı Kanun 25.10.1988 tarih ve 19970 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Kooperatiflerin idari işlemlerini düzenleyen bu Kanun ile birlik, merkez birliği ve Türkiye Millî Kooperatifler Birliği olarak dikey teşkilatlanmaları konusu da ele alınmıştır.

**Tablo 2.** Yapı Sahipliğine Göre Yapı İzin İstatistikleri 1992-2001

Yıllar	Toplam	Devlet		Özel		Yapı	
		Sektörü	Oran	Sektör	Oran	Koop.	Oran
1992	472817	20623	4,36	329500	0,70	122694	25,95
1993	548130	26818	4,89	385300	0,70	136012	24,81
1994	523794	25313	4,83	366701	0,70	131780	25,16
1995	518236	15781	3,05	391349	0,76	111106	21,44
1996	454295	18239	4,01	332299	0,73	103757	22,84
1997	464117	10314	2,22	334483	0,72	119320	25,71
1998	432599	25379	5,87	303034	0,70	104186	24,08
1999	339446	10442	3,08	258681	0,76	70323	20,72
2000	315162	31208	9,90	222687	0,71	61267	19,44
2001	279616	24959	8,93	214188	0,77	40469	14,47

**Kaynak:** Türkiye İstatistik Kurumu, 2022.

1985-1990 yılları arası konut kooperatiflerinin konut ruhsatları içindeki payını %30'lar ve üzerine çıkardığı dönem olmuştur (Bakınız Tablo 1). Bu durum, kooperatiflerin finansman desteği sağlanması durumunda etkinliklerini ne ölçüde artırabileceklerini göstermektedir. Ancak artan konut maliyetleri karşısında Fon kaynakları zorlanmaya başlamış, 1988 yılından başlayarak kredi ödemelerinde sıkıntılar baş göstermiştir. 1990 yılında Toplu Konut İda-

resi Başkanlığı ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı iki ayrı idare olarak örgütlenmiştir (TOKİ, 2022). 1993 yılında ise Toplu Konut Fonu Genel Bütçe kapsamına alınmıştır.

16 Haziran 1997 tarihli Toplu Konut Kredileri Uygulama Yönetmeliği'nde kredi verilecek konutların büyüklüğü yeniden 150 metrekareye çıkarılmaktadır. Satmak üzere en az iki yüz (200) konut inşa eden özel ve tüzel kişiler olarak tanımlanan Toplu Konut Yapımcılarına da kredi açılmaktadır.

14 Kasım 1992 tarihli Resmî Gazetede "Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik" yayınlanmıştır. Yönetmeliğin önemli tarafı, Toplu Konut İdaresi, Belediyeler, Konut Yapımcıları ve Kooperatifleri bir araya getirmesi ve iş birliğini sağlamasıdır. Toplu konut bölgesi içinde arsa edinen konut kooperatifleri böylelikle yerel ve merkezi yönetimin destek ve denetiminde konut yaptırabilmiştir

### *2001-2020 Dönemi*

2000'li Yıllarda Konut Kooperatifçiliği için Model Arayışları isimli Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği İlkbahar Seminerinde Panel yöneticisi olan Prof.Dr. Ruşen Keleş, 21. yüzyılın başında, karma ekonomiden çok özel sektörün ön plana geldiği bir sistemde kooperatifçiliğin sisteme büyük ölçüde ters düştüğünü, kooperatifçiliğin işlevlerini görebilmesi için nasıl modeller öngörülebilir konusu yerine, kooperatifçiliği ayakta tutabilir miyiz sorusunun tartışılması gereğinden söz etmiştir (Keleş, 2001, s.12). Sonraki gelişmeler dikkate alındığında bu uyarının haklılığı anlaşılacaktır.

Neo-liberal ekonomik düzen ve özelleştirme uygulamaları karşısında ve devletin kredi desteği olmadığı kooperatifçilik ilkelerine bağlı biçimde de çalışsa konut kooperatiflerinin etkinlikleri konusunda iyimser tahminlerde bulunmanın güçleşeceği açıktır. Nitekim 2000'li yıllar kooperatifler için giderek konut sunumu içindeki paylarının azaldığı ve etkinliklerinin yitirildiği bir dönem olmuştur. Konut kooperatiflerinin ruhsatlı konut sunumu içindeki payları azalmaya başlamış, 2020 yılında ise %1 seviyesine kadar inmiştir.

Kooperatiflerin konut sunumu içindeki paylarında görülen bu ciddi azalma, yasal düzenlemelerde yapılan birçok değişiklik ve mali desteklerindeki azalma ile birlikte açıklanabilir. 2000'li yıllarda 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile ilgili yapılan değişiklikler izlendiğinde ise giderek Toplu Konut İdaresi'nin yetkilendirildiği görülmektedir. Bu yetkilendirmeler ile İdare kooperatiflere kredi vermek yerine doğrudan kendisi konut yapım yolunu benimsemiştir.

**Tablo 3** Yapı Sahipliğine Göre Yapı İzin İstatistikleri 2002-2021

Yıllar	Toplam	Devlet Sektörü	Oran	Özel Sektör	Oran	Yapı Koop.	Oran
2002	161920	6761	4,18	131598	81,27	23561	14,55
2003	202854	10021	4,94	172486	85,03	20347	10,03
2004	330446	18161	5,50	285076	86,27	27209	8,23
2005	546618	55283	10,11	456491	83,51	34844	6,37
2006	600387	27771	4,63	521115	86,80	51501	8,58
2007	584955	37136	6,35	507003	86,67	40816	6,98
2008	503565	59291	11,77	412290	81,87	31984	6,35
2009	518475	53597	10,34	432950	83,50	31928	6,16
2010	907451	80912	8,92	774516	85,35	52023	5,73
2011	650127	52088	8,01	584441	89,90	13598	2,09
2012	771878	73737	9,55	686814	88,98	11327	1,47
2013	839630	67340	8,02	755231	89,95	17059	2,03
2014	1031754	51115	4,95	965102	93,54	15537	1,51
2015	897230	53128	5,92	829103	92,41	14999	1,67
2016	1006650	67300	6,69	926268	92,01	13082	1,30
2017	1405447	93710	6,67	1293505	92,04	18232	1,30
2018	669165	50688	7,57	609707	91,11	8770	1,31
2019	319720	26543	8,30	288736	90,31	4441	1,39
2020	555337	39306	7,08	508212	91,51	7819	1,41
2021	709936	63673	8,97	639286	90,05	6977	0,98

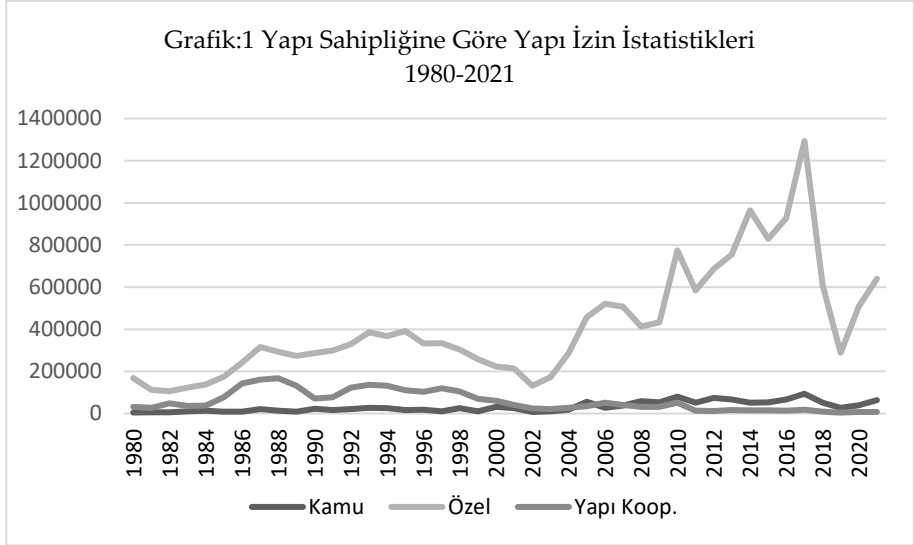
**Kaynak:** Türkiye İstatistik Kurumu, 2022.

2001 yılında Toplu Konut Fonu yürürlükten kaldırılmıştır. Böylelikle TOKİ genel bütçeden aktarılacak ödeneklere bağımlı hale gelmiştir. “58. Hükümetin yürürlüğe koyduğu Acil Eylem Planı çerçevesinde Planlı Kentleşme ve Konut Seferberliğinin başlatılmasıyla TOKİ, yeni bir vizyona kavuşmuştur” (TOKİ, 2022). Konut seferberliği kapsamında İdare, kendi inşa ettiği konutları öncelikleri arasına almıştır. Ayrıca, çıkarılan çeşitli yasalarla İdarenin yetkileri genişletilmiştir.

13.06.2010 tarih ve 27610 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5983 sayılı Kanun ile 1163 sayılı Kooperatifler Kanununa eklenen geçici 3’üncü madde ve ayrıca 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre yapı kooperatiflerinin ve üst birliklerinin kurulması, işleyişi ve denetlenmesine ilişkin iş ve işlemleri

yürütmek, kuruluş kayıtlarının ve sicillerinin tutulmasını sağlamak ve uygulamaları denetlemek yetki ve görevleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yetkisindedir (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2022).

3 Haziran 2010 tarihinde kabul edilerek 13.06.2010 tarihli 27610 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Kanunun geçici maddelerine göre Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca yapı kooperatifleri ve üst kuruluşları ile ilgili her türlü hak, yetki ve görevler Bayındırlık ve İskân Bakanlığına devredilmiştir. Madde 6 ve Madde 7 ile de konut kooperatiflerini destekleyici diğer hususlara yer verilmiştir. İlginçtir ki, yapı kooperatifçiliğinin desteklenmesini öngören 2010 tarihli bu yasal düzenleme sonrasında konut kooperatiflerinin etkinlikleri giderek daha da azalmıştır.



Grafik 1’de Tablo 1, Tablo 2 ve Tablo 3’de yer alan değerler topluca tek bir grafik halinde sunulmuştur. Grafikten açıkça görüldüğü üzere, 2000’lerde konut yapımında kamu ve yapı kooperatiflerinin konut yapımı çok düşük seviyelerde kalmış, özel sektörün payı ise ağırlıklı bir şekilde seyretmiştir. Bu durum, sosyal konut politikalarının bu dönemde etkili olamadığı biçiminde yorumlanabilir.

Toplu Konut İdaresi, 14.08.2003 tarihinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na, 16.01.2004 tarihinde Başbakanlığa, 09.07.2018 tarihli Kanun Hükmünde Kararname ile de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlanmıştır (TOKİ, 2022). “Toplu Konut İdaresi, 2002 yılına kadar 19 yılda 43.145 konutu tamamlamış, yaklaşık 950.000 konutu kredilendirmiştir” (TOKİ, 2022). 2002 yılından

sonra ise 81 il, 3.613 şantiyede, 837.572 konut rakamına ulaşıldığı 19.06.2018 tarihli Faaliyet Özeti'nde belirtilmektedir. 19 ve 16 yıllık sürelerde kredilendirilen veya üretilen konutlar açısından bakıldığında 950.000 konut sayısı ve 838.000 konut sayısı ile karşılaşılmaktadır. Bununla birlikte, bu sayıların sonraki dönemdeki doğrudan yapım sisteminin ilk dönemdeki konut kooperatiflerine yönelik kredilendirme sistemine göre belirgin bir sayısal üstünlüğü bulunduğunu kanıtlar nitelikte olmadığı düşünülmektedir.

## Tartışma ve Sonuç

Konut kooperatifleri ülkemizde ruhsatlı konut üretiminde yer alan kuruluşlardan biridir. İlk kuruldukları 1934 yılından bugüne, konut sektöründeki birçok aktör gibi başarılı uygulamaları yanı sıra sorunlu uygulamaları da izlenmiştir. Uygulamada konut kooperatiflerinin karşılaştıkları sorunlar iki genel başlıkta değerlendirilebilir. Birincisi, kooperatiflerin serbest piyasa ekonomisi içinde konut sektöründe yer alan diğer yapımcı ve firmalarla ilişkilerinden doğan çelişkiler ve sorunlardır. Bu çelişkiler ilk kez arsa sağlama aşamasında ortaya çıkmakta, kooperatiflerin arsa için yapacakları sınırlı ödemeleri ile diğer konut yapımcıları ile ortak gereksinimlerine uyacak arsa elde etme rekabetinde belirginleşmekte ve konut yapımcıları ile ilişkilerinde sürmektedir.

Bu dış çelişki yanında kooperatiflere ortak ya da yönetici olarak katılan kimselerin kooperatifi kar güdüsü ile kullanmalarından doğan iç çelişkiler de bulunmaktadır. İç çelişkilerin giderilmesi, kooperatifler arası iş birliği, eğitim, güçlendirilmiş özdenetim ile görece daha kolay aşılabilir. Dış çelişkilerin giderilebilmesi ise, kooperatiflerin en azından yaşayabilirliğini sağlamak yönünden zorunluluk taşımaktadır. Çünkü deneyimler, kooperatiflerin başarısının merkezi ve yerel yönetimlerden görece hukuki öncelik ve mali desteklere, yönetimin arsa sunum sürecini denetim düzeyine bağlı olduğunu göstermektedir.

Kooperatiflerin başarılarında devletin bu kuruluşları mali yönden destekleyici etkisi büyüktür. Bunun yanında yerel yönetimler de organizasyon yönünden destekleyici, planlama ve teknik konularda düzenleyici ve denetleyici olarak göreve katılmaktadır. Ayrıca kooperatifler organizasyon olarak kendi aralarında bütünleşmiş organizasyonlarla deneyim paylaşımları ile daha başarılı çalışmalar yapabilmektedir.

Yerel Yönetim (arsa), Merkezi Yönetim(finansman) ve Kooperatif Birlikleri (organizasyon) üçlüsünün başarılı örnekleri ülkemizdeki uygulamalarda izlenebilmektedir. Kooperatifler, Kamu ve Özel Sektör arasında kendine



özgü bir konumda yer almaktadır. Uygulamaları da özel sektörde büyük inşaat şirketlerinin inşa ettikleri lüks konutlar ile Toplu Konut İdaresinin inşa ettiği sosyal konutlar arasında bir yerde konumlanabilir.

1980'ler sonrası inşaat sektörünü canlandırma amaçlı da olsa konut kooperatiflerinin kamu destekli konut kredileri ile desteklenmeleri konut kooperatiflerinin sektörde özellikle 1985-1989 yılları arasında yüzde otuzlar düzeyinde pay kazanmasını sağlamıştır. Böylelikle özel piyasadan konut satın almayacak çok sayıda kişinin konut sahibi olduğu görülmüştür. 1990'lı yıllarda ise konut kooperatiflerince üretilecek konutların üretilecek toplam konut sayısı içindeki payı İdarenin kaynak sınırlılıkları nedeniyle azalmışsa da yüzde yirmiler düzeyini sağlamıştır. Oysa 2000'lerden sonra izlenen yasal düzenlemeler ile Konut Müsteşarlığı, Arsa Ofisi gibi kurumlar kapatılıp Toplu Konut İdaresi'nin yetkileri artırılırken İdare'nin konut yapımında etkin rol oynaması tercih edilmiştir. Ancak istatistiklerden de izlendiği üzere, Kamunun konut üretimindeki payı 2000'lerin başındaki birkaç yıl dışında yüzde onların üzerine çıkamamıştır. Kooperatiflerin payı ise son on yılda yüzde birler düzeyine kadar gerilemiştir. Böylelikle konut üretiminin neredeyse tamamen özel sektör tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir.

2001 yılından başlayarak TOKİ'nin giderek çalışma alanının genişletilmesi ve konut yapımını kurum olarak kendisinin üstlenmesi ve kooperatiflere kredi desteği sağlamayı artık tercih etmemesi ile konut kooperatifleri ülkemizde 2000'lerde giderek tamamen görmezden gelinen kuruluşlar niteliğine gelmiştir. Oysa özyönetim, özdenetim, demokratik yönetim özellikleri ile konut kooperatifleri diğer konut yapımcılarından farklılaşmaktadır. Aynı iş kolunda veya aynı işyerinde çalışan, birbirini tanıyan insanların bir araya geldiği ve kararlara katıldığı organizasyonlarla oluşturulan konutlar ve çevresinin olumlu komşuluklar sağlama potansiyeli de bulunmaktadır.

Neo-liberal ekonomi anlayışı çerçevesinde özel sektörün inşaat sektöründe birincil rol oynadığı konumda tamamen çevrim dışına itilmeleri kooperatiflerin giderek yok olmalarına yol açacaktır. Oysa kooperatiflerin, özel sektör veya kamu uygulamaları yanında özellikle orta gelir grubuna konut sunan bir organizasyon olarak varlıklarını sürdürmelerinin sağlayacakları yararlar hatırlanmalıdır. Bu yazı, konut kooperatiflerinin yararlı özelliklerine odaklanarak sorunlu yönlerine yönelik önlemler alınarak yeniden konut sektöründe yer alabilmeleri umudu ile hazırlanmıştır. Bu umudun, başka tür organizasyonlarla konut edinemeyecek büyük bir toplumsal grubu da ilgilendirdiği düşünülmektedir.



## Extended Abstract

# A Forgotten Organization in Urban Housing Supply: Housing Cooperatives

\*

Hülya Koç

ORCID: 0000-0001-8883-6483

In this study, first of all, the cooperative concept, the principles of cooperatives and the characteristics and benefits of housing cooperatives are discussed. Then, the periods of housing production by housing cooperatives in the country are determined and the characteristics of these periods and the houses offered are examined. The current situation of housing cooperatives is evaluated. In the conclusion section, some suggestions are offered about the future of housing cooperatives in Turkey.

In this study, the change in housing provision through housing cooperatives is discussed within the scope of statistics and legal regulations. The statistics of the Turkish Statistical Institute and the theses and publications on cooperatives are used. This paper will expand on Prof.Dr. Ruşen Keleş's book titled Housing Cooperatives in Turkey in Terms of Principles of Cooperatives and Social Housing Policy, which was published in 1967 as the publication of the Ministry of Housing and Settlement General Directorate of Housing, and his publications on housing cooperatives. In addition, the findings of the PhD dissertation of the author of this article named "A Research on the Activities of Housing Cooperatives in the Presentation of Urban Housing - The Example of İzmir" in 1989 were also used.

The forms of urban housing supply in a country are shaped by factors such as the rate of urbanization of the country, changes in land values, institutional mechanisms of housing finance, characteristics of entrepreneurs producing housing, legal regulations, and technological developments. As these factors change over time, new housing supply forms

emerge or the share of existing housing supply forms in housing production changes.

Housing provision through housing cooperatives emerged in Turkey in the 1930s. Cooperatives continued to apply to the credit support of Social Security Institutions in the 1960s-1970s. Housing cooperatives increased their activities in the second half of the 1980s with the support of Mass Housing Laws and Mass Housing Fund in Turkey. This activity increased cooperatives' share in the licensed housing supply to 30%. However, the percentage of cooperatives in licensed housing supply started to decline after the second half of the 1990s due to the changing funding structure and changing laws and priorities. By 2020 their weight was fallen to 1%.

A cooperative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their everyday economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise. Cooperatives are based on the values of self-help, self-responsibility, democracy, equality, equity, and solidarity. In the tradition of their founders, cooperative members believe in the ethical values of honesty, openness, social responsibility and caring for others.

Housing cooperatives differ from other housing forms with self-management, self-control and democratic management features. The residences and their surroundings, which are created with organizations where people who know each other, working in the same business sector or the same workplace, come together and participate in decisions, have the potential to be positive. Successful examples of housing cooperatives relied on the support of local governments in providing affordable land, the central government offering financing and the Cooperative Unions sharing organizational experience.

Since the first establishment of housing cooperatives in 1934 as one of the establishments involved in licensed housing production in our country, successful practices as well as problematic practices have been observed like many actors in the housing sector. The problems faced by housing cooperatives were both external and internal. External problems involved is the contradictions and problems arising from the relations of cooperatives with other producers and companies in the housing sector within the free market economy. These contradictions appear for the first time at the stage of land acquisition, become evident in the limited payments of the cooperatives for the land and in the competition with other

housing developers to obtain land and continue in their relations with the housing developers.

In addition to this external contradiction, there are also internal contradictions arising from the use of the cooperative by the people who join the cooperatives as members or managers. Elimination of internal contradictions can be overcome relatively easily with cooperation between cooperatives, training and strengthened self-control. However, removing external contradictions is not easy. Because experience shows that the success of cooperatives depends on the legal priority and financial assistance they received from central and local governments, at the level of supervision of the management's land presentation process.

The financial support of the State has an important effect on the success of cooperatives. In addition, local governments participate in the task as a supporter in terms of organization, as a regulator and supervisor in planning and technical issues. In addition, cooperatives can carry out more successful works by sharing experience with integrated organizations. Successful examples of the trio of Local Government (land), Central Government (financing) and Cooperative Unions (organization) can be observed in the practices in our country. Cooperatives occupy a unique position between the public and the private sector. Their practices can be positioned somewhere between the luxury residences built by developers in the private sector and the social housing built by the Mass Housing Administration. However, housing cooperatives have become institutions that have been completely ignored in our country in the 2000s. During the 2000s, neo-liberal economics and housing policies resulted in the prominence of the private sector in the construction sector and led to the gradual disappearance of cooperatives. The decline of cooperatives created a gap between luxury residences developed by the private developers and the social housing built by the Mass Housing Administration.

This article has been prepared with the hope that housing cooperatives will be able to take part in the housing sector again by focusing on their beneficial features and taking precautions against their problematic aspects. It is thought that this hope also concerns a large social group that cannot be accommodated by other types of organizations.

## Kaynakça/References

- Ayan, M. ve Koç, H. (1991). Türkiye'de son on yılda toplu konut politikası, , *Türkiye'de Son On Yılda Toplu Konut Uygulamaları Sempozyumu Tebliğler* içinde, ss.134-147, Yıldız Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Emlak Bankası, Toplu Konut Yapımcıları Derneği, İstanbul.
- Dülger, H. (1987). *Konut kooperatiflerinde konut üretim sürecinin değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış doktora tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- ICA(2022a). (International Cooperative Alliance) 10 Mayıs 2022 tarihinde <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity> adresinden erişildi.
- ICA(2022b). (International Cooperative Alliance) 10 Mayıs 2022 tarihinde <https://www.ica.coop/en/cooperatives/facts-and-figures> adresinden erişildi
- Keleş, R. (1967). *Kooperatifçilik ilkeleri ve sosyal konut politikası açısından Türkiye'de konut kooperatifleri*, İmar ve İskân Bak. Mesken Gen. Md. Sosyal Araştırma Dairesi 8, Sosyal Araştırmalar 1, Gürsoy Basımevi, Ankara.
- Keleş, R. (1980). Devlet ve konut kooperatifçiliği, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 4, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Sevinç Matbaası, Ankara, 31-40.
- Keleş, R. (1982). Nüfus, kentleşme, konut ve konut kooperatifleri, *KONUT 81* içinde ss.15-55, Kent-Koop Yayınları: 20, Özgün Matbaacılık, Ankara.
- Keleş, R. (1983). Toplu konut, konut kooperatifleri ve devlet, XIII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, 25-26 Mart 1982 *Toplu Konut Sorunları ve Siyaseti* içinde ss.11-33, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları:523, AÜSBF ve Basın Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara.
- Keleş, R. (1987). Konut kesiminde özelleştirmenin sorunları, *Konut ve Kent İşletmeciliği, Seminer Bildirileri* içinde ss.72-91, Kentajans, Ankara.
- Keleş, R. (1993). *Kentleşme politikası*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, R. (2001). 2000'li yıllarda konut kooperatifçiliği için model arayışları, birinci oturum, *10.İlkbahar Semineri*, 25-29 Nisan 2001, Marmaris, içinde ss.10-12. Türkiye Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Yayını, Özyurt Matbaacılık.
- Keleş, R. (2017). *Kentleşme Politikası*, (Güncellenmiş 16. Baskı), İmge Kitabevi, Ankara, Kent-Koop Batıkent Konut Üretim ve Yapı Kooperatifleri Birliği (1983). *1982 çalışma raporu, 1983 programı ve bütçesi, 4. Olağan genel kurul, 21 Mayıs 1983*, Özgün Matbaacılık, Ankara.
- Koç, H. (1989). *Kentsel konut sunumunda konut kooperatiflerinin etkinlikleri üzerine bir araştırma İzmir örneği*, Yayınlanmamış doktora tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir.
- Koç, H. (1991). *A study on the effectiveness of housing cooperatives on urban housing supply the case of Izmir*, Dokuz Eylül University Institute of Science and Engineering, Research Papers, FBE/PLN-89-AR-181, İzmir.
- Koç, H. (1991). İzmir'de konut kooperatifleri, *Egemimarlık*, TMMOB Mimarlar Odası İzmir Şubesi Dergisi, 91/3, İzmir, 15-19.

- Koç, H. (1995). Konut kooperatifleri üzerine, *Konutbirlik*, Şubat 1995, sayı:129, Ankara, 21-23.
- Koç, H. (2007). İzmir’de sosyal sigortalar kurumu konut kredisinden yararlanarak konut üretiminde bulunan kooperatiflerin uygulamalarına genel bir bakış, kent ve planlama, geçmişi korumak, geleceği tasarlamak, Ed: Ayşegül Mengi, *Ruşen Keleş’e Armağan* içinde, ss. 343-353, İmge Kitabevi, Ankara.
- Lewin, A.C. (1981). *Housing co-operatives in developing countries*, John Wiley and Sons, New York.
- Selby, J. and Wilson, A. (1988). *Canada’s housing co-operatives: an alternative approach to resolving community problems*, University of British Columbia-Planning Papers, Vancouver.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2022). 10 Mayıs 2022 tarihinde <http://yapikooperatifportal.csb.gov.tr/> adresinden erişildi.
- T.C. Resmî Gazete, 04.09.1980. Sayı 17095. Ankara Belediyesi 5656 Sayılı Yasa Uygulama Yönetmeliği.
- T.C. Resmî Gazete, 10.7.1981. Sayı 17402. 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu.
- T.C. Resmi Gazete, 19.01.1982. Sayı 17579. 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği.
- T.C. Resmî Gazete, 17.03.1984. Sayı 18344. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu.
- T.C. Resmî Gazete 17.03.1984. Sayı 18344. Tasarrufların Teşviki Ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun No. 2983.
- T.C. Resmi Gazete, 22.06.1984. Sayı 18439. Toplu Konut Fonunun Kullanım Şekline İlişkin Tüzük.
- T.C. Resmi Gazete, 28.04.1985. Sayı 18738. Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği.
- T.C. Resmi Gazete, 17.02.1986. Sayı 19022. 2985 Sayılı Kanuna Göre Toplu Konut Fonundan Faydalanan 506 Sayılı Kanuna Tabi Sigortalılara Açılacak Konut Kredisi Yönetmeliği.
- T.C. Resmi Gazete, 17.02.1986. Sayı 19022. 2985 Sayılı Kanuna Göre Toplu Konut Fonundan Faydalanan Devlet Memurlarına ve Diğer Kamu Görevlilerine Açılacak Konut Kredisi Yönetmeliği.
- T.C. Resmi Gazete, 17.02.1986. Sayı 19022. Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bu Yönetmeliğe Bir Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik.
- T.C. Resmi Gazete, 26.04.1986. Sayı 19089. 2985 Sayılı Kanuna Göre Toplu Konut Fonundan Faydalanan 506 Sayılı Kanuna Tabi Sigortalılara Açılacak Konut Kredisi Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik.
- T.C. Resmi Gazete, 26.04.1986 Sayı 19089. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanununun Geçici 1’inci Maddesi ile İlgili Tebliğ 86/3.
- T.C. Resmi Gazete, 26.04.1986 Sayı 19089. 2985 Sayılı Kanuna Göre Toplu Konut Fonundan Faydalanan Devlet Memurlarına ve Diğer Kamu Görevlilerine

Açılacak Konut Kredisi Yönetmeliğinin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik.

T.C. Resmi Gazete, 12.02.1987. Sayı 19370. Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği.

T.C. Resmi Gazete, 27.06.1987. Sayı 19500. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun No 3397.

T.C. Resmi Gazete, 26.02.1988. Sayı 19737. Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik.

T.C. Resmi Gazete, 26.02.1988. Sayı 19737. Devlet Memurlarına ve Diğer Kamu Görevlilerine Açılacak Faizsiz Konut Kredisi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.

T.C. Resmi Gazete, 26.02.1988. Sayı 19737. 506 Sayılı Kanuna Tabi Sigortalılara ve Bunların Emeklilerine Açılacak Faizsiz Konut Kredisi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.

T.C. Resmi Gazete 25.10.1988. Sayı 19970. 1163 Sayılı Kooperatifler Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun.

T.C. Resmi Gazete, 30.05.1989. Sayı 20180. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Geçici 1 ve 2. Maddelerinin Uygulama Esasları ve Kanunun Geçici 1'inci Maddesi ile İlgili Tebliğ 89/1.

T.C. Resmi Gazete, 30.05.1989. Sayı 20180. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği.

T.C. Resmi Gazete, 10.04.1990. Sayı 20488. KHK 412, Toplu Konut Kanununa Bazı Maddeler Eklenmesi ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname.

T.C. Resmi Gazete, 20.05.1990. Sayı 20523. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanununa Bir Ek Madde ile Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun No 3645.

T.C. Resmi Gazete, 20.09.1991. Sayı 20997. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik.

T.C. Resmi Gazete, 20.09.1991. Sayı 20997. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliğinin Değişik 3'üncü Maddesi ile Bu Yönetmeliğin Geçici 2'nci Maddesinin Uygulama Esaslarına Dair Tebliğ 91/2.

T.C. Resmî Gazete, 14.11.1992. Sayı 21405. Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik.

T.C. Resmi Gazete, 16.01.1993. Sayı 21467. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.

T.C. Resmi Gazete, 16.01.1993. Sayı 21467. 2985 Sayılı Toplu Konut Kanununun Geçici 1'inci Maddesinin Uygulama Esaslarına İlişkin Tebliğ (93/1).

T.C. Resmî Gazete, 13.05.1993 Sayı: 21580 Toplu Konut Fonu'ndan Kredilendirilmiş Olan Projelere " Ek Bitirme Kredisi" Açılmasına İlişkin Tebliğ (93/2).

T.C. Resmî Gazete, 14.06.1997 Sayı: 23019 Toplu Konut Kredileri Uygulama Yönetmeliği.

- T.C. Resmî Gazete, 17.01.1998. Sayı 23233. Toplu Konut Kredileri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.
- T.C. Resmî Gazete, 22.09.1999. Sayı 23824. Toplu Konut Kredileri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.
- T.C. Resmî Gazete, 23.5.2000. Sayı 24060. Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun.
- T.C. Resmi Gazete, 03.07.2001. Sayı 24451 Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun No 4684.
- T.C. Resmi Gazete, 18.04.2002. Sayı 24730. Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanım Şekline İlişkin Yönetmelik.
- T.C. Resmi Gazete, 24.05.2002. Sayı 24764. Toplu Konut Yapımcılarına Açılan Kredi Miktarlarının Artırılmasına İlişkin Tebliğ.
- T.C. Resmî Gazete, 08.12.2004. Sayı 5273. Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun.
- T.C. Resmî Gazete, 12.03.2004 Sayı: 25400. Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu.
- T.C. Resmî Gazete, 11.09.2004 Sayı 25580 Altyapılı Arsa Üretimi ve Bu Arsaların Tahsis Yoluyla Satışına İlişkin Yönetmelik.
- T.C. Resmî Gazete, 11.10.2005. Sayı 25963. 1164 Sayılı Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanunun 11'inci Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik.
- T.C. Resmî Gazete, 03.05.2006 Sayı 26157. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış, Devir, İntikal, Kiraya Verme, Trampa, Sınırlı Ayni Hak Tesisi ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği.
- T.C. Resmî Gazete, 20.04.2006 Sayı 26145. Toplu Konut Yapımcılarına Kredi Açılmasına İlişkin Tebliğ.
- T.C. Resmî Gazete, 12.11.2008. Sayı: 27052 Gecekondu Kanunu Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.
- T.C. Resmî Gazete, 31.05.2012. Sayı:28309 Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun.
- T.C. Resmî Gazete, 26.12.2012. Sayı 28509. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış, Devir, İntikal, Kiraya Verme, Trampa, Sınırlı Ayni Hak Tesisi ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.
- T.C. Resmî Gazete, 13.02.2104. Sayı 28912. Toplu Konut İdaresi Tarafından Şehit Ailelerine, Harp ve Vazife Malulleri ile Dul ve Yetimlerine Açılacak Faizsiz Konut Kredisi Hakkında Yönetmelik.
- T.C. Resmî Gazete Tarihi: 08.06.2017. Sayı 30090. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Satış, Devir, İntikal, Kiraya Verme, Trampa, Sınırlı Ayni Hak Tesisi ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.
- T.C. Resmî Gazete Tarihi: 26.10.2021. Sayı: 31640 Kooperatifler Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun No. 7339.



- T.C. Ticaret Bakanlığı (2022). 10 Mayıs 2022 tarihinde <https://ticaret.gov.tr/kooperatifcilik/kooperatifler-hakkinda-bilgiler/kooperatifcilik-ilkeleri> adresinden erişildi.
- Tekeli, İ. (1982). Türkiye’de konut sunumunun davranışsal nitelikleri ve konut kesiminde bunalım, *KONUT’81*, içinde ss.57-101, Kent-Koop Konut Üretim ve Yapı Kooperatifleri Birliği, Özgün Matbaacılık, Ankara.
- TOKİ (2022). 10 Mayıs 2022 tarihinde <https://www.toki.gov.tr/kurulus-ve-tarihce> adresinden erişildi.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022a), 2 Mayıs 2022 tarihinde [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/ikinci\\_Bes\\_Yillik\\_Kalkinma\\_Plani-1968-1972.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/ikinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf) adresinden erişildi.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022b), 2 Mayıs 2022 tarihinde [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/ucuncu\\_Bes\\_Yillik\\_Kalkinma\\_Plani-1973-1977.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/ucuncu_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1973-1977.pdf) adresinden erişildi.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022c), 2 Mayıs 2022 tarihinde [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/dorduncu\\_Bes\\_Yillik\\_Kalkinma\\_Plani-1979-1983.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/dorduncu_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1979-1983.pdf) adresinden erişildi.
- Türkiye İstatistik Kurumu (2022). 2 Mayıs 2022 tarihinde <https://data.tuik.gov.tr/Search/Search?text=yapi%20izin%20istatistikleri> adresinden erişildi.
- United Nations, (1975). *Non-profit housing associations, organization-financing-structural integration*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.