

52584

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE KONUT SORUNUNA
BİR ÇÖZÜM OLARAK KONUT KOOPERATİFÇİLİĞİNİN
GELİŞİMİ VE TÜRK KONUT POLİTİKASI
İÇERİSİNDEKİ YERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. KEMAL GÖRMEZ

Hazırlayan

A. AYDIN ESMERAY

ANKARA-1996

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

*Emir tepe terkin
evlenebilir
Dr. Kemal Görmez
29.8.96
Ka*

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE KONUT SORUNUNA
BİR ÇÖZÜM OLARAK KONUT KOOPERATİFÇİLİĞİNİN
GELİŞİMİ VE TÜRK KONUT POLİTİKASI
İÇERİSİNDEKİ YERİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. KEMAL GÖRMEZ

Hazırlayan
A. AYDIN ESMERAY

ANKARA, 1996

ÖZET

Cumhuriyet'in ilânıyla katî ve çok boyutlu bir modernleşme sürecine dahil olan Türkiye'de, 1950'li yıllardan itibaren, ulusal pazar sisteminin işlemeye başlaması ve sanayileşme ile birlikte üretim ve tüketim kalıplarının kitleselleşerek değişmesine, halkın gündelik hayatının geleneksel cemaatçi bağlarından çözülüp iş/çalışma etrafında kenti odak alarak niteliksel bakımdan gelişmesine ve hayat standartlarının ani yükselişe geçmesine şahit olunmuştur.

Türkiye'de nüfus artışı, iç göçlerin hızlanması ve hızlı kentleşme, reel-fizikî anlamda "modernleşme" olarak adlandırılabilen süreç içerisinde, pek çok sorunla birlikte, konut sorununu da ortaya çıkarmıştır.

Konut sorunu üzerinde odaklanan bu çalışmada, bir yandan sorunun gelişimi, bir yandan da çözüm çabaları ele alınmıştır.

Konut sorunu, esasen, gelişmekte olan, yani modern ekonomiye sonradan intibak etme uğraşındaki bütün ülkelerde ortaya çıkmıştır. Gecekondulaşma ise bu sorunun en bariz göstergelerinden biri olmuştur.

Türkiye'de konut sektörünün ekonomik gelişme bakımından taşıdığı önemin idrakinin de etkisiyle kamu otoriteleri soruna çözüm bulmak için bazı arayışlara başlamışlardır. Kamu otoriteleri çeşitli dönemlerde farklı politikalar izleyerek sorunu çözmek istemişlerdir.

Türkiye'de uygulanan değişik politikaların, sorunun çözümünde yetersiz kaldığının anlaşılmasıyla, alternatif bir çözüm olarak konut kooperatifçiliğine ağırlık verilmiştir.

Türkiye'de esasen 1934 yılında başlayan, fakat yeterli teşviki görmediği için bir türlü istenen sonuçları veremeyen kooperatifçilik, nihayet 1980'li yıllarda kesin bir politika tercihi halini almıştır.

Toplu Konut İdaresi'nin kurulması ve konut üretimini teşvik için bir fon oluşturulmasıyla devlet, konut kooperatifçiliği alanında etkili bir teşvik mekanizması oluşturmuştur.

Belirtilen dönemden itibaren, ferdî konut kooperatifçiliği yanından, bunda daha çok ve planlı bir şekilde "toplu konut" seçeneği ön plana çıkmıştır.

Devlet kendi kurumu marifetiyle alanda etkin bir varlık haline gelmiş olmakla birlikte, genel olarak kooperatifçiliğin, özel olarak ise konut kooperatifçiliğinin sorunlarına gereken ilgi gösterilmemiştir.

Konut kredisi uygulamalarının sosyal amaçlara göre isabetli bir şekilde kararlaştırılıp uygulanmaması, kırsal-kentsel toprak reformunun yapılamamış olmasından ileri gelen arsa rantların yüksekliği, kentsel gelişme alanlarına kayan kooperatif konutlarına altyapı teminindeki güçlükler, kooperatiflerin iç ve dış denetiminin yetersizliği, yerel yönetimlerin konuyla ilgili karar ve uygulamalardaki zayıflığı, ilgili mevzuatın dağınıklığı gibi önemli sorunlar toplu konut kooperatifçiliği yoluyla konut sorununa etkili çözümler bulunmasını önlemektedir.

Çalışmada, konut kooperatifçiliği alanındaki gelişmeler ortaya konduğu gibi, karşılaşılan bu gibi sorunlar da uygulamaların değerlendirilmesine dayalı olarak belirlenmiş ve çeşitli çözüm yolları önerilmiştir.

ABSTRACT

In Turkey, where a multi-dimensional modernization process has started after the declaration of Republic, what has been witnessed is, as of 1950s, an alteration in the production and consumption patterns by having them aggregated parallel to the functioning of the national marketing system and industrialization, quantitative development of the people by taking the city as a point of focus and centering around the working/business activities by unbinding the traditional and communal ties of their daily lives and transition to a rapid increase of their living standards.

Population increase in Turkey has created the problem of housing in addition to a number of other problems within the process which can be described as acceleration of the domestic immigration and rapid urbanization in the real-physical sense.

In this work, which has focused on the problem of housing; on one hand, the development of the problem and the efforts spent towards its solutions have been dealt, on the other.

The problem of housing, in fact, has appeared in all the developing countries, that is to say, in those countries which try to adapt themselves into the modern economy at a later period. Squatter development has been one of the most obvious indicators of this problem.

With the impact of the significance perceived as regards the housing sector in Turkey in terms of economic development, the public authorities have begun to seek a number of ways to solve this issue. The public authorities, in a sense, have tried to solve this problem by following different policies in various periods.

After reaching to the conclusion of insufficiency in the solution of the problem through different policies implemented in Turkey, housing cooperatives has been favoured to a large extent as an alternative solution. The cooperative movement, which has started actually in the year 1934 but

has produced no satisfactory result for it has not been supported adequately, has finally turned out to be a preference of policy in a clear-cut way in 1980s.

After the foundation of the Administration of the Mass Housing and through the creation of a fund to produce housing facilities to encourage such an activity, the State has formed an effective mechanism for the incentives in the sphere of mass housing.

As of the indicated period, in addition to the individual housing cooperatives, the choice of 'mass housing' has emerged to be a primary approach, which is much more and planned way of housing compared to that of the individual housing cooperatives.

Although the State has become an effective existence through its own organization, the necessary interest has not been shown, in general, for the problems of the movement of cooperatives; and, in particular, for the problems related to the housing cooperatives.

Effective solutions through mass cooperatives cannot be created for such significant issues as failure to decide and implement the application of the housing credits properly in line with their social objectives, high level of the profitability of the building plots due to the failure to actualize the urban-rural land reform, difficulties in providing infrastructure for the cooperative buildings which extend towards the urban development regions, lack of interior and exterior control of the cooperatives, weakness of the local administrations regarding the decisions and application related to this issue, and the irregularities of the relevant legislation.

In this study, the developments in the sphere of the housing cooperatives are presented and the related problems are described on the basis of the evaluation of the application and a number of ways of solutions have been proposed.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
İÇİNDEKİLER.....	I
TABLolar LİSTESİ	V
KISALTMALAR.....	VII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KONUT VE KONUT SORUNU

1. KONUTUN TANIM VE NİTELİKLERİ	4
1.1. Konutun Tanım ve Nitelikleri.....	4
1.2. Konutun Ekonomik ve Sosyal Boyutları	7
2. KONUT SORUNU VE KONUT SORUNUNUN NEDENLERİ	8
2.1. Konut Sorunu.....	8
2.2. Konut Sorununun Nedenleri.....	10
2.3. Konut Sorununun Boyutları.....	10
2.3.1. Konut Gereksinimi ve Konut Açığı	10
2.3.2. Barınma Koşulları	13
2.3.3. Gecekondulaşma	14
2.3.4. Kiralık Konut Problemi.....	14
2.3.5. Kentsel Arsa Üretimi.....	15

İKİNCİ BÖLÜM

KONUT PİYASASI VE TÜRKİYE EKONOMİSİNDE KONUT SEKTÖRÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ

1. KONUT PİYASASI, KONUT ARZI VE TALEBİ	17
1.1. Konut Arzı ve Talebi	17
1.2. Konut Arzına Etki Eden Unsurlar	18

a. Talep	18
b. Finansman	18
c. Arsa ve Altyapı	19
d. Yapı Teknolojisi ve Yapı Malzemeleri.....	20
e. Girişimcilik ve Örgütlenme.....	21
f. Konut Üretiminde Sektörler	22
1.3. Konut Talebi	24
1.3.1. Türkiye’de Konut Talebine Etki Eden Faktörler.....	24
a. Nüfus Artış Hızı	24
b. Hızlı Kentleşme ve Göçler	25
c. Gelir Düzeyi	27
d. Alternatif Yatırım İmkanları	27
e. Aile yapısında Meydana gelen Değişiklikler	28
f. Diğer Faktörler.....	28
2. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE KONUT SEKTÖRÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ.....	28
2.1. Konut Sektörünün GSMH İçindeki Yeri	29
2.2. Konut ve Konut Altyapısı Sektörleri Yatırımlarının Üretim ve İstihdama Etkileri.....	29
3. YERLEŞME KARARLARI İLE İLGİLİ MEVZUAT VE KURUMLAR ..	30
3.1. Türkiye’de Yerleşme Kararları İle İlgili Başlıca Yasalar	31
3.2. Bu Yasalara Göre Yerleşme Kararları Veren Kurul ve Kuruluşlar	32
3.3. Yerleşme Kararları İle İlgili Sorunlar	33
4. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI İÇİNDE KONUT	33
4.1. Sosyal Devlet Anlayışı ve Sosyo Ekonomik Haklar.....	33
4.2. Konut Hakkı.....	34
5. YEREL YÖNETİMLER VE KONUT	35
5.1. Yerel Yönetimlerin Konut Sektöründeki Görev, Yetki ve Sorumlulukları	36

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KOOPERATİFÇİLİK VE KONUT KOOPERATİFLERİ

1. KOOPERATİF TANIMI VE GENEL OLARAK KOOPERATİFÇİLİK ..	42
1.1. Kooperatif, Toplu Konut, Konut Kooperatifleri Tanımı	42

1.2. Kooperatifçilik İlkeleri.....	43
1.3. Kooperatifçiliğin Doğuş ve Gelişimi.....	44
2. KOOPERATİFÇİLİK VE KONUT KOOPERATİFLERİ.....	45
2.1. Genel Kooperatifçilik İlkelerinin Konut Kooperatiflerince Uygulanması	45
2.2. Konut Üretiminde Kooperatifleşmenin Önemi.....	45
2.3. Konut Kooperatiflerinin Kooperatifçilik Hareketi İçindeki Yeri	46
2.4. Konut Kooperatiflerinin Avantajları.....	47
2.5. Konut Kooperatiflerinin Diğer Kooperatif Türlerine Göre Farklı Yönleri.....	47
2.6. Konut Kooperatiflerinin Sınıflandırılması.....	48
2.7. Türkiye’de Konut Kooperatiflerinin Gelişimi	49

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KONUT SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNE BİR ALTERNATİF OLARAK KONUT KOOPERATİFLERİ

1. TÜRKİYE’DE KONUT KOOPERATİFÇİLİĞİNİ DESTEKLEYEN KONUT POLİTİKALARI	54
1.1. Planlı Dönem Öncesi	55
1.1.1. Konut Alanındaki Gelişmeler	55
1.1.2. Konut Kooperatifçiliği Alanında Gelişmeler.....	57
1.2. Planlı Dönem	58
1.2.1. Konut Alanında Gelişmeler	58
1.2.2. Konut Kooperatifçiliği Alanındaki Gelişmeler.....	64
2. TÜRKİYE’DE KONUT KOOPERATİFÇİLERİNE KREDİ SAĞLAYAN BAŞLICA KURULUŞLAR	65
2.1. Toplu Konut Yasası Dönemi Öncesi	65
2.1.1. Türkiye Emlak ve Kredi Bankası (TEKB).....	65
2.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)	66
2.1.3. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK).....	68
2.1.4. Bağ-Kur.....	70
2.2. Toplu Konut Yasası Dönemi	71
2.2.1. Kamu Konut Fonu.....	72
2.2.2. Toplu Konut Fonu	73

a- Toplu Konut Kredileri Uygulamaları	73
b- Krediler Hakkında Genel Bilgiler.....	74
c- Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği Esaslarına Göre Açılan Krediler.....	75
3. KONUT KOOPERATİFLERİNE YÖN VEREN YASAL DAYANAKLAR.....	80
4. KONUT KOOPERATİFLERİNDE ÜST ÖRGÜTLENMELER.....	81

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFLERİNİN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ

1. TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFLERİNİN ÜSTÜNLÜKLERİ	83
1.1. Mali Üstünlükler.....	83
1.2. Teknik Üstünlükler.....	84
1.3. Sosyal Üstünlükler.....	84
2. TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFİNİN ÇEŞİTLERİ	84
3. KOOPERATİFÇİLİK İLKELERİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFLERİ	85
4. SÖSYAL KONUT POLİTİKALARI VE TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFLERİ	86
5. TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFLERİNİN GENEL SORUNLARI	87

DEĞERLENDİRME, SONUÇ VE ÖNERİLER..... 91

DEĞERLENDİRME..... 91

SONUÇ VE ÖNERİLER..... 92

KAYNAKÇA..... 103

TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa No.
TABLO 1	KONUT GEREKSİNİMİNE ETKİ EDEN FAKTÖRLER..... 11
TABLO 2	KONUT KOOPERATİFLERİ VE ÜRETİLEN KONUT SAYISI (İnşaat Ruhsatlarına Göre)22
TABLO 3	1927-1990 YILLARI NÜFUS ARTIŞI25
TABLO 4	KENTLEŞME.....26
TABLO 5	KONUT KOOPERATİFLERİ KESİMİNDE SAYISAL GELİŞMELER.....51
TABLO 6	YILLARA GÖRE KONUT ÜRETİMİNDEKİ KOOPERATİF KESİMİN PAYI (1979-1988 Yapı İzinlerine Göre)52
TABLO 7	YILLARA GÖRE KONUT ÜRETİMİNDE (BİTİRİLEN) KOOPERATİF KESİMİNİN PAYI (1979-1988 Yapı İzinlerine Göre)53
TABLO 8	SSK'NIN 1962-1985 YILLARI ARASINDA KREDİLENDİRİLDİĞİ KOOPERATİF SAYISI, ÜRETİLEN KONUT BİRİMİ VE TAHSİS EDİLEN KREDİ MİKTARLARI (Kredi Tahsis Tarihine Göre)67
TABLO 9	SSK'CA 1962-1984 YILLARI ARASINDA KREDİLERDİRİLEN KOOPERATİFLERİN YOĞUNLAŞTIĞI İLLER68
TABLO 10	OYAK TARAFINDAN 1963-1985 YILLARI ARASINDA KREDİLENDİRİLEN KOOPERATİFLERCE ÜRETİLEN KONUT BİRİMİ VE BU KOOPERATİFLERE TAHSİS EDİLEN KREDİ MİKTARLARI (Kredi Tahsis Tarihine Göre).....69
TABLO 11	OYAK TARAFINDAN VERİLEN KREDİ LİMİTLERİNİN YILLARA GÖRE ARTIŞ DEĞERLERİ, FAİZ ORANLARI VE GERİ ÖDEME SÜRELERİ.....70
TABLO 12	BAĞ-KUR'CA 1975-1980 YILLARI ARASINDA PROJELENDİRİLEN KOOPERATİF SAYISI, ÜRETİLEN KONUT BİRİMİ VE TAHSİS EDİLEN KREDİ MİKTARLARI (Kredi Tahsis Tarihine göre).....71
TABLO 13	TOPLU KONUT İDARESİNİN 1984-1996 (AĞUSTOS SONU) DÖNEMİNDE FİNANSMAN SAĞLADIĞI KONUTLAR.....74

TABLO 14	TOPLU KONUT FONU'NDAN TOPLU KONUT KANUNU UYGULAMA YöNETMELİĞİNE GÖRE AÇILAN KREDİLERİN DURUMU (Ferdî Kredi ile Toplu Konut Yapımcılarına)	75
TABLO 15	İLK DEFA KREDİ AÇILAN VE TAMAMLANAN KONUTLARIN YILLARA GÖRE DAĞILIMI	77
TABLO 16	1992-1996 (AĞUSTOS SONU) DÖNEMİNDE EK KREDİ AÇILAN VE TAMAMLANAN KONUT SAYILARI	78
TABLO 17	1992-1995 (ARALIK SONU) DÖNEMİNDE AÇILAN EK KREDİ VE YENİ KREDİ MİKTARLARI	78
TABLO 18	TOPLU KONUT FONUNDAN KREDİ TAHSİSİ YAPILAN ESKİ KOOPERATİFLER (1982 - 1986).....	79
TABLO 19	KENT-KOOP'UN ÖRGÜTLENMESİNİ ÜSTLENDİĞİ YENİ YERLEŞME GİRİŞİMLERİ	82

KISALTMALAR

a.g.e.	:	Adı Geçen Eser
a.g.m.	:	Adı Geçen Makale
A.İ.D.	:	Amme İdaresi Dergisi
A.İ.T.İ.A.	:	Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
A.Ü.SBF	:	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi
C.	:	Cilt
D.P.T.	:	Devlet Planlama Teşkilatı
D.İ.E.	:	Devlet İstatistik Enstitüsü
S.	:	Sayı
s.	:	Sayfa
T.İ.D.	:	Türk İdare Dergisi
TÖDAİE	:	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	:	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
Yay.	:	Yayınları

GİRİŞ

Türkiye, Cumhuriyetle birlikte modernleşme yönünde katî bir tercihte bulunmuştur. Sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik hayatın tepeden tırnağa yeniden şekillendirilmesine matuf reformlar bu tercihin doğal uzantıları olarak değerlendirilebilir. Bazen devrim veya inkılâp olarak da adlandırılan reformlarla, bir yandan devlet yeni bir anlayışla, farklı esaslar üzerinde yeniden kurulurken, bir yandan da toplum yeni bir kalıba sokulmak istenmiştir.

Cumhuriyet dönemi reformlarının, başarılı olup olmadıkları, yapılaş tarzları ve benzeri bakımlardan tartışılması ve değerlendirilmesi mümkündür; bununla birlikte, bu reformlarla Türkiye'nin yeni bir hayata başladığı inkâr edilemez bir gerçektir.

Tarihî süreç üzerinde durularak, Cumhuriyetin ilk dönemlerindeki değişimlerin daha ziyade idare, hukuk, eğitim gibi alanları kapsayan siyasal yapının yenilenmesine yöneldiği, ekonomik ve toplumsal hayatın ise tedricen modernleştiği söylenebilir.

Bu tespiti bir örnekle açmak gerekirse, üniter-millî devlet ilkesi Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte benimsenmiş ve örneğin dil ve tarih araştırmalarının teşviki ve kurumsallaştırılmasıyla desteklenmiştir; bununla birlikte, siyasal birim alanda yaşayan halkın sosyo-ekonomik anlamda fizikî bütünleşmesi, bir başka ifadeyle uluslaşması, ulaşım ağının tamamlanmaya, bunun bir neticesi olarak ulusal pazar sisteminin kurulmaya girişildiği 1950'li yıllarda başlamıştır.

Modernleşmenin bu ikinci boyutunu karakterize eden olgular, ulusal pazar sisteminin işlemeye başlamasıyla birlikte üretim ve tüketim kalıplarının kitleselleşerek değişmesi, halkın gündelik hayatının geleneksel cemaatçi bağlarından çözülerek iş/çalışma etrafında kenti odak alarak niteliksel bakımdan gelişmesi ve hayat standartlarının anî yükselişe geçmesidir.

Bu çalışmada, reel-fizikî modernleşme olarak adlandırılacak olan bu süreçte ortaya çıkan konut sorunu ve bu sorunun çözümü için gelişen konut kooperatifçiliği olgusu üzerinde durulacaktır.

Bilindiği gibi, ülkemizde nüfus artışı, iç göçlerin hızlanması ve hızlı kentleşme, özellikle 1940'lı yılların ikinci yarısından itibaren, yani reel-fizikî modernleşme olarak adlandırdığımız süreçle birlikte belirginleşmeye başlamıştır. Söz konusu gelişmeler, tabiatıyla, konut sorununu da ülke gündemine yerleştirmiştir.

Türkiye'nin kaynakları kıt bir geleneksel tarım ülkesi olarak başladığı kalkınmasını bir plan dahilinde değil, serbest ortamda yürüttüğü de dikkate alınacak olursa, konut sorununun bugüne kadar çözülememiş olması daha iyi anlaşılabilir.

Konut sorunu esasen bütün gelişmekte olan, yani modern ekonomiye sonradan intibak etme uğraşındaki ülkelerde ortaya çıkmıştır. Gecekondulaşma ise bu ülkelerdeki konut sorununun en bariz göstergesini oluşturmuştur.

Öte yandan, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde konut sektörünün ekonomik ve sosyal öneminin kavranması, soruna çözüm aramak için kamu otoritelerini zorlamıştır. Kamu otoriteleri çeşitli dönemlerde farklı politikalar izleyerek sorunu çözmeye çalışmışlardır. Nihayet, uygulanan politikaların sorunun çözümünde yetersiz kalmasıyla, alternatif bir çözüm olarak konut kooperatifçiliği yoluyla toplu konut yapımına yönelindiği görülmüştür.

Ülkemizde 1934 yılında başlayan konut kooperatifçiliği, zaman içerisinde niteliksel ve niceliksel bakımlardan hızla gelişmiştir.

Bu çalışmada; konut, konut sorunu ve boyutları ele alınarak, sorunun çözümünde bir alternatif olarak ortaya çıkıp gelişen konut kooperatiflerinin önemi, gelişimi ve sorunları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın Birinci Bölümünde konutun tanım ve nitelikleri ile nedenleri ve boyutları itibarıyla konut sorunu belirlenmeye çalışılmış, İkinci Bölümünde konut arz ve talebi bakımlarından konut piyasası ve Türkiye ekonomisinde konut sektörünün genel görünümü ele alınmıştır.

İkinci Bölümde, ayrıca, ülkemizdeki yerleşme kararları ile ilgili mevzuat ve kurumlar belirlenmeye çalışılmış, sosyal devlet anlayışı içerisinde konut konusu açıklanmış ve nihayet yerel yönetimlerin konutla ilgili görev ve faaliyetleri üzerinde durulmuştur.

Çalışmanın Üçüncü Bölümünde kooperatifçilik ve konut kooperatifleri üzerinde odaklanılmış; genel planda kooperatifçiliğin belirlenmesinden sonra özel bir kooperatifçilik türü olarak konut kooperatifçiliğinin avantajları, türleri ve gelişimi kısaca açıklanmıştır.

Çalışmanın Dördüncü Bölümünde Türkiye'de konut sorununun çözümünde bir alternatif olarak konut kooperatifçiliğinin dönemler itibarıyla gelişimi ortaya konmaya çalışılmıştır.

Beşinci Bölümde Türkiye'de konut kooperatiflerinin, üstünlükleri, çeşitleri, uygulamaları ve sorunları itibarıyla genel bir değerlendirmesi yapılmış; Sonuç bölümünde ise konut kooperatifçiliğinin geliştirilerek konut sorununun çözümünde etkili bir yöntem haline gelebilmesi yönünde değerlendirme yapılarak bazı önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KONUT VE KONUT SORUNU

1. KONUTUN TANIM VE NİTELİKLERİ

1.1. Konutun Tanım ve Nitelikleri

İnsanın temel gereksinimleri dünyanın her tarafında birbirine benzemekte ve barınma gereksinimi de beslenme ve giyinme gereksinimi gibi başta gelmektedir. Bu yüzden konut, insan yaşamının doğumundan ölümüne kadar ayrılmaz bir parçası olmaktadır.

Ailenin barındığı, güvenlik içinde yaşadığı, ahlak ve kültürün geliştiği yuvayı konut olarak tanımlamak mümkündür. Ayrıca, konutu birey ve aile için temel gereksinimlerden birini karşılayan bir barınak, toplum için toplumsal ve mekansal içeriği olan bir olgu olarak da ele alabiliriz.¹

Konut kavramı sadece konutların oluşturduğu bir stoku anlatmak için kullanıldığında, konutu bir mal olarak sınırlandırmaktadır. Oysa konut, gerçek ve beklenen sonuçları elde etmek amacıyla birçok kişi ve örgütü bir araya getiren karmaşık bir süreçtir.

Konut insan için barınma ihtiyacını karşılaması dışında çok özel bir anlam ifade eder. İnsan için konut bir sosyal güvenlik unsuru, mülkiyet hakkının bir sembolü ve sahiplik duygusunun yaşanmasını sağlayan bir araçtır. Konut, toplumumuzda; misafirlik, konaklama, komşuluk ihtiyaçlarının karşılandığı, yaşlıların sosyal güvenlik ve bakımlarının sağlandığı, uzaktaki akrabaların hastalarının bakıldığı, çocukların okutulduğu, kendine has mutfağın çalıştığı, boş vakitlerin değerlendirildiği, ibadetin yapıldığı, doğumların olduğu, hastaların ve ölümlerin yaşandığı, ev işletmelerinin kurulup işletildiği, düğünlerin, bayramların yapıldığı bir yuvadır. Bu sebeple konut sosyal bünyeyi dengeleyen önemli bir fonksiyona sahiptir. Barınma ihtiyacı

1 GÖKÇEER, Fikri: "Konut Sorunu", T.İ.D., S. 3161, 1982, s.57.

karşılanmamış bir toplumda sosyal barışın korunması ve huzurun tesis edilmesi mümkün değildir. Netice olarak, konut; sosyal, ekonomik, kültürel, siyasal bir olgudur.

Konut, insanların içinde yaşadığı, zamanlarının önemli bir dilimini geçirdiği fiziksel çevreyi oluşturan, uzun süre dayanan bir tüketim maddesidir. Gelişim süreci içinde, nüfus artışı ve kentleşme sonucunda konut artık devletin güvenlik, sağlık ve toplumsal refah gerekçesiyle bir kamu işgörsü olarak ele alınması gereken, özellikle Keynes'ci ekonominin arz ve talep kurallarına bırakılmayacak bir sorun durumuna gelmiştir.²

Konut fiziksel olarak sadece barınılacak yer anlamı taşımasına karşın, çevre, hayat standardı, görülen kamu hizmeti ve toplum menfaati gibi yönlerden değişik şekilde tanımlanabilir.

Çağdaş toplumda sadece sosyal bir varlık olarak düşünülmeyen, ekonomik yönden de önemli bir üretim unsuru kabul edilen insanın, barınma gereksinimini karşılaması dışında yaşadığı topluma faydalı olabilmesi, daha rahat yaşaması, yaşam standardının yükseltilebilmesi, ancak sıkı bir şekilde yaşadığı konutla mümkündür.

Konutu, sözlük anlamıyla; bir veya daha çok insanın ikamet ettiği yer, ev (apartman), mekan, ikametgah şeklinde tarif edebiliriz.³

Konut; içinde yaşayan insanlara ekonomik ve toplumsal yararlar sağlayan ve bu yoldan ekonomik gelişmeye katkıda bulunan dayanıklı tüketim mallarından biridir; konut yatırımlarına sermaye birikimi gözüyle bakılması, konutun ekonomiye ve toplumsal gelişmeye olan katkısı nedeniyledir.⁴

İnsanların konut isteği, yaşanan çağın şartlarına göre gelişmiş ve değişmiştir.

2 GERAY, Cevat: "Toplu Konut Sorunları ve Siyaseti", XIII. İskan ve Şehircilik Konferansları, SBF Yay. 15, 1983, s.2.

3 HASOL, Doğan: **Ansiklopedik Mimarlık Sözlüğü**, Yapı Endüstrisi Merkezi Yayınları A2, 1975, s.263.

4 KELEŞ, Ruşen: "Konut Kesimine Özelleştirme Sorunları", **Konut ve Konut İşletmeciliği**, Konut 86., 1987., s.72.

Bir toplumun düzenli ve başarılı olması büyük çapta bireylerin tutumuna dayanır. Temel sayılan uygar yaşam gereklerini karşılayacak bir konutu olmayan, ailesini barındıramama kaygısıyla çırpınan bir kişi, ülkesinin kalkınmasına gerekli yardımı sağlayamaz.⁵

Konut, ekonomik ve sosyal gelişimin bir göstergesidir. Nitekim Fransızlar “Bir ülkede konut işi iyiye, başka işlere bakmayın. Onlar zaten iyidir.” özdeyişiyle bunu en güzel şekilde açıklamışlardır.

Konut insanları sadece dış çevreden koruyan bir barınma aracı değil aynı zamanda bir ikametgahtır. Bu nedenle konut tasarımında konutun, insanın bütün gereksinmelerinin karşılaması gerektiği dikkate alınmalıdır. Ekonomik etkenler bazı konut özelliklerinin gözden uzak tutulmasını gerektirebilmekte ve konut kalitesini etkilemektedir. O zaman da konut değil, barınak sözkonusu olmaktadır. Bu sebeple, ekonomik düşüncenin fiziksel, sosyal, psikolojik ve kültürel gereksinmeler ile birlikte düşünülmesi konutun bir barınak değil, bir yaşama yeri olması için gereklidir.

Nitelikli bir konut güvenli, sağlıklı, konforlu, kullanışlı, bakımlı ve anlamlı olduğu kadar enerji ve çevreye duyarlı olmalıdır. Konut yaşam çevrelerinin bireysel, sosyal ve kültürel gelişmeyi artırıcı biçimde tasarlanması esastır.

Konut tek başına algılandığında: a. Bir barınak olmak, b. Üretilen bir meta olmak, c. Bir tüketim malı olmak, d. Bir yatırım olarak spekülasyon değer artışlarına el koyma yolu olmak, e. Toplumda kişilere ve ailelere geleceklerinde bir güvence olmak, f. Emegın yeniden üretildiği yer olması ve emegın yeniden üretiminin fiyatını belirlemesi, g. Gerek enflasyonun karşısında paranın değerini korumayı, gerekse yeni oluşan kentsel rantlara el koyabilmeyi sağlayan bir yatırım aracı olması işlevleri ortaya çıkacaktır. Bir kentsel çevrenin parçası olarak algılandığında ise, h. Bir kültürel artifakt olarak o çevre ile iletişim içinde bulunmak, k. Bir yaşam ve çevresinin ya da kalitesinin oluşturulmasında yapı taşı olmak; ekonomik sektör olarak, l. Ekonominin canlandırılması, bunalımdan çıkarılması, istihdam yaratma aracı olmak gibi değişik ve çok işleve sahiptir.⁶

5 URAL, Oktay: "Türkiye'de Konut Sorunu", *Milliyet Gazetesi*, 21.03.1990, s. 2.

6 TEKELİ, İlhan: *Konut Araştırmaları Sempozyumu*, T.C. Başbakanlık, T.K.İ.B. Konut Araştırmalar Dizisi, 1, 1995, s.2.

Konutun ekonomik ve sosyal niteliklerini şu şekilde özetleyebiliriz: Konut milli gelire katkısı, kamu giderlerini azaltıcı etkisi ve bu yolda ekonominin diğer çeşitli kesimlerine daha fazla kaynak aktarımına izin vermesi, aile düzenini olumlu etkilemesi, sosyal bir güvence oluşturmaya, sahibine kira yoluyla getiri sağlaması gibi doğrudan ya da dolaylı, ekonomik ve sosyal birçok özelliği haizdir.

Sonuç olarak konutun ne anlama geldiği gözönünde bulundurulmalıdır. Konut bir metadır, bir barınaktır, bir tüketim maddesidir, toplumsal bir hizmettir, refah sisteminin bir parçasıdır, bir üretim birimi ve bütün bunların toplamıdır.

1.2. Konutun Ekonomik ve Sosyal Boyutları

Günümüzde, konut yatırımlarının verimli yatırımlar olduğu görüşü giderek kabul edilmektedir. Oysa yakın tarihe kadar konutun belirli üretim sürecinin son yatırım ürünü olduğu, yatırımlara ağırlık verildiğinde ekonomik gelişmeyi geciktireceği, yeni üretimleri teşvik etmediği görüşü hakim idi. Bugün ise konut sektörünün ekonomik ve sosyal yararları iyice anlaşılmıştır. Özetlemek gerekirse konut yatırımları dolaylı, dolaysız çeşitli ekonomik ve toplumsal yararlar sağlamaktadır.⁷

Ekonomik açıdan konut yatırımlarının yararları

Konuta yatırım yapanların kira, faiz vb. getiriler sağlaması sonunda, daha çok gelir elde etmesi, konut yatırımının mikroekonomik yararını oluşturmaktadır.

Makroekonomik açıdan konut yatırımının yararları

Artan işlendirme ve yüksek güdülendirme yoluyla yüksek ücretler ödenmesi, üretimin artması, yatırımdan çok getiri elde edilmesi gibi nedenlerle ulusal ya da bölgesel gelirlerde artışlar görülmesi, kamu giderlerinde (cinayetlerin, yangınların azalmasından, hastalık ve kaza giderlerinin azalmasına) düşüşler sağlanması ve bu yolda ekonominin diğer kesimlerine daha fazla kaynak aktarılmasına imkan verilmesi ise konut yatırımının makroekonomik yararlarıdır.

Aile dirlik düzenin gelişmesi; özel yaşamdaki gizliliğin (mahremiyetin) sağlanması; beden sağlığındaki, beslenmedeki gelişmeler; akılsal tutumlarda, gönül gücünde ve beklentilerde iyileşmeler; komşuluğun gelişmesi ve daha iyi araştırma ve

7 GERAY, Cevat: a.g.e., s.4.

çalışma davranışlarının gelişmesi ise konut yatırımının toplumsal yararlarını oluşturmaktadır.

2. KONUT SORUNU VE KONUT SORUNUNUN NEDENLERİ

2.1. Konut Sorunu

Konut; nitelik ve nicelik yönünden kalkınma düzeyi düşük, kaynakları kıt ve dağılımı adaletsiz, kalkınma planlarında öncelikleri sosyal sorunlara dolayısıyla konuta kaydırılamamış ülkelerde, temel toplumsal sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde de konut, barınma görevi dışında bir sosyal güvenlik aracı olarak çözüm bekleyen bir sorun haline gelmiştir.

Gelişmekte olan ülkelerde yaşayan insanlar, aile yapıları, gelirleri, harcama eğilimleri, eğitim düzeyleri, hayat standardı gibi göstergeler ile konut özellikleri kısaca özetlenecek olursa; gelir dağılımı eşitsizdir. Zengin kesim milli gelirin yaklaşık yüzde 50'sini almakta en yoksul grubun payı ise yüzde 5'in altında kalmaktadır. Milli gelirden çok az pay alan dar gelirli kesim gelirleri ile zor beslenebilmektedir. Aileler için konut yaşamlarında önemli bir yer tutmakta bu nedenle aile bütçesinde yüzde 20-25 gibi bir pay konuta ayrılmaktadır. Bu kadar payın konuta ayrılmasına karşın konutun, sağlıklı bir konumda olduğunu söylemek güçtür. Konutların pek çoğu fiziksel olarak planlama ilkelerine uygun değildir, tek aile yaşayan konutlarda ise aileler kalabalık olduğundan oda başına düşen kişi sayısı yükselmekte, insanların ruh sağlığı bozulmaktadır.⁸

Türkiye'de dar gelirli kentin kentte karşılaştıkları güçlüklerin başında geçim sıkıntısı gelmekte, bunu iş bulma kaygısı ile konut sorunu izlemektedir. Konutlar ilk yapılırken minimum boyutlarda ve tek mekan olarak yapılmakta, zamanla bu mekana banyo, mutfak, WC gibi ıslak hacimler ilave edilmekte, sonraki eklemeler ise ailenin gereksinimine göre oda olmaktadır.

Konutların yaklaşık yüzde 20-30'u şehir suyu kullanamamakta, bunların bir kısmı artezyen kuyularından su ihtiyaçlarını karşılamakta, bir kısmı ise mahalle çeşmesinden ve tankerlerle getirilen sulardan faydalanmaktadır. Konutların yüzde

⁸ PULAT, Gülçin: "Türkiye'de dar Gelirli Kentlinin Sosyo-Kültürel Ekonomik ve Mekansal Özellikleri", **Dar Gelirli Kentlerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları**, Kent-Koop Yay. 98, Mart 1992 Ankara, s.168.

90'ında elektrik olduğu anlaşılmakta, kanalizasyon sistemine bağlı konutlar, tüm konutların 3/4'ünü kapsamaktadır. Konutların yaklaşık yarısında bağımsız banyo, yüzde 15-20'sinde mutfak, yüzde 15'inde WC yoktur. Konutların 1/3'ünde ayrı çocuk odası vardır. Arsaların alanı ortalama 150 m², konutların alanı 60 m² yi bulmuştur. Kişi başına düşen konut alanı ortalama 13.13 m² bulunmakta, konutların alan olarak yetersiz ve hatta kişilerin ruh sağlığı açısından zararlı olduğu anlaşılmaktadır.

Dar gelirli konutlarının yaklaşık yarısı 3 odalı konutlardan oluşmakta, bunu yüzde 30 oranında 2 odalı konutlar, yüzde 17 oranında 4 odalı konutlar izlemektedir. Konut başına düşen kişi sayısı ortalama 5.13 bulunmuştur. Ailelerin yaklaşık yüzde 60'ı konutun sahibi, yüzde 40'ı kiracıdır. Konut sahibi ailelerin yaklaşık 1/3'ünün konutunun yasal tapusu vardır. Aileler konutlarının sağlıklı koşullarının farkındadırlar ve bundan rahatsızlık duymaktadırlar, konutundan hoşnut olanlar evin niteliğinden çok iyi çevre ve komşular, işe yakınlık ve düşük kira gibi etkenler nedeniyle konuttan memnuniyetini belirtmektedir.⁹

Birey ve aileler artan gelir ve kültürel değişime bağlı olarak, daha iyi niteliklere sahip konut edinmek istemekte olup bu durum ise konut talebini canlı tutmaktadır.

Dar gelirli ailelerin en önemli gereksinimleri; TUSİAD, 1986 verilerine göre konut (% 19.3), temel dayanıklı mallar (% 18.8), iş amaçlı mallar (% 13.6), sağlıkla ilgili ihtiyaçlar (% 10.4) şeklinde olmakta, sıralamayı lüks dayanıklı mallar (% 2.8) ve otomobil (% 2.5) izlemektedir.

Türkiye'de konutun toplumsal bir sorun olarak ortaya çıkması İkinci Dünya Savaşı sonrasına rastlamaktadır. 1945'lerde giderek hızlanan bir ekonomik, toplumsal ve politik değişim sürecine girilmiş ve bu değişimin bir sonucu olarak konut sorunu ortaya çıkmıştır.

Ekonomik büyüme ve kalkınmanın hızlanması ve kentleşmenin gündeme gelmesi ile konut sorunu giderek artan bir seyir takip etmiştir. Konut sorununun artması neticesinde ortaya çıkan tepkiler soruna çözüm aranmasını gerektirmiş ve soruna bir alternatif çözüm olarak karşımıza toplu konut yapımı ve kooperatifçilik

9 PULAT, Gülçin: a.g.m., s.170.

çıkmıştır. Konut sorununun, bütün toplumsal olgular gibi ekonomik, politik ve teknolojik boyut ve düzeyleri vardır.

2.2. Konut Sorununun Nedenleri

Temel arzın gereksinimi karşılayamaması şeklindeki özetlenen konut sorunu gereksinimin beklenen, arzın ise istenen altında kalması sonucunda doğmaktadır.

Türkiye’de konut sorununun doğmasına ve devam etmesine etki eden sebepler mevcuttur. Bu sebepler, konut talebi ve arzı ile yakından ilgili bulunmaktadır.

Türkiye’de konut sorununu ortaya çıkaran etkenler talep açısından şu başlıklar altında toplanabilir:

- Nüfus artış hızı,
- Hızlı kentleşme ve göçler,
- Düşük gelir seviyesi,
- Hane halklarında meydana gelen küçülmeler,
- Evlenmeler,
- Eskime ve yenileme ihtiyacı.

Arz açısından konut sorununa etki eden faktörler ise şu başlıklar altında toplanabilir:

- Konut talebi,
- Finansman ve maliyet,
- Arsa, imar planları ve alt yapı,
- Örgütlenme,
- Yapım teknolojisi,
- Mevzuat.

2.3. Konut Sorununun Boyutları

2.3.1. Konut Gereksinimi ve Konut Açığı

"Konut gereksinimi" kavramı "konut talebi" ile genelde karıştırılmaktadır. Konut gereksinimi sayısal yönden konut talebini de içerdiğinden konut talebine göre daha geniş bir anlam taşımaktadır.

Sosyal bir içeriğe sahip bulunan konut gereksinimi kavramı, belli bir anda mevcut konut miktarının ve kalitesinin her birey ya da aileyi, bireysel tercihlerden ve de ödeme güçlerinden bağımsız olarak, asgarî standartlarda barındırmak için gerekli olan, konut miktarı ve kalitesinin ne kadar altında kaldığını gösteren bir kavramdır. İktisadi bir kavram olan konut talebi ise, ailelerin ödeme gücü ve istediği konutu anlatır.¹⁰

Konut gereksinimi; ülkemizde nüfus artışı ve kentleşmeye paralel olarak giderek artmaktadır. Konut gereksinimini arttıran faktörleri, demografik faktörler ve yenileme ihtiyacından doğan faktörler olarak ayırmak mümkündür. Bu faktörler kendi içinde iki şekilde sınıflandırılabilir.

TABLO 1
KONUT GEREKSİNİMİNE ETKİ EDEN FAKTÖRLER

Demografik Konut İhtiyacına Etki Eden Faktörler	Yenilemeden Doğan Konut Gereksinimine Etki Eden Faktörler
Nüfus artışı Aile yapısında değişiklik Kırdan kente göç	Doğal afetler Kamulaştırma Gecekondu ıslahı Konutların kullanım amacının değişmesi Yenileme

Kaynak: Geray, Cevat; KELEŞ, Ruşen; YAVUZ Fehmi; **Şehircilik Sorunları, Uygulama ve Politikası**, A.Ü. SBF Yay., No: 415-B2, Ankara, 1978, s.593.

Türkiye’de özellikle demografik faktörler nedeniyle konut gereksinimi, oldukça yüksek bir düzeyde bulunmaktadır. Ancak konut maliyetlerinin yüksekliği ve konuta gereksinim duyan nüfus gruplarının gelir düzeylerinin düşüklüğü bu gereksinimin talebe dönüşmesine imkan vermemektedir. **Kent Koop. 1988 Çalışma Raporunda** belirtildiği üzere, 1989 yılında 10.880.700 hane halkının 299.800 gereksinimine karşılık 170.700 adet konut gereksinimi gerçekleştirilerek karşılanmış konut açığı yüzde 43 olarak ortaya çıkmıştır. Konut gereksiniminin gerçekleşme oranı istenen seviyeye çıkmamıştır.

Ödeme gücü olsun olmasın, birey, insan olması nedeniyle belli bir konut gereksinimi duyar. Bu alanda belli bir tarihteki konut gereksinimini ifade eden

¹⁰ GERAY, Cevat; KELEŞ, Ruşen; YAVUZ, Fehmi; **Şehircilik Sorunları, Uygulama ve Politikası**, A.Ü. SBF Yayınları, No: 415-B2, Ankara, 1978, s.593

“duragan” konut gereksinimi ve nüfusun gelecekteki barınma gereksinimini ifade eden “devingen” konut gereksinimi tahminleri yapılmaktadır.

Konut gereksiniminden ayrılması imkansız bir kavram ise konut sorunu kavramıdır. Konut sorununun ilk görünümü konut açığı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Konut açığı mevcut hane halkı sayısı ile mevcut konut sayısı hakkındaki dengesizliği anlatan bir kavram olup iki biçimde görülmektedir: “Açık konut açığı” ve “Gizli konut açığı”. Açık konut açığının gözle görülen sayısal özelliği açık olmasına karşın, gizli konut açığı kavramı ile anlatılmak istenen barınma koşullarının niteliğidir. Bir konut biriminin birden fazla hane halkı tarafından paylaşıyor olması yani konutun kalabalık olması gizli konut açığının göstergesidir. Gizli konut açığı nitel bir özellik taşımaktadır; hane halkı tipleri ile konut tipleri arasındaki dengesizlikten doğar.¹¹

Konut gereksiniminin yalnızca birim konut olarak saptanması amaca elvermez. Hanehalkı birimlerinin büyüklüğü, yaş, cinsiyet, evlilik bireşimleri önceden benimsenmiş ölçülere göre ne büyüklükte, kaç tane konuta gereksinim duyulduğu da saptanmalıdır. Konutun oylumu, yüzölçümü, pencere sayısı, oda sayısı, oda büyüklükleri, boyutları vb. gibi özellikleri de dikkate alınmalıdır. Genellikle kişi ya da hane halkı başına düşen oda sayısı bu konuda elverişli bir ölçü olarak benimsenmiştir.

Bugünkü konut gereksinimini saptamak amacıyla konut ya da oda başına düşen nüfus ya da hanehalkı sayısını yani barınma yoğunluğunu belirlemek, bunu istenebilir bir yoğunluk düzeyinde tutabilmek için belli ölçüler uygulamak da olanaklıdır.

Belli bir dönemin sonundaki devingen konut gereksiniminin önceden kestirilmesinde başlıca iki yol tutmaktadır:

1. Nüfus artışına , konut sunumuna ilişkin kestirimlere dayanmak,

2. Hanehalkı sayısının toplam nüfusa oranını yansıtan göstergelerden (katıklı ya da katıksız hane halkı dizini) yararlanmak.¹²

11 KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme ve Konut Politikası**, A.Ü. SBF Yay., No: 540, 1984, s.274.

12 GERAY, Cevat; **Konut Gereksinmesi ve Karşılama**, AİD, C.14, S.12, Haziran 1991, s.39-40.

2.3.2. Barınma Koşulları

Barınma koşulları, bir ülkedeki konutların sayısal ve niteliksel olarak, hane halklarının gereksinimlerini karşılamada yeterli olup olmadığının göstergesidir. Konutlar sayısal olarak gereksinimi karşılamıyorsa, bir konut açığı sözkonusudur. Konutların niteliksel olarak ihtiyaca cevap veremediği durumlarda ise gizli konut açığı sözkonusu olup, barınma koşullarının kötü olduğu söylenebilir.

Barınma koşullarını belirleyen konut nitelikleri, konutun sağlamlık durumu, sahip olduğu teknik özellikler, oda sayıları, içinde yaşayan hane halklarının özellikleri, barınma yoğunluğu şeklinde sıralanabilir.¹³ Türkiye’de varolan sıkışık barınma koşullarının her yıl daha iyileştiği gözlenmektedir. Yine her geçen gün konutların niteliklerinin giderek düzeltildiği ve barınma koşullarının iyiye doğru gittiği, konutlarda oda sayılarında 3-4 odaya doğru artışların olduğu görülmektedir.

İyi barınma koşulları, bir konutun iklim koşullarına uygun olarak yapılması, bağımsız mutfığa, tuvalete, banyoya sahip olması, elektrik, su ve kanalizasyon tesislerinin bulunması demektir.¹⁴

Türk milleti muhnis bir özelliğe sahiptir. Kanaatkar yapıları içinde ayağını yerden kesecek bir araba, başını sokacak bir yuvaya sahip olmak isteği ile ömrünü geçirir. Bu alışkanlıklar paralelinde kır ve kentlerde sağlıksız ve kalitesiz bir yapılaşmanın sürdüğü belirtilmektedir. Bu açıdan konutlar, iyi - orta nitelikte - kötü barınma koşulları içersinde şeklinde sınıflandırılabilir. 1987 Türkiye İstatistik Yıllığı D.İ.E. verilerine göre, belediye hudutları içersinde binaların yüzde 24 ünün çelik ve betonarme iskelet, yüzde 5’inin ahşap, yüzde 70’inin yığma taşıyıcı sistemle inşa edildiği ortaya çıkmaktadır. Yığma binaların ise yüzde 19’unun taş, yüzde 16’sının dolgu ve kerpiç maddelerle kaplandığı anlaşılmaktadır. Konut stokları içersinde nitelikleri açısından ayrıca konutların büyüklüğü, oda sayısı, barınma yoğunlukları önem arzetmektedir.

13 GERAY, Cevat: "Toplu Konut Sorunları ve Siyaseti", "XIII. İskan ve Şehircilik Haftalık Konferansları", 1983, s.1-10.

14 KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme ve Konut Politikası**, A.Ü. SBF Yay., 1984, s.36.

2.3.3. Gecekondulaşma

1980 yılı sonrasında ruhsatsız konut yani gecekondu üretimi, Türk konut stokunun en devirgen kesimini oluşturur. Elli yıllık bir süre içinde kentlerdeki gecekondu genelde teneke damlı, karton duvarlı barakalardan, küçük ama düzgün ve servis alan yapılara, 1980'lerden sonra da gene küçük apartmanlara dönüştüler. Bu konut stokunun arkasındaki itici güç de barınma gereksiniminden arazi spekülasyona rant edinimi ve rant maksimizasyonuna kaydı.

Gecekondu olgusunun bugün varmış olduğu noktada kentlerin çeperlerinde geçmiş dönemlerdeki gibi geniş gecekondu mahalleleri kurmak olanağı kalmamıştır. Gerek 1980 askeri hükümetleri ile gelen denetimler, ama daha da önemlisi kentlerin çeperlerinde yüksek gelir grupları ile orta gelir grubu konut kooperatiflerinin talepleri bu olanağı ortadan kaldırmış, bu gelir gruplarını farklı düzeylerde karşı karşıya getirmiştir.¹⁵

Kentlerimizde gereksinme ve üretim arasındaki, yapı izinlerine göre yüzde 23, kullanma izinlerine göre yüzde 64 olan açığın gecekondu niteliğindeki yapılarla karşılandığı görülmektedir.¹⁶

2.3.4. Kiralık Konut Problemi

Ülkemizde konut sorununun büyüklüğü ve bu sorunun çözümündeki güçlükler kiralık konut sorununu dile getirmektedir. Kiracılar için yeterli miktarda ve kiracıların gelirlerine uygun şartlarda konut arz edilmemesi, kiralık konut problemini ortaya çıkarmaktadır.

Bir ülke konut arzını kiralık konut olarak mı, mülk konut olarak mı yapacağı konusunda bir karara varmak durumundadır. Hızla değişen, dolayısıyla yer değiştirmelerin yüksek olduğu toplumlarda varolan konut stokunun etkin olarak kullanılabilmesi ve toplumsal değişimin hızlandırılabilmesi için, kiralık konut arzının artırılmasının daha uygun olacağı söylenebilir. Ayrıca toplumun güçsüz kesimlerinin

15 ŞENYAPILI, Tansı: 1980 Sonrası Ruhsatsız Konut Yapımı, T.C. Başbakanlık TKİ. Başkanlığı Konut Araştırmaları Dizisi 8, 1996, s.xi.

16 KAVRAKOĞLU, İ., KAYRAN AR, ÖZEKİCİ S., ÖZMER, S., TAMER, G.: Konut Sorunu ve Çözüm İçin Öneriler, Sanayi Odası Yayını, İstanbul, 1983, s.15.

barınak sorununun çözülebilmesi için de kiralık konut arzının özendirilmesi gerektiği ileri sürülebilir.¹⁷

Ancak Türkiye’de uygulanan konut teşvikleri ile konut kredi sistemleri, daha çok kişiye güvenlik sağlamaya yöneliktir. Bu nedenle bu teşvik ve fonlarla mülk konut üretilmektedir.

1985 yılı verilerine göre toplam hane halklarının yüzde 77’si ev sahibi, yüzde 23’ü ise kiracı durumundadır. Ev sahipliği oranı kentsel alanda yüzde 63, kırsal alanda yüzde 95, kiracılık ise kentsel alanda yüzde 37, kırsal alanda ise yüzde 5’dir. Ayrıca 1987 yılı gelir ve tüketim anketi sonuçları, kirada oturan hane halklarının yüzde 40’ının ev tipi konutlarda, yüzde 56’sının apartman tipi konutlarda ve yüzde 5’inin ise gecekonduda oturduğunu göstermektedir. Bu anket sonuçlarına göre konut sahiplerinin yüzde 71’i ev, yüzde 25’i apartman ve yüzde 42’si gecekondularda oturmaktadır. Bu rakamlar, konut sahiplerinin ev ve kiracıların ise apartman tipi konutlarda yoğunlaştığını göstermektedir.

Ücretler, kira artışlarına göre çok gerilerde kalmakta ve ücretliler gelirlerinin önemli bir bölümünü kira olarak ayırmak durumundadırlar. Buna karşılık, ücretler açısından çok yüksek olan kira düzeyi, mülk sahipleri açısından düşük bir getiri sağlamaktadır. Bu durumda mülk sahibi kira getiri sağlamak yerine daha karlı yatırım alternatifleri aramak yolunu seçmektedir. Sonuç olarak da kiralık konut arzının düşmesi kiraların artışı şeklinde kendini göstermektedir.

2.3.5. Kentsel Arsa Üretimi

Konut sorununun en önemli boyutlardan birini oluşturan arsa konusu, toprağın arzının artırılması mümkün olmayan, kıt bir faktör olması ve piyasa koşullarında üretilip satışa sunulması gibi etmenlerle önemini artırmaktadır.

Günümüzde giderek artan kentleşme ve bunu takip eden nüfus artışı yeni yerleşim alanı açılmasını zorunlu kılmaktadır. Yeni yerleşim alanlarının açılması bu açıdan toprağın kentsel arsa niteliğine kavuşturulması, alt yapının gerçekleştirilmesi,

17 TEKELİ, İlhan: "Konut Sorunu Üzerinde Düşünceler", B.M. Türk Derneği, 1987 Yıllığı (Konut Özel Sayısı), No:15, Ankara, 1988, s.54.

arazinin konut yapımına elverişli bir hale getirilmesi ve imar planları içersinde yer alması gibi bazı koşulların gerçekleşmesini gerektirmektedir.

Kentsel arsa üretimi sorununun çözüme kavuşturulması, bu sorunun tek başına değil, tüm kalkınma, kentsel gelişme, yerleşme, bölgesel dengesizlikler ve kalkınma boyutları açısından bir tümdeşik politika ile ele alınması ile mümkün görülmektedir.¹⁸



¹⁸ GERAY, Cevat: "Kentsel Arsa Üretimi", (Toplu Söyleşi), **Kent-Koop Bülteni** (Eylül-Ekim 1990), S.7-8, s.23.

İKİNCİ BÖLÜM

KONUT PİYASASI VE TÜRKİYE EKONOMİSİNDE KONUT SEKTÖRÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ

1. KONUT PİYASASI, KONUT ARZI VE TALEBİ

1.1. Konut Arzı ve Talebi

Türkiye’de II. Dünya Savaşı sonrası başgösteren kentleşme ortamında hızlı artan kent nüfusuna, özellikle kente gelenlerin ödeme sınırları ve yasalarca öngörülen yapılaşma kuralları içinde konut arzı mümkün olmamıştır. Kente gelen nüfus, arsa ve yapım maliyetlerini en aza indirmek amacıyla, inşaat yapımına uygun olmayan alanlarda ya da kent eteklerinde imara açılmamış ve genellikle kamuya ait arazilerde gecekondular kuşakları oluşturmuştur.

Türkiye’de nitelikli konut arzı konut gereksiniminin altındadır. Gereksinimin talebe dönüşmesi halinde nitelikli ekonomik konut üretimi de artacak ve konut açığı kapanabilecektir. Ancak talep hane halklarının ödeme gücüne bağımlı ekonomik bir kavramdır ve ödeme gücünün konut maliyetlerinin altında kalması elbette konut üretiminin gereksinilen seviyeden düşük olmasına sebep olacaktır. Hane halkları ve tüketici için en önemli olan konutun satış fiyatıdır. Zira, hanehalkı ödeme gücü bu fiyatı karşılayabildiği zaman konut sahibi olunabilecektir.

Türkiye’de 1980 yılında var olan konut sunum biçimleri aşılarak toplu konut uygulamasına geçilmiştir. Bu geçişin gerçekleşmesinde yapım teknolojilerinin gelişmiş olması, konut finansmanında önemli bir sıçrama olan toplu konut fonunun oluşturulması ve yerel yönetimlerin öncülüğünde ya da Arsa Ofisi kanalı ile büyük alanların konuta tahsis edilmiş olması olumlu koşullar yaratmıştır. Bu geçişte dört kanal bulunmaktadır. Bunlardan birincisi kooperatifler, kooperatif birlikleri ve üst birlikler biçiminde örgütlenmedir. İkincisi toplu konut idaresinin yaptığı üretimdir. Üçüncüsü yerel yönetimlerin Toplu Konut İdaresi desteği ile gerçekleştirdiği toplu konut alanlarıdır. Dördüncüsü ise özel girişimcilerin Türkiye Emlak Bankası’nın gerçekleştirdikleridir. Bu kanal daha çok yüksek gelirli sınıflara yönelmiştir.

Konut arzının belirlenmesi, öncelikle mevcut konut stokunun ne kadarının istifadeye sunulacağına bilinmesini gerektirmektedir. Mevcut stok, yıkım, terk etme, başka amaçlarla kullanma gibi nedenlerle zaman içinde değişikliğe uğrayabilir. Stoktaki net değişim, yeni yapılan inşaatlarda deprem, sel baskını, çığ ve toprak kayması gibi doğal afetler neticesinde ve konutun işyerine dönüşmesi gibi kayıtların çıkarılması ile elde edilebilir.¹⁹

1.2. Konut Arzına Etki Eden Unsurlar

a. Talep

Kısacası hane halklarının ödeme gücünde ve arzusunda oldukları konutu ifade etmektedir.

Serbest bir ekonomide malların arzında olduğu gibi konut arzının belirlenmesinde de en önemli faktör taleptir. Buna göre konut arzı, konut talebinin bir fonksiyonudur. Konut, dayanıklı bir tüketim malı olduğundan ve yapımı yüksek bir maliyet gerektirdiğinden, talebi yaratılmadan üretilmeyen bir özelliğe sahiptir. Bu sebeple, konut talebine etki eden faktörlerin konut arzına da etki ettiği söylenebilir. Böylece, konut talebindeki daralmaların doğrudan konut arzını da daraltması sözkonusu olmaktadır.

b. Finansman

Türkiye’de yüksek faiz politikasından vazgeçilemeyeceği varsayılırsa, konut sorununun hallinde iki temel prensip önem kazanmaktadır. Tüketici katkısının dolayısıyla tasarrufların, konut sektörüne kanalize edilmesi ve konut sektörüne plase edilmesi ve/veya konut sektörünü teşvik amacıyla uzun vade ve düşük faizli kredi sağlanması. Ödeme gücü ve konut maliyetleri arasındaki farklılaşmanın tüketici lehine çevrilmesi, dolayısıyla karşılanamayan ihtiyacın talep haline dönüştürülmesi sonucu konut üretimi artabilecektir.²⁰

19 YÖRÜKHAN, Turhan: **Konut İhtiyaç Tahmini Konut Talebi ve Pazar Analizi**, (Kavramlar, Metodlar, Yapılması Gereken Sosyal Araştırmalar), İmar ve İskan Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1974, s.12.

20 KONUM, Uğur: "1980-1981 Yıllarında Konut Piyasası", **Konut 81**, Kent-Koop Yayın No: 20, Ankara, 1982.

c. Arsa ve Altyapı

Konut üretiminin ön şartı, konutun arsasının teminidir. Bir arazinin arsa niteliği taşıması, konut yapımına elverişli bir konumda bulunması, alt yapısının tamamlanması, kentin imar planları içinde yer alması ve topoğrafik haritalarının, nazım ve imar planlarının yapılması ile mümkün olmaktadır.

Konut yapımı için arsa ve altyapı önemli bir güçlük arz etmektedir. Yeni arsa üretiminin zaman açısından uzun süre istemesi ve finansmanının yüksek olması nedeniyle, kentlerde yeni yerleşim yerlerine çok katlı binaların inşası cihetine gidilmektedir. Yeni yapılan çok katlı binalar da kentlerde sıklıkla neden olmaktadır.²¹

Arsalar ayrıca ucuz alınıp pahalı satılabilir nitelikte olduğundan spekülasyona, haksız kazançlara kaynak haline gelmektedir ki, bu durum konut arzının gelişimi açısından en ciddi engellerden bir olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde arazi kullanım planları bulunmamaktadır. Tarım arazilerinin, tarım dışı kullanımının artışı ve erozyon gibi nedenlerle tarım alanları azalmakta, arazi mülkiyetinin dağılımı sonunda küçük işletmeler giderek artmaktadır. Nitekim işletme sayısı 1991 yılında 4 milyon 92 bine yükselmiş olup, bu işletmelerin yüzde 99'u 50 hektarın altında bulunmaktadır.²²

Konut arzında önemi büyük olan arsa konusunda Birleşmiş Milletler İskan Komisyonu'nun 1987 yılında sunmuş olduğu raporda bazı politik seçenekler ortaya konmuştur. Arsa ve dolayısıyla konut arzı sorununun çözümünde gözönüne alınması gerekli görülen bu seçenekler özetle şunlardır.

- Hükümetçe arsa satın alınması,
- Önceden arsa temini,
- Arsa takası,
- İskan edilebilir arazi temini,

21 ÜNAL, Gülin: "Konut Finansmanı", **Konut Kurultayı**, TMMOB, Ankara, 1982, s.15.

22 Bakanlar Kurulu Kararı: "Tarım-Sanayileşme ve Dünya İle Bütünleşme.: 1996 Yılı Program Uygulaması, Koordinasyon ve İzlenmesine Dair." (R.G. 2.6.1966 Tarih ve No.22654).

- Kiralama veya satınalma önceliği yoluyla arsa temini,
- Arsayı kullanım kontrollerinde bulunulması.²³

d. Yapı Teknolojisi ve Yapı Malzemeleri

Türkiye’de konut yapım teknolojileri, endüstrileşme kriterine bağlı olarak endüstrileşmiş ve endüstrileşmemiş sistemler şeklinde ikiye ayrılmaktadır.

20'nci yüzyılın ikinci yarısında geleneksel yapımdan endüstrileşmiş yapıma geçiş giderek hızlanmış ve üretim alanlarında otomatikleşmenin getirdiği avantajlar yapı sektöründeki sanayileşmeyi yönlendirmiştir. Önceki geleneksel sistemlerin rasyonelleştirilmesi biçiminde gerçekleştirilen çözümlerden sonra daha gelişmiş düzeydeki prefabrikasyon yapımına varılmıştır.²⁴

Türkiye’de geleneksel yapım teknolojileri halen ağırlığını korumaktadır. Bu sistem, vasıfsız insan gücüne iş imkanı sağlaması dolayısıyla daha fazla istihdam yaratması, malzeme açısından dışa bağımlı kalınmaması, teknolojik yatırım gerektirmemesi yönlerinden fayda sağlamaktadır. Bunun yanında geleneksel sistemin enflasyondan daha fazla etkilenmek gibi yönleri vardır. Bu ise, özellikle hızla artan konut talebinin karşısında konut arzının yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Toplu konut sisteminde bu endüstrileşmiş sistemden yararlanılmaktadır.

Ülkede atıl üretim kapasitesi devreye konulur, diğer taraftan enflasyona karşı birim konut maliyetleri düşürülmüş olur veya kamu yükleniciliği ön finansmanı kendisi üstlenerek konutları ürettikten sonra satışa sunabilir.²⁵

Konut açığının 2020 yılında 5 milyonu aşacağı tahmin edilmektedir. Bu birikimi önlemek için ülkemizde yılda yaklaşık 400 bin konut üretilmesi gerekmektedir.

23 Birleşmiş Milletler İskan Komisyon Raporları: "Düşük Gelir Grupları için Konut Politikası Seçenekleri Yeni Bir Gündem"; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, 1987, s.51.

24 Özel İhtisas Komisyonu Raporu: **Türkiye’de Uygulanabilir Konut İnşaat Teknolojileri**; DPT Yayın No: 2183, Ö.İ.K., Ankara, 1989, s.343.

25 SAYIN, Erol: "Türkiye’de Konut Sorununu İvmelendirilmesinde Konut Üretim Teknolojilerinin Konumu" **B.M.T. Dergisi 1987 Yıllığı (Konut Özel Sayısı)**, Yayın No:15, Ankara, 1988. s.86-87.

Üretilen konutların ise, sağlıklı planlanan yerlerde ve nitelikte olması zorunludur. İstenilen nitelikte konutun üretilmesi için, ekonomik ve hızlı yapım sisteminin tercih edilmesi kaçınılmazdır.

Yapı malzemesi ve dolayısıyla konut maliyetlerindeki artışlar da önemli bir konut arzı belirleyicisi olarak karşımıza çıkar. Geleneksel yapımda kullanılan malzemelerin temini daha kolaydır. Yapı malzemelerinin maliyet içindeki payı ise, enflasyona bağlı olarak sürekli artış halindedir.²⁶

Enflasyonun konut üretimine ve dolayısıyla konut üreten sanayiye olumsuz etkisi bulunmaktadır. Artan fiyatlar alıcı yönünden talep daralmasına neden olmaktadır. Konut açığı giderek büyürken, inşaat malzemeleri üretiminde düşüşle maliyetlerde artma olmaktadır. Sonuçta da konut arzı yönünden önemli olumsuzluklar ortaya çıkmaktadır.

e. Girişimcilik ve Örgütlenme

Konut üretimi için, gerekli tüm faktörleri bir araya getirerek bunları yönlendirebilecek girişimci ve örgütlere ihtiyaç vardır.

Türkiye'deki uygulamalara bakıldığında, bu girişimci ve örgütlerin değişik arz biçimleri ortaya koyarak üretimde bulunmuşlardır. Bu biçimler, kentin imarlı kesimine konut arzedan ve kentin imarsız kesimine konut arzedan biçimler olarak ayrılabilir.²⁷

Kentin imarlı kesimine konut arzedan biçimler:

- i) Bireysel konut üretimi,
- ii) Konut kooperatiflerinin konut üretimi,
- iii) Yap-satçı üretim,
- iv) Toplu konut şirketleri üretimi,
- v) Yapı kooperatifleri birlikleri, Yerel Yönetim Toplu konut üretimi.

26 BABAN, Kudret: "Toplu Konut Foun uygulaması Döneminde İnşaat Malzemesi Satışının Durumu", **İnşaat Sektörünün Ekonomideki Sürükleyici Rolü Açısından Toplu Konut Uygulamaları**, TEB. Yay., No:3, İstanbul 1985, s.107.

27 TEKELİ, İlhan: "Türkiye'de Konut Sunumunun Davranışsal Nitelikleri ve Konut Kesimindeki Bunalım", **Konut 81**, Kent-Koop Yay., No. 20, Ankara, 1982, s.62.

Kentin imarsız kesimine konut arzeden biçimler :

- i) Bireysel gecekondü üretimi,
- ii) Yarı örgütlenmiş gecekondü üretimi.

Özel sektörün konut üretimindeki payının yıllar itibariyle nisbi olarak azalmakta olduğu, bununla birlikte kamunun ve özellikle de kooperatif sektörün payında bir artış meydana geldiği gözlenmektedir.

Türkiye 1934 yılından 1990 yılı sonuna kadar 28066 kooperatifle 1 milyon 10 bin 629 konut üretilmiştir.

TABLO 2
KONUT KOOPERATİFLERİ VE ÜRETİLEN KONUT SAYISI
(İnşaat Ruhsatlarına Göre)

YILLAR	KOOP. SAYISI	KONUT BİRİMİ
1934-1950	12	638
1950-1955	93	4977
1955-1960	245	15442
1960-1965	126	13570
1965-1970	523	23378
1970-1975	1796	77965
1980-1985	1631	113276
1985-1990	3216	213664
TOPLAM	28066	1010629

Kaynak: Kent-Koop 1989-1990 Çalışma Raporu, Ankara, 1990, s.12, S.26-27.

Kentin imarlı kesimine konut arzeden bir diğer biçim de, yapı kooperatifleri ve yerel yönetim toplu konut üretimidir. Toplumun genellikle dar gelirli kesimi için konut üreten bu arz biçiminde başlangıçta ağırlık yerel yönetime yüklenmekte ve girişim belli bir olgunluğa ulaştıktan sonra, kooperatifler birliğinin yönetimine devredilmektedir.

Kentin imarsız kesimine konut arzeden üretim biçimleri de gecekondu üretimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Gecekondu yapımı bilahare bu işi meslek haline getiren aracı ve spekülörlerin ortaya çıkması ile yerini örgütlenmiş gecekondu üretimine bırakmaya başlamıştır.²⁸

Türkiye’de geçmişi 1930’lu yıllara uzanan konut kooperatifçiliği sayesinde ise, gereksinim sahiplerinin mevcut olanakları bir araya gelmekte ve ferdi gereksinimler örgütlenerek grup gereksinimi düzeyine gelip arz olanaklarını nisbeten güçlendirmektedir. Bu arz biçiminde konut alıcılarının örgütlenmeleri nedeniyle büyük ölçekliğin sağlanmış olduğu, bazı avantajların da böylece (maliyetlerin düşük tutulabilmesi, vasıflı elemanların ve yeni teknolojilerin kullanılabilmesi vb) sağlandığı görülmektedir.²⁹

Bireysel konut yapımıyla çevre tahribatı hızla artarken, buna alternatif olarak toplu konut alanları ile uygulamaları çevrenin aşırı bir şekilde zarar görmesini önlemeyi ve ekonomik konut elde etmeyi amaçlamış bulunmaktadır.

Türkiye’de eski konutların yıkılıp yerlerine yenilerinin yapılması sürecinin yavaş yavaş tamamlanması sonucunda, kent dışına sürüklenen konut yapımı büyük ölçek ve yatırımlar getirdiğinden konut üretiminde yeni biçim olarak toplu üretim ortaya çıkmıştır. Bu arz biçiminde çok sayıda hanehalkının barınma ihtiyacının karşılanmasının yanı sıra, üretim süresinden, malzemedenden, araziden ve mali kaynaklardan tasarruf sağlamak mümkün olmaktadır. Bunların yanı sıra toplu konut üretiminde, yapımında yeni teknolojilerin kullanılması, nitelikli teknik eleman istihdamı daha düzenli bir kentsel alan yaratma gibi olanaklar da bulunmaktadır.

f. Konut Üretiminde Sektörler

Türkiye’de konut üretiminde, konut arz biçimlerini de içine alan üç ana sektörün var olduğu görülmektedir:

²⁸ TEKELİ, İlhan: a.g.e., s.62.

²⁹ ERGÜDEN, Salman: “Türkiye’de Konut Kooperatifçiliği, Konut kooperatifleri Yapısı”, **XI. Türk Kooperatifçilik Kongresi**, Aralık, Ankara, 1984.

- 1) Kamu sektörü,
- 2) Özel sektör.
- 3) Kooperatif sektörü

1) Kamu Sektörü: Kamu sektöründe konut üretimi genel olarak Toplu Konut Ortaklığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Emlak Bankası tarafından gerçekleştirilmektedir. Bunların yanı sıra, T.C. Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve OYAK kendi personeline yönelik üretimde bulunmaktadır.

2) Özel Sektör: Türkiye’de konut üretiminde en büyük pay özel sektöründür. Kâr amacıyla konut üretiminde bulunan sektör, genel olarak müteahhitler, toplu konut şirketleri ve kendi konutunu yapanlardan oluşur. Bu kesimler arasında ağırlığı oluşturan müteahhitlerdir.

3) Kooperatif Sektörü: Konut üretiminde etkinliklerini artırma çabası içinde bulunan diğer bir sektör de kooperatif sektörüdür.

Türkiye’de gelişim ve değişim süreci içinde enflasyonun kronikleştiği 1980 sonrasında, özellikle kentli dar gelirliilerin; kâr amacı gütmeyen kooperatif sektörüne sıcak baktığı görülmektedir.

1.3. Konut Talebi

1.3.1. Türkiye’de Konut Talebine Etki Eden Faktörler:

a. Nüfus Artış Hızı

Hızlı nüfus artışı, konut talebini etkileyen etmenlerin başında gelmektedir.

Nüfus artışı, genç nüfusun toplam nüfus içindeki payını arttırmakta ve sonuçta evlenmeler ve çekirdek aile oluşması sonucu aile küçülmekte, bu da yeni konut talebi yaratmaktadır.

Ülkemizde nüfusun artış hızı ortalama yüzde 2.5 dolayındadır.

TABLO 3
1927-1990 YILLARI NÜFUS ARTIŞI

YILLAR	NÜFUS (000)	YILLIK ARTIŞ ORANI (%)
1927	13648	-
1935	16158	2.1
1940	17821	1.7
1945	18790	1.1
1950	20947	2.2
1955	24065	2.8
1960	27755	2.9
1965	31391	2.5
1970	35605	2.5
1975	40348	2.5
1980	44737	2.1
1985	50664	2.4
1990	56473	2.2

Kaynak: DİE 1990 Genel Nüfus Sayımı İdari Bölünüşü.

Tablodan görüldüğü üzere; nüfus artışının hızlı bir şekilde seyrettiği, genç nüfusun toplam nüfus içinde payının arttığı, sonuçta evlenme veya aileden ayrılmalar nedeniyle yeni konut talebinin yaratıldığı ortadadır.

b. Hızlı Kentleşme ve Göçler

Türkiye’de kentlilerin yüksek yaşama standartlarına sahip olması ve kentlerde yüksek ücret ödeyen çekici iş bulma umudu, çoğu zaman asgari yaşama seviyesinin altında ve son derece düşük gelirli olan köylülerin kırsal bölgelerden şehire doğru iç göç yapmalarına neden olmaktadır.³⁰

30 BEYFER, Felen H.: *Gelişmekte Olan Ülkelerde Mesken*, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Yayın No: 38, Ankara, 1969, s.12.

1950 lerden sonra sanayileşmenin etkisiyle kırdan kente daha iyi bir yaşam arzusuyla göçler artmıştır.

Doğal nüfus artışı yanında bu hızlı göç olgusu kentleşmenin nedeni olmuştur. Kente göç olgusunun beraberinde getirdiği kentleşme olgusu konut talebini belirleyen önemli bir etmen olarak karşımıza çıkmakta, talebi karşılayacak alt yapısı yeterli konut üretiminin gerçekleştirilmemesi, kişileri yasadışı "enformel" veya gecekondu denilen düşük standartlı konut yapımına yöneltmektedir.

TABLO 4
KENTLEŞME

YILLAR	KENT NÜFUSU (000)	KIR NÜFUSU (000)	KENT NÜFUSU %	KIR NÜFUSU %
1927	3306	10342	24.2	75.8
1935	3803	12355	23.5	76.5
1940	4346	13475	24.4	75.6
1945	4687	14103	24.9	75.1
1950	5244	15703	25.0	75.0
1955	6927	17137	28.8	71.2
1960	8860	18895	31.9	68.1
1965	10806	20586	34.4	65.6
1970	13691	21914	38.5	61.5
1975	16869	23479	41.8	58.2
1980	19645	25092	43.9	56.1
1985	26866	23799	53.0	47.0
1990	33326	23147	59.0	41.0

Kaynak: DİE 1990 Genel Nüfus Sayımı İdari Bölünüşü.

c. Gelir Düzeyi

Konut talebini etkileyen önemli bir faktör de, konut sahibi olmak isteyenlerin gelir düzeyidir.

Türkiye’de milli gelirin dağılımının kötü olması, konuta olan gereksinimin konut pazarında fiili talebe dönüşmesini engellemektedir.

Konuta gereksinim duyan birey ve ailelerin gelir düzeylerinin düşük seviyede olması bu kitlelerin konut edinebilmeleri için gerekli finansman kaynağını sağlayamamalarına yol açmaktadır.

Ülkemizde gelirin adaletsiz bir şekilde dağılımı konut talebi açısından değişik bir görünüm sunmaktadır. Düşük gelirli kesimin çoğunluk olması, konut talebinin düşük nitelikli konutlarla karşılanmasına neden olmaktadır.

Konut talebinin artması ve nitelikli konutlar yapılması birey ve ailelerin tasarruflarının artmasına, bu da kişi başına düşen gelirin, dolayısıyla milli gelirin artmasına bağlı bulunmaktadır.

d. Alternatif Yatırım İmkanları

Konutun barınak olma, dayanıklı bir tüketim malı olma, güvence sağlama, toplumsal ilişkiler açısından bir araç olma gibi çeşitli fonksiyonlarının yanı sıra bir yatırım aracı olarak spekülasyon değeri artışlarına el koyma işlevi de bulunmaktadır.

Bu nedenle, bireyler, kira ve değer artışı gibi getirileri nedeniyle plasman oluşturduğu için de konut talebinde bulunurlar.

Günümüzde konut yatırımlarının milli ekonomi ve bireylerin ekonomisine olan katkıları ve önemi anlaşılmıştır. Konut getirisi, bugün az da olsa ilerde nüfusun artacağı veya şehrin konutun bulunduğu bölgeye doğru gelişeceği düşünceleri ile tasarrufun konuta kaymasına neden olabilmektedir. Konut bir güvencedir ve getirdiği gelir az da olsa, özel mülkiyetin olduğu bir ülkede, tasarruf sahibi çocuklarına böyle bir imkan yaratabilir.

Konut yatırımları diğer alternatif yatırımlar arasında önemli bir getiriye sahiptir. Ama diğer yatırım alternatifleri faiz, altın, döviz vb.nin cazip hale gelmesi, konut talebine olumsuz etkilerde bulunmuştur.

e. Aile yapısında Meydana gelen Değişiklikler

Evlenmeler dolayısıyla nüfusun artması dolaylı bir konut oturma eğilimi doğurmaktadır. Bu şekilde oluşan küçük hanehalkları da konut talebini etkilemektedir.

f. Diğer Faktörler

- Kullanılamaz duruma gelmiş konutlar,
- Kişilerin gelir düzeyine bağlı daha iyi bir konuta sahip olma istekleri,
- Kişilerin sosyal ve kültürel seviyelerinin yükselmesine bağlı daha iyi koşullarda yaşayabilecekleri konut talebinde bulunmaları.

2. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE KONUT SEKTÖRÜNÜN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Konut sektörü lokomotif sektör olarak anılan inşaat sektörü içinde, çok önemli bir yere sahiptir. Bu konumu nedeniyle de, sektörlerarası ilişkilerde çok önemli bir rol oynayarak kalkınmanın hızlandırılmasına dolaylı etkilerde bulunmaktadır. Ayrıca sektörün diğer sektörlerle olan sıkı ilişkileri, onu çok hızlı etkilenen ve etkileyen bir ekonomik yapı içine sokmaktadır.

Konut sektörünün önemli özelliklerinden birisi de, emeğin yoğun bir sektör oluşudur. Bu nedenle sektör, istihdam sorununun çözümüne önemli katkılar sağlayabilecek bir yapıya sahiptir. Türkiye’de konut sektörünün GSMH katkısı, istihdam katkısı ve diğer sektörlerle olan ilişkileri üzerinde bu çerçevede içerisinde kısaca durulabilir.

2.1. Konut Sektörünün GSMH İçindeki Yeri

Konut sektörü üretimleri, ekonominin diğer sektörlerindeki yatırımların etkisi altındadır. Bu sektörde kullanılan sanayi ürünlerinin çeşitliliği nedeniyle, sektör ekonominin genel durumundan çok çabuk etkilenebilen bir yapıya sahiptir.

Konut sektörünün, ekonomimizde yerini ve önemini belirleyen en önemli göstergelerden birisi GSMH rakamlarıdır. GSMH hesapları, bilindiği gibi, bir ülkenin kalkınma ve gelişme durumunu ve iktisadi faaliyetlerden sağlanan geliri gösteren verilerdir.

Devlet Planlama Teşkilatı 1989 Yılı Programı sektörler itibariyle sabit sermaye ve kamu yatırımları verilerine göre;

Sabit sermaye içindeki konut yatırım payı, 1986 yılında yüzde 15.9; 1987 yılında yüzde 20.9; 1988 yılında yüzde 25.4 oranında gerçekleşmiştir.

Yıllara göre programlanan toplam kamu yatırımları içinde konut yatırımları payı, 1984 yılında yüzde 2.2; 1985 yılında yüzde 2.0; 1986 yılında yüzde 1.4; 1987 yılında yüzde 1.1; 1988 yılında yüzde 8 olarak gerçekleşmiştir.

Konut yatırım oranlarının gayri safi millî hâsıla içinde yüzde 2-yüzde 5, tüm yatırımlar içinde yüzde 25-yüzde 30 oranında değiştiği görülmektedir.³¹

2.2. Konut ve Konut Altyapısı Sektörleri Yatırımlarının Üretim ve İstihdama Etkileri

Konut ve konut altyapısı sektörlerine yapılan yatırımların ekonominin genelinde üretim ve istihdamda yaratacağı etkiler, ayrıştırılmış 1985 girdi-çıktı tablosundan hesaplanan üretim ve istihdam çarpanları yoluyla tanımlanabilmektedir.

Türkiye ekonomisinde değişik sektörlerin nihai taleplerinde olan birim değişmelerin ekonomi genelinde yaratacağı toplam üretim etkisi, üretim çarpanı yardımı ile bulunmuştur. Buna göre konut sektörü 2.526 üretim çarpanı değeri ile dokuzuncu, konut altyapısı sektörü ise 2.149 üretim çarpanı değeri ile

31 KELEŞ, Ruşen: a.g.e., S.274.

yirmidokuzuncu sırada yer almaktadır. Üretim çarpanının büyüklüğü açısından en önemli üç sektör tarımsal makina ve teçhizat, diğer metal eşya sanayii ve diğer petrol ve kömür ürünleri sektörleri olarak bulunmuştur.

Konut sektörünün geri-bağlantı yoluyla oluşan toplam üretim etkilerinin 1985-1992 yılları arasında sektörler arasındaki dağılımı yardımıyla konut yatırımlarının Türkiye ekonomisinde uyardığı toplam üretimin değeri bulunmuştur. Buna göre 1992 yılı fiyatlarıyla konut yatırımları 1985'te 49.142 trilyon, 1990'de 116.660 trilyon, 1992'de 96.413 trilyon Türk lirası üretim artışı sağlanmıştır.

Konut sektörünün istihdama olan katkıları ise istihdam çarpanları yoluyla bulunmuştur. İstihdam çarpanı, sektörlerin nihai taleplerinde olan bir birimlik artışın istihdamda yaratacağı artışı ölçmektedir.

Konut sektörünün istihdam çarpanı 460 kişi/milyar TL., konut altyapısı sektörünün istihdam çarpanı ise 372 kişi/milyar TL. olarak hesaplanmıştır. Bu durumda konut sektöründe yapılacak bir milyarlık bir yatırım 460 kişiye yeni iş olanağı sağlayacaktır.

Konut sektörü, istihdam çarpanı sıralamasında diğer sektörler arasında onyedinci, konut altyapısı sektörü ise yirmialtıncı sırada yer almaktadır.

Tip 1 istihdam çarpanı herhangi bir sektörde yeni bir istihdam yaratıldığı takdirde, bunun ekonominin genelinde yaratacağı toplam istihdamı ölçmektedir. Konut sektöründe tip 1 çarpanı 1.84 değeri ile 51 sektör arasında 36. sırada, konut altyapısı ise 1.83 çarpan değeri ile 38. sırada yer almaktadır. Bu durumdan da anlaşılacağı gibi, konut ve altyapısı sektörleri üretime yaptıkları katkı ölçüsünde istihdama katkıda bulunmaktadırlar.³²

3. YERLEŞME KARARLARI İLE İLGİLİ MEVZUAT VE KURUMLAR

Bir yörenin ister kent, isterse kıyı ve kırsal alan olsun sağlıklı gelişebilmesi için, yerleşme kararlarının doğru olarak verilmesi gereklidir. Yanlış arazi kullanma

32 ERAYDIN, Aydın; TÜREL, Ali; GÜZEL, Alper; Konut Yatırımlarının Ekonomik Etkileri, T.K.I.B. Konut Araştırmaları Dizisi, 1996, s.100.

kararları, doğal ve kültürel varlıkların yok olması, betonlaşma, altyapı yetmezlikleri, çevre kirlenmesi, vb. gibi sorunları da beraberinde getirir. Dünya ülkelerinin gündemindeki en önemli konuların başında yer alan bu sorunlar turizm sektörünü de menfi yönden etkileyen unsurlardır. Turist çeken ülkeler, doğal ve kültürel varlıklarının zenginliğini tanıtma ve pazarlama yoluyla, dünya turizm gelirlerinden aldıkları payı artırmak için, öncelikle bu varlıkları korumak ve doğru olarak kullanmak zorundadırlar.

3.1. Türkiye’de Yerleşme Kararları İle İlgili Başlıca Yasalar

1. 3194 Sayılı İmar Kanunu ile 9. maddesine ek fıkra getirilen 3194 Sayılı Kanun,
2. 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyeleri Yönetim Hakkında Kanun,
3. 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu,
4. 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu,
5. 2872 Sayılı Çevre Kanunu,
6. 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu,
7. 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu,
8. 6831 Sayılı Orman Kanunu,
9. GAP Bölge Kalkınma İdaresi kanunu,
10. Köy Kanunu,
11. Özel İdare kanunu,
12. Kıyı Kanunu,
13. Özel Çevre Koruma Başkanlığı Kuruluş Kanunu,
14. Çevre Müsteşarlığı Kuruluş Kanunu,
15. Arsa Ofisi Kanunu,
16. Toplu Konut Kanunu,
17. Askeri Yasak Bölgeler Kanunu,
18. Belediye Kanunu,
19. Maden Kanunu,

20. Su Ürünleri Kanunu,
21. Gecekondu Kanunu,
22. İmar Affı Kanunu.

3.2. Bu Yasalara Göre Yerleşme Kararları Veren Kurul ve Kuruluşlar

1. Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu,
2. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı,
3. Yüksek Çevre Kurulu,
4. Özel Çevre Kurulu,
5. Kültür ve Tabiat Varlıkları Yüksek Kurulu,
6. Yöresel Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurulları,
7. Valilikler,
8. Büyükşehir Belediyeleri,
9. Büyükşehir İlçe Belediyeleri,
10. Belediyeler,
11. Çevre Bakanlığı,
12. GAP Başkanlığı,
13. Özel Çevre Koruma Başkanlığı,
14. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı,
15. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı,
16. Turizm Bakanlığı
17. Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı,
18. Maliye ve Gümrük Bakanlığı,
19. Milli Savunma Bakanlığı,
20. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı.

3.3. Yerleşme Kararları İle İlgili Sorunlar

Tüm bu kuruluşların tam yetkili olmaması sorun yaratmakta, sonuçta karar süresinin uzamasına ve vatandaşın birçok bürokratik kapıdan geçmek zorunda kalmasına neden olmaktadır.

Adıgeçen kanunların farklı zamanlarda yürürlüğe girmiş olması ve değişik kuruluşları ilgilendirmesi, kamuda çalışanların ilgili mevzuatı gereğince ve yeterince bilememesi sonucu eksik işlemler yapılabilmekte, hatalı yerleşme kararları verilebilmektedir.

Bu amaçla ayrılan kamu kaynaklarının çok sayıda kamu kuruluşuna sınırlı miktarda dağıtılması, uygulamada kısa sürede sonuç alınmasını güçleştirmektedir.

Yerleşme kararlarının uygulamalarında merkezi ve yerel yönetimlerce, etkin bir şekilde denetim yapılamamaktadır.

Denetim yetmezliği, beraberinde çevre sorunlarını getirmektedir. Çevre sorunları ise toplumumuzun ve özellikle de turizmimizin geleceğini tehlikeye itmektedir.³³

4. SOSYAL DEVLET ANLAYIŞI İÇİNDE KONUT

4.1. Sosyal Devlet Anlayışı ve Sosyo Ekonomik Haklar

İnsanların ayırım gözetmeksizin, huzurlu, mutlu, birarada barış ve refah içerisinde yaşamlarını sürdürebilmeleri için sosyal devlet anlayışı benimsenmiş, bu anlayış 19. yüzyılın sonlarından itibaren anayasalara girmeye başlamıştır.

Kişilere sadece hukuki yönden bağımsızlık tanımakla yetinmeyip, onların sosyal ve ekonomik yönlerden de bağımsız olmalarını sağlamak için tedbirler alınan pekçok ülkede, bu arada Türkiye'de de bu haklar anayasal düzeyde hükme bağlanmıştır.

Sosyal devlet anlayışına göre devlet bir takım görevler yüklenmektedir. Bir taraftan klasik hak ve hürriyetleri korurken, diğer taraftan kişilerin insanca yaşamlarını sağlamak için gerekli çabayı sarf edip tedbirler almak zorundadır. Bu görevi yerine getirirken ekonomik yönden zayıf olan ve zorunlu ihtiyaçlarını karşılayamayacak durumda olan vatandaşlara öncelik hakkı tanınmalıdır. Devlet bu

33 ÜNAL, Tankut: *Milliyet Gazetesi*, 11 Haziran 1991, s.3.

vatandaşlara yaptığı yardımlarla, onların insanlık onuru ile bağdaşır bir refah düzeyine gelmesini sağlayabilir.

Sosyal devlet kavramı, sosyo-ekonomik haklar ve ödevlerin uygulamaya konulmasının sonucu olarak anayasalara girmiş ve çağımızın devlet şekli olmuştur. Devlet, anayasalara konan bu hüküm uyarınca sosyo-ekonomik hakların verilmesini üstlenmekle kendi vatandaşlarına karşı sorumlu hale gelmiştir.

Bu sorumluluğu yerine getirdiği sürece, sosyal devlet olmanın gereğini yapıyor demektir.

Yüzyılımızda devlet hayatına hizmet eden koruyucu devlet anlayışı hakim olmaya başlamıştır.

Bizde sosyal ve ekonomik haklar, 1961 Anayasası ile Türk devlet düzenine girmiştir. Bu haklar, 1982 Anayasasının ikinci kısım, üçüncü bölümünde "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödüller" başlığı altında 41-65 maddeleri arasında yer almaktadır.

Bunlar; çalışma hakkı (md.49), dinlenme hakkı (md.50), sendika kurma hakkı (md.5), sendikal faaliyet hakkı (md.52) gibi haklardır. Bu gibi haklar konusunda devlet düzenleyici rol oynamaktadır. Bu haklarda esas ağırlık kişinin kendi çabasıdadır. Sağlık hizmetleri hakkı (md.56), konut hakkı (md.57), gençlik koruma hakkı (md.58) ve sosyal güvenlik hakkı (md.50) gibi haklarda ise devlet ön plandadır. Bireyler devletin hazırladığı ortamlarda bu hakları kullanırlar. Devlet bu görevlerini bir plan ve program çerçevesinde mali kaynakları kullanarak yerine getirir. Bu kaynakların yokluğu ve kıtlığı gerekçesiyle görevini yerine getirmekten kaçınmaz.

4.2. Konut Hakkı

Klasik ekonomik hakların dışında, adil ücret, asgari ücret, sosyal güvenlik, insancıl çalışma koşulları, sağlıklı konut gibi sosyal içerikli ekonomik haklar, ikinci kuşak insan haklarının bir grubunu oluşturur. Bununla birlikte, "ekonomik insan hakları" kavramı, bugün genellikle ikinci kuşak haklar içinde yer alan sosyal nitelikli hakları belirtmek üzere kullanılmakta, "sosyal ve ekonomik haklar" kategorisi, ikinci kuşak insan haklarını dile getirmektedir.

Bu anlamda ekonomik insan hakları kavramı, insan haklarının geniş bir bölümünü içermekte ve "temel insan ihtiyaçları"nı (basic human needs) karşılamaktadır. Ekonomik insan hakları, temel ya da diğer insan haklarının kullanılabilmesi için gerekli, asgari düzeyde yaşamı sürdürme hakkını ifade etmektedir.

Konut hakkı, buna göre, ekonomik insan haklarındandır. Konut hakkı 1961 Anayasasının 49 ncu maddesinin 2 nci fıkrasında sağlık hakkının bir uzantısı olarak yer almakta iken 1982 Anayasasının 57 nci maddesinde bağımsız bir madde haline getirilmiştir. Konut, vatandaşlar için verimli çalışmayı doğrudan etkileyen ekonomik ve toplumsal bir sorun olarak yer almıştır. Eskisine göre yeni düzenleme çağın anlayışına ve gelişmelere daha uygundur.³⁴

Yeni anayasaya göre, konut sorunu bir bütün olarak ele alınacak ve çözüm aranacaktır. Devlet bütün kesimlerin konut sorunu ile ilgilenecektir. 1961 Anayasasında konut yönünden öncelik yoksul ve dar gelirlilere verilmiş iken, 1982 Anayasasında bu konuda öncelik hükmü kaldırılmış bulunmaktadır. Diğer taraftan, toplu konut yapımcısı olan kurumlar arasında destekleme açısından herhangi bir ayırım yapılmamıştır. Kamu ve özel kesim firmaları ile kooperatiflerin eşit şekilde desteklenmesi öngörülmüştür.

1961 Anayasası, devletin yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut gereksinimini karşılayıcı tedbirler almasını öngörmüş ve bu hüküm planlı dönemde Toplu Konut fikrini doğurmuştur.

5. YEREL YÖNETİMLER VE KONUT

Kentleşme ve sanayileşmenin sonucu Türkiye’de konut sorunu ekonomik ve toplumsal sorun olarak ağırlığını hissettirmiştir. Artan konut gereksinimi ülkemizde gecekondulaşma, yapıbozculuk ve toplu konut üretim süreçleri ile karşılanmaya çalışılmış, ancak gereksinim karşılanamamıştır.

Daha önce de değinildiği gibi, İkinci Dünya Savaşı sonrası sanayileşmedeki hızlanma, kırdan kente göç olgusu yaratmış ve kentlerde konut talebi artmıştır. Her ne

34 ÖZER Atilla: *Dünya’da Mekan Konut Kooperatifleri Semineri*, T. Kooperatifçilik Kurumu Yayınları No: 64, 1985, s.36.

kadar 1930 yılında çıkartılan Belediye Kanunu'nda, kentsel gelişmeyi yönlendirmeleri amacıyla belediyelere konut üretme görevi verilmiş ise de isteğe bağlı olan bu görev yerine getirilememiştir.

Zaman içerisinde ortaya çıkan konut talebini karşılayacak konut arzı yaratılamaması, kentlerde imarsız yapılanmaya yol açmıştır. Halbuki, belediyeler imar aflarıyla gecekondulaşmanın yozlaşması yerine İkinci Dünya Savaşı'ndan öncesinden başlayarak ilerde karşılaşacakları konut sorununun çözümü için arsa stoklarını artırabilir ve bugünkü tikanıklığı önleyebilirlerdi.

Belediyeler, arsa sağlama, planlama ve bizzat konut üretme dışında, yapı ve kullanma izni vererek ve konutu denetleyerek de, konut sorununun çözümünde bir başka açıdan etkili olmaktadır.

Ülkemizde kentleşme, konut, kentsel altyapı ile ilgili genel ilke ve politikaların belirlenmesi konusunda merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında ekonomik ve teknik koordinasyonun sağlanması ihtiyacı sürmektedir.

Toplumun büyük kesimine yönelik konut üretiminde bulunabilmek ucuz konut üretimi ile mümkündür. Arsa temini konusunda da merkezi ve yerel yönetimlerin kentsel gelişmenin yönlendirilmesi amacıyla işbirliği yapması gereklidir.

Toplu Konut İdaresi'nce 1992 yılında çıkartılan "Belediye Arsaları Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmenlik" kapsamında başlatılan uygulamalar devam etmektedir.

Yönetmeliğin uygulanması sırasında, bürokratik işlemlerin ağırlığı ve merkeziyetçilik, sistemin işleyişini yavaşlamaktadır.

5.1. Yerel Yönetimlerin Konut Sektöründeki Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Türkiye'de konut, ancak 1960'lı yıllardan sonra ekonomik, toplumsal ve siyasal bir sorun olarak önem kazanmıştır. Bu gecikmenin başlıca nedeni, kentleşmenin 2. Dünya Savaşı sonrasında hızlanmış olmasıdır. Dolayısıyla, konut sorununun çözümü için politika saptama girişimlerine de, bu tarihlerden önce rastlanmaz. Bununla birlikte, 1930 tarihli Belediye Yasasına göre, "Ucuz belediye meskenleri yapmak ve

belediye namına inşaat yaparak icar etmek, belediyelerin inkişaf ve tevessüe müsait mahallerinde arazi alarak yeni plana göre tanzim etmek ve yeniden inşaat yapmak isteyenlere satarak ihtikâra mani olmak" (madde 15/68), belediyelerin görevleri arasındadır.

Belediyeler, yasanın çıktığı günden 1950'ye kadar geçen 20 yıllık sürede, bu görevleri yerine getirmek üzere önemli girişimlerde bulunamamışlardır. Çünkü bu görev, belediyelerin isteğe bağlı görevleri arasındadır ve bu tür görevler için, belediyeler ancak zorunlu görevlerini yerine getirip bitirmiş olmak koşuluyla bütçelerinde ödenek ayırabilirlerdi.

Bu engeli kaldırmak üzere 24 Mart 1950 Tarih ve 5656 Sayılı Yasa ile, belediyeler, gerekli gördükleri durumlarda, "konut yapmak ve bu konutları belde sakinlerine kiraya vermek veya satmak, bu amaçla döner sermaye kurmak ve kurulmuş veya kurulacak yapı ortaklıklarına katılmak, muhtaç asker aileleri gelirinin bu ailelerin yıllık ihtiyacı karşılandıktan sonra artan kalan kısmının dörtte üçünü konut işlerine harcamak ve konutla ilgili bu görevlerini, belediye meclisi kararıyla belediyenin zorunlu görevleri arasına koymak" yetkisini almışlardır. Gerek bu yasanın verdiği yetkiye dayanarak, gerekse daha sonraki yıllarda çıkarılan gecekondü yasalarının tanıdığı yetkilerle, belediyeler, konut piyasasında önemli düzenleyici roller oynamayı başarmışlardır.

5218, 5228, 5503, 6188 ve 7367 sayılı yasalar, bunların başlıcalarıdır. Örneğin, 24.7.1953 Tarih ve 6188 Sayılı Yasaya göre, belediye sınırları içinde belediyelerin mülkiyetinde bulunan ve o tarihten sonra belediye mülkiyetine geçecek olan arazi ve arsalardan belediye meclisi kararı ile belirleneceklerin konut yapımına ayrılmaları gerekmektedir. 7367 Sayılı Yasaya göre de, Hazine'nin mülkiyetinde ve devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan arazi ve arsalardan, belediye sınırları içinde bulunanların, imar planı olsun ya da olmasın, konut yapımını özendirmek amacıyla belediyelerin mülkiyetine geçmesi öngörülmüştür. Bu yasaların her ikisi de, 1966 tarihine değin yürürlükte kalmışlardır.

5656 Sayılı Yasa, belediyelere, kentlerin gelişme alanlarında toprak satın alarak yeni bir plana göre düzenlemek, yeniden yapı yapmak isteyenlere satarak ihtikâra (spekülasyona) engel olmak yetkisini de verdiği halde, çok az sayıda belediye, ileride gereksinme duyacakları arsaları önceden satın almak ve stok yapmak ileri görüşlülüğünü göstermiştir. Oysa belediyelerimiz, 2. Dünya Savaşı öncesinden

başlayarak, ileride karşılaşılabilecekleri konut sorununun çözümü için arsa stoklarını artırmayı programlasaydılar, bugünkü tıkanıklıkların önlenmesi mümkün olurdu. Belediyeler, bu konuda uyarılmamış da değillerdir.

Kentleşme hareketi sonucunda hızlanan gecekondulaşmayı durdurmak ya da yavaşlatmak üzere çıkarılan birçok gecekondulaştırma yasası, 1960'lara, yani planlı döneme gelinceye değin, gecekonduların ıslah, tasfiye ve önlenmesine ilişkin işlerin sorumluluğunu yerel yönetimlere bırakmışlardır. 1960 öncesinde konutla ilgili görev ve sorumlulukların, ilke olarak, yerel yönetimlere bırakılmış görünmesine karşın, merkezi yönetim sürekli olarak belediyelerin yanında yer almıştır. Bu tutum, Ankara'nın başkent yapılmasında, 583 Sayılı Yasa ile Ankara kenti için toprak kamulaştırılmasında, Ankara İmar Müdürlüğü'nün ve İmar Yönetim Kurulu'nun oluşturulmasında, Türkiye Emlak Kredi Bankası ve SSK aracılığıyla konut yapımının finansmanında açıkça gözlemlenebilmektedir.

1960'da planlı döneme girilmesiyle birlikte, merkezi yönetimin konut alanındaki etkinliklerinde eskisine oranla bir artış görülür. Bu, merkeziyetçi yönetim yapımızın olduğu kadar, merkezi planlamanın doğurduğu bir sonuçtu. Ama belediyeler gecekondulaştırma politikasının uygulanması alanında 1966'dan itibaren 775 Sayılı Yasadan kaynaklanan görevlerini yerine getirmeyi yine de sürdürmüşlerdir. İmar ve İskan Bakanlığı, bir yandan 775 Sayılı Gecekondulaştırma Yasası'na göre kurulan ve kendi denetiminde bulunan Gecekondulaştırma Fonu'nu kullanmayı sürdürmüş, öte yandan da, belediyelerin denetimindeki gecekondulaştırma fonlarının onlarca kullanılmasında vesayet yetkilerini uygulamıştır.

Eylül 1980 müdahalesi, birçok başka alanda olduğu gibi, yerel yönetimlerin türlü görev ve sorumluluklarının merkezileştirilmesine tanık olduğumuz bir dönemdir. Bunun ilk örneklerinden biri, 2487 Sayılı Birinci Toplu Konut Yasası'dır. Bu yasanın yerel yönetimlere daha fazla güven duyulmadığı, belediyelerin yerel hizmetleri yerine getirme işlevlerinin ekonomik ve siyasal işlevlerine yeğlendiği bir dönemde çıkmış bulunmasının bundaki rolü büyüktür. Bu dönemde; belediyeler, toplu konut alanında, bir yerel yönetim birimi olarak değil, ya ortağı ve öncüsü oldukları konut kooperatifleri aracılığı ile ya da merkezi yönetimin uygun ve gerekli gördüğü oranda ve onun izniyle konut çalışmalarına katılabilmişlerdir.

2985 Sayılı İkinci Toplu Konut Yasası'nda da yerel yönetimlerin adı geçmez. Sadece, yasanın 3'üncü maddesinde, Toplu Konut Fonu'nun kullanılacağı amaçlar

arasında "yerel hizmetlerden" de söz edilmekte olduğu gör÷lür. Yasanın uygulanma biçimini gösteren tüzükte de, belediyelerin konut yapım sürecinin tümünden dışında bırakılmış oldukları dikkati çekmektedir. Bununla birlikte Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği'nin 3'üncü maddesinde, valiliklerce toplu konut alanlarının saptanmasında "belediyelerle işbirliği"nden söz edilmektedir.

Toplu konutçuluğun başarılı olduğu ülkeler, bu alanda belediyelerin geniş çapta rol almalarına olanak verilen ülkelerdir. Bu ülkelerde yerel yönetimler konut üretimine geniş çapta katkıda bulunurlar. Özellikle, konut kooperatiflerinin kurulmasına öncülük ederek, kurulmuş olanlarına ortak olarak ve türlü yollardan destek sağlarlar. Ayrıca ellerindeki arsalardan toplu konut kuruluşlarını yararlandırarak, kamu hizmetlerinin sağlanmasında onlara öncelik tanıyarak, bazen de ya doğrudan doğruya kredi vererek ya da başka kaynaklardan buldukları kredileri güvenceye (kefalete) bağlayarak yardımcı olurlar.

Ülkemizde yerel yönetimlerin toplu konut alanında fiilen büyük katkıda bulundukları söylenemez. Yakın zamanlara değin, kaynak sıkıntısı başta gelen sorunlar arasındaydı. Belediyeler, yasaların verdiği en yaşamsal görevlerini bile yeterince göremez durumdayken, konuta öncelik veremezlerdi.

1969'da çıkarılan 1163 Sayılı Kooperatifler Yasası'na konulan bir hükümle, belediyelerle kooperatifler arasındaki işbirliği engelleri de ortadan kaldırılmıştır. Bu yasanın 9'uncu maddesi, özel hukuk tüzel kişileriyle kamu tüzel kişilerine de, kooperatiflere ortak olma hakkını bahşetmiştir. Yerel yönetimler de bunlar arasındadır. Maddede şöyle denilmektedir: "Özel idareler, belediyeler, köyler gibi kamu tüzel kişileri ile cemiyetler ve (dernekler), kamu iktisadi teşebbüsleri ve kooperatifler, amaçları bakımından ilgilendikleri kooperatiflerin kuruluşlarına yardımcı olur. Öncülük eder ve ortak olabilirler." Bu olanağın tanınması, belediyeleri, kooperatifler kanalıyla toplu konutçuluk alanında etkili çalışmalar yapmaya otomatik olarak yöneltmez, ama başarı yollarını açmış sayılır.

Konut kooperatifleri genel olarak, ya tüketimi örgütleyen, ya konutların üretimini üstlenen, ya da bu iki işi birlikte yapan kuruluşlardır. Ülkemizde bugüne değin birinci işlevin ağır basmakta olduğu gör÷lmüştür. Ama, sınırlı ölçüde de olsa, üretim alanında başarı sağlayan kooperatifler de yok değildir. Üretimi, ender olarak kendi üretim örgütleriyle, fakat çoğu kez yapım sürecinin türlü evrelerinde uzmanlaşmış firmalar eliyle gerçekleştirmektedirler.

Öte yandan, kooperatiflerle belediyelerin ilişkilerinde asıl katkı, konut kooperatiflerinin ömürlerinin kısa değil uzun olmasıyla elde edilebilir. Ancak o zaman, yalnız konut üretimi değil, konut çevresinin zenginleştirilmesi, toplum hizmetlerinin sağlanması ve daha başka tüketim ve üretim işlevlerinin de kooperatifler elinde toplanması yoluyla yaşamın ucuzlatılması ve tüketicinin gerçekten korunması da sağlanmış olur. Kent-Koop yetkililerince zaman zaman sözü edilen, "konut kooperatifçiliği değil, kent kooperatifçiliği" parolası, böyle bir gereksinmeyi anlatmaktadır. Türkiye henüz kent kooperatifçiliği evresine gelmiş değildir. Konut kooperatifçiliğinin konut üretim hacmindeki payını artırma arayışları içindedir.

2487 Sayılı Birinci Toplu Konut Yasası'nda şöyle bir hüküm vardı (madde 25): Toplu konut yerleşme alanlarındaki bina ve altyapı bağlantılarıyla çevrenin bakım, onarım, geliştirme, işletme ve yönetim hizmetleri, masrafları mülk sahiplerince karşılanmak şartıyla, ilgili belediyelerce kurulacak veya bu konuda uzmanlaşmış özel kuruluşlara belediye hizmetleriyle koordineli olarak yaptırılır.

Bu maddeyle amaçlanan hizmetlerin yeşil alanlar, parklar, çocuk bahçeleri, spor alanları gibi yerlerin bakım ve onarımı, çöplerin toplanması, genel yerlerin temizliği, altyapının işler durumda tutulması ve aynı zamanda geliştirilmesi gibi konuları kapsadığı açıktır.

Konut hizmeti, bir çatı ile dört duvardan ibaret değildir. Konutun ve konut topluluklarının kentsel hizmet gereksinimlerini karşılamak, belediyelerin sorumluluğu altındadır.

1969 yılında yürürlüğe giren 1164 Sayılı Arsa Ofisi Yasası'nın verdiği yetkiyle, İmar ve İskan Bakanlığı'nın, 1970'li yıllarda Ankara ve İzmir kentleri başta olmak üzere geniş çapta toprak kamulaştırarak bazı belediyelere devrettiği görülmüştür. 1980 sonrasında ise, belediye gelirlerinde sağlanan artışla birlikte, bazı belediyeler, geniş çapta konut üretimine olanak verecek kamulaştırma ve satınalma etkinliklerinde bulunmuşlardır.

Yerel yönetimlerin konut politikasının uygulanmasındaki rolleri bakımından, ülkemizde son 20-30 yıl içinde kimi dalgalanmalar görülse de, yerel yönetimler konut alanlarının sağlanmasında, altyapının tamamlanmasında, toprağın inşaata hazır duruma getirilmesinde, planların yapılmasında, çevrenin düzenlenmesinde önemli görev ve sorumluluklara sahip olmaktan geri kalmamışlardır. Bütün bu işlev ve

sorumluluklardan oluşan süreç içinde yerel yönetimler, Türkiye'de pekçok merkezi kuruluşun yardımını görürler. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, İller Bankası, DPT, DSİ, TCK, Türkiye Emlak Kredi Bankası, TEK, Türk Telekom bunlardan birkaçıdır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerden pek azının büyük çapta konut projelerini gerçekleştirmiş oldukları bilinmektedir. Yalnız arsa bulmaktaki güçlükleri değil, fakat aynı zamanda örgütlenme ve finansman bakımından karşılaştıkları darboğazlar da yeni yerleşme alanlarında büyük çapta projeler gerçekleştirmelerini güçleştirmiştir.³⁵



35 KELEŞ, Ruşen: "Yerel Yönetimlerin Konut Sektöründeki Görev Yetki ve Sorumluluklarının Yasal Çerçeve İçinde Değerlendirilmesi", **Yerel Yönetimlerin Konut Sektöründeki Rolü Semineri**, 17-19 Mart 1986, Mersin, s.11-23.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KOOPERATİFÇİLİK VE KONUT KOOPERATİFLERİ

1. KOOPERATİF TANIMI ve GENEL OLARAK KOOPERATİFÇİLİK

1.1. Kooperatif, Toplu Konut, Konut Kooperatifleri Tanımı

Kooperatif; üretim, kredi, tüketim ve barınma gibi temel ihtiyaçların tatmin ve temini maksadıyla kendi arzu ve iradesiyle biraraya gelen, kendi iktisadi gayretleriyle bir işyeri ve işletme vücuda getiren insanların girişimidir.³⁶ 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'nda ise kooperatifler; "Ortakların belirli ekonomik çıkarlarını ve özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla kurulan değişik amaçlı kuruluşlar" şeklinde tanımlanmıştır. Üçüncü bir tanım, kanatimizce aşağıdaki şekilde yapılabilir: Kooperatif, aynı türden ihtiyaçları, ortaklaşa gayret sarfederek temin etmek amacıyla birleşen insanların meydana getirdiği kuruluştur.

Kentbilim Terimleri sözlüğünde toplu konut; "Konut yapım ortaklığı, konut yapı kooperatifi ya da konut bankaları gibi kamusal ya da özel kuruluşlarca gerçekleştirilen ve çok sayıda ailenin barınma gereksinimini karşılayan büyük çaptaki konutlandırma ve yerleştirim girişimi" olarak tanımlanmaktadır.³⁷

Toplu konutları; 1) Kamu kuruluşları, 2) Konut yapı kooperatifleri ya da 3) İnşaat şirketleri yapar. Kamu kuruluşları, bazı bakanlıklar, örneğin, İmar İskan Bakanlığı, toplumsal güvenlik kuruluşları, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve yerel yönetimlerdir.

36 ER, Celal: "Kooperatifçiliğin Önemi ve Denetimi", *Karınca Kooperatif Postası Dergisi*, Ağustos 1986, S.596, s.7.

37 BENLİGİRAY, Yılmaz: *Konut Kooperatiflerinin Finansmanı ve Finansal Yönetim*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:284, Eskişehir, 1988, s.4.

Konut yapı kooperatifleri ise, Türk Ticaret ve Kooperatifler kanunları uyarınca kurulmuş tüzel kişiliklerdir. İnşaat şirketleri ise kar amacı gayesiyle konut üreten kuruluşlardır. Toplu konut yapımcılarından konumuzu oluşturan konut yapı kooperatiflerini aşağıdaki şekilde açıklayabiliriz.

Konut yapı kooperatifleri; kişi ve kuruluşların yardımlaşma ve dayanışma suretiyle biraraya gelerek bir konut edinmek amacıyla kurdukları kooperatif türüdür.

Bir başka tanımla, üyelerin konut ihtiyaçlarını kazanç amacı taşımaksızın karşılıklı dayanışma ve yardımlaşma ile karşılamayı amaçlayan bir örgüttür.³⁸

1.2. Kooperatifçilik İlkeleri

Bu tanımları daha iyi değerlendirebilmek ve kooperatif faaliyetinin özelliklerini aydınlatabilmek için geçmişte çeşitli gayretlerin sonucunda geliştirilen ve temelde Rochdale öncülerinden kaynaklanan kooperatifçilik ilkelerini incelemek yararlı olacaktır. 1966 yılında Viyana’da Milletlerarası Kooperatifler Birliği tarafından son şekli verilen bu ilkeler altı tanedir.³⁹

A) Serbest Giriş İlkesi: Kooperatifin faaliyet alanına ve amacına uygun olarak herkes kooperatife üye olabilir veya üyelikten ayrılabilir. Kooperatife girişte veya üyelikten ayrılmada bir zorunluluk getirilemez.

B) Yönetim İlkesi: Kooperatif yönetiminde, sermayesi ve unvanı ne olursa olsun, her ortak bir oy sahibidir.

C) Kârın Belirli Kısımının Risturn Olarak Dağıtılması İlkesi: Sağlanan kârın bir kısmı, kooperatifle yapmış oldukları alış-veriş oranında üyelere dağıtılır.

D) Ortak Sermayesine Sınırlı Faiz Verilmesi İlkesi: Gelir fazlasının tümünün faiz giderlerine harcanmaması için, ortak sermayesine piyasadaki faiz oranlarından daha düşük faiz ödenir.

38 BENLİGİRAY, Y: a.g.m., s.6.

39 ARIKAN, Rauf: “Tarım Ürünlerinin Pazarlanmasında Kooperatifçilik”, *Kooperatifçilik Dergisi*, Türk Kooperatifçilik Kurumu Yayını, Ankara, 1986, Sayı 73, s.39.

E) Kooperatifçilik Eğitimini Geliştirme İlkesi: Kooperatifçilik bir eğitim işi olduğu için, kooperatiflerde eğitime özel bir önem verilmeli ve fon ayrılmalıdır.

F) Kooperatiflerle İşbirliği İlkesi: Başka kooperatiflerin deneylerinden yararlanmak amacıyla ülke içindeki ve dışındaki kooperatiflerle her türlü işbirliği yapılmalıdır.

1.3. Kooperatifçiliğin Doğuş ve Gelişimi

Toplumda sınıflar belirdikçe iş bölümü genişlemiş, üretim alanlarının gelişmesiyle bu alanda ilerlemeler kaydedilmiştir. İnsanlar giderek iktisadi gruplara ayrılmışlar ve sonunda ayrı ayrı sınıf ve meslekler ortaya çıkmışlardır. Sınıf ve meslekler belirdikçe bunlar kendi aralarında işbirliği yapmayı başarmışlardır.⁴⁰

Bugünkü anlamda kooperatifçilik 19'uncu yüzyılda İngiltere'de ki endüstri devrimi ile ortaya çıkmıştır. İlk kooperatif "Rachdalenin Haksever Öncüleri" adını veren dokuma işçilerince kurulmuştur. Böylece dünya kooperatifçiliğinin temeli atılmıştır.

Tüketim kooperatifçiliğinde İngiltere, üretim kooperatifçiliğinde Fransa, kredi kooperatifçiliğinde de Almanya öncülük yapmıştır.⁴¹ 1985 yılında merkezi Londra da bulunan Uluslararası Kooperatif Birliğinin kurulmasıyla kooperatifçilik evrensel bir örgütlenmeye kavuşmuştur. Kooperatifler bir amaç değil, bir araçtır.

Konut kooperatifleri tüketim kooperatiflerinin bir kolu olarak 1840 yılında İngiltere'de başlamış, sonraları Almanya ve diğer İskandinav ülkelerine yayılmıştır.⁴²

40 HAZAR, Nurettin: **Kooperatifçilik Tarihi**; TEV Yayınevi No:3, Ankara, 1990, s.79.

41 KELEŞ, Ruşen: **Kooperatifçilik İlkeleri ve Sosyal Konut Politika Açısından Türkiye'de Konut Kooperatifleri**, İİB Mesken Genel Müdürlüğü, Ankara, 1967, s.69.

42 FINDIKÇI, Remzi: "Konut Yılında Konut Kooperatiflerine Genel Bir Bakış", **Karınca Dergisi** Mayıs, S.605, 1987, s.18.

2. KOOPERATİFÇİLİK ve KONUT KOOPERATİFLERİ

2.1. Genel Kooperatifçilik İlkelerinin Konut Kooperatiflerince Uygulanması

Kooperatifçilik ilkeleri kooperatif çeşitlerine göre zaman zaman farklı şekillerde yorumlansalar da, temelde bir araya gelerek belirli bir düşünce şekli, "kooperatif düşünce" ortaya koyarlar.

Tüm kooperatiflerin başarıya ulaşmalarının temelinde, kooperatifçilik ilkelerinin doğru bir şekilde yorumlanıp uygulanması yatmaktadır. Ancak bu ilkeleri esnek bir şekilde ele alıp uygulamak her zaman doğru sonuca götürecektir.

Konut kooperatifleri yönünden önem taşıyan ilkeleri demokratik yönetim, eğitim ve işbirliği olarak belirleyebiliriz. Esasen konut kooperatiflerinin başarısı büyük ölçüde bu ilkelerin etkin bir biçimde uygulanmasına bağlıdır.

Serbest giriş ilkesinin konut kooperatiflerine uygulanması için bazı şartların öngörülebileceği açıktır. Konut kooperatifleri orta sınıfa, orta gelir grubuna hitap etmektedir. Bu sebeple, konut kooperatiflerine üye kabülünde gelir düzeyi aynı olanların kabülü ile kredi kurum şartlarına dikkat etmek gerekmektedir.

Sermayeye sınırlı faiz verilmesi ortaklara risturn verilmesi gibi kooperatifçilik ilkeleri konut kooperatiflerinde uygulanması güç olan ilkelere aittir.

Konut kooperatif üyelerinin tüketim kooperatif üyeleri gibi, artık gelirin dağıtılması şeklinde bir beklentileri de bulunmamaktadır.⁴³

2.2. Konut Üretiminde Kooperatifleşmenin Önemi

Konut yapı kooperatifçiliği doğal olarak kentleşme olgusu ile birlikte gelişen bir harekettir. Dünyada kentleşmenin ilk başladığı ülkelerde, konut pazarına arzda bulunan öteki örgütlenme türlerinin gereksinmelere yeterince yanıt verememesi üzerine, konut yapı kooperatifçiliği hareketi başlamıştır.

43 FINDIKÇI, Remzi: a.g.m., s.18.

Konut gereksiniminin karşılanmasında kooperatifçilik, gereksinim sahiplerinin bireysel imkanlarının biraraya getirilmesi, ferdi ihtiyaçların örgütlenmiş grup ihtiyacı düzeyine gelerek arz imkanlarının karşısında nisbeten güçlü bir duruma gelinebilmesi, arz imkanlarının bazen oluşturulması, bazen yönlendirilmesi açılarından, toplumun hemen bütün katmanları için önem taşımaktadır.

Konut sorununun, özellikle en düşük gelir grupları için taşıdığı önem karşısında, maalesef, kooperatifçiliğin bu gruplar için çok geçerli bir yol olamadığı hemen bütün ülkelerde gözlenmektedir. Buna neden, bireysel imkanların bu gruplarda esasen çok yetersiz bulunması, örgütlü halde uzun vadeli bir girişim için niyet ve programa sahip olunamamasıdır. Özellikle kooperatif birlikleri halinde örgütlenilmesi durumlarında arsa, altyapı, kredi gibi temel sorunların üstesinden çok daha kolay gelinebileceği, bu yaklaşım içerisinde de düşük gelir grubu mensuplarının da daha fazla desteklenebilme imkanlarının yaratılabileceği ortadadır.

Konut yapı kooperatifleri ve konut birlikleri, ülkemizde Toplu Konut Kanunu ile buna ilişkin yönetmeliklerde, konut yapımcısı olarak yer almaktadır. Konut kredileri de ortaklar adına bu kuruluşlara açıldığından, kooperatif olarak hareket etmenin önemi ortaya çıkmaktadır.

2.3. Konut Kooperatiflerinin Kooperatifçilik Hareketi

İçindeki Yeri

Konut kooperatifçiliğinin bir tüketim mi yoksa bir üretim hareketi mi olduğu konusu uzun süre tartışmalara neden olmuştur.

Konut kooperatiflerinin kendine has özelliklere ve sorunlara sahip olması, özel metodlar geliştirmesi ve bu alandaki faaliyetleri, konut kooperatifçiliğini hem üreticileri hem de tüketicileri kapsayan ve kendine has özellikler taşıyan bir tür olarak ortaya çıkarmaktadır.

Konut kooperatiflerinde üretici ve tüketici özdeşliği belirgin bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Konutun sosyal nitelikler taşıması, diğer tüketim mallarından farklılığı, üretici ve tüketicinin aynı organizasyonda birleşmesi gibi hususlar, konut kooperatiflerini kendine özgü bir tür haline getirmiş bulunmaktadır.

2.4. Konut Kooperatiflerinin Avantajları

Konut kooperatiflerinin en önemli avantajı üyelerine sağlamış olduğu ortak pazarlık gücü ile, insanların kaynaklarını harekete geçirmek için onlara güç vermesidir.

Konut kooperatifleri, üyelerinin tasarruflarını, taleplerini örgütleyerek onların durumlarını kuvvetlendirir. Arsa alımından inşaatın tamamlanmasına kadar geçen süre içerisinde, aracı ve spekülâtörlerin devreye girmesine engel olur. Konut fiyatlarında aşırı dalgalanmalar önlenerek istikrar sağlanır.

Konut Kooperatifleri:

- Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerine yardımcı olup onların sorumluluklarına yardım eder.
- Üyelerin sorunlarının çözümünde, kişisel katılımlarına olanak tanıdığından, kendilerini ispatlamalarını sağlar.
- Yaşam ve çalışma hayatında birbirine uyum sağlayabilecek hane halklarını toplayıp bir araya getirerek, sosyal barışın sağlanmasına yardım eder.
- İnşaat giderlerine, büyük ölçekliliğin sağladığı kredi temini, malzemenin ucuza temin edilebilmesi, nitelikli eleman kullanımı, teknolojiye kolay yararlanılması gibi kolaylıklar sağlar.

2. 5. Konut Kooperatiflerinin Diğer Kooperatif Türlerine Göre Farklı Yönleri

Konut kooperatifleri diğer tip kooperatiflere göre farklıdır. Bu farklar şu şekilde belirtilebilir:

- Kar amacı gütmeme kavramı diğerlerinden farklı anlam ve boyutlarda kullanılmaktadır.
- Artık gelirin dağılımı, kuruluş amacıyla bağdaşmadığından sözkonusu değildir.
- Konut sahibi kişiye psikolojik ve ekonomik tatmin sağlar.
- Kamu ve özellikle yerel yönetimlerle bir ilişki içerisinde. Özellikle arsa ve kredi temininde merkezi ve yerel yönetimlerden yardım beklenmektedir.
- Üyelerin birbirleri ile ilişkileri daha yakın ve şahsi olmaktadır. Üyelerin ilişkileri aile yaşamlarının tüm yönlerini içermektedir.
- Konut kooperatiflerinin öz sermayesi, başlangıç yatırımları için gereksinim duyulan sermayenin küçük bir bölümünü oluşturur. Bu sebeple büyük ölçüde dış kaynaklardan borçlanma yoluna gidilir.
- Ülkemizde konut kooperatiflerinde konutların mülkiyet hakkı üyelere aktarılmaktadır. Dünya uygulamalarında yaptıkları konutların üyeliğini kooperatif tüzel kişiliğinde tutan kooperatifler de bulunmaktadır.

2.6. Konut Kooperatiflerinin Sınıflandırılması

Konut kooperatifi, üyelerin konut gereksinimleri, bireysel yarışmanın ve kazanç güdüsünün etkilerinden kurtararak, karşılıklı dayanışma ve yardımlaşma ile karşılamayı amaçlayan bir toplumsal örgüttür. Kooperatiflerin başka türlerinden çeşitli yönlerden ayrılan konut kooperatifleri, yapım sürecinde oynadıkları rol bakımından ve yaptırdıkları konutların sahipliği yönünden de kendi aralarında bir kaç kümeye ayrılabilir.

1. Yapım süresince oynadıkları roller yönünden kooperatifler dörde ayrılır: a) Biriktirim sandıkları niteliğinde olanlar. Bunlar, üyelerinin küçük birikimlerini toplar ve sonra onlara konut kredisi olarak dağıtılırlar. b) Kendileri konut yapan ya da yaptıranlar. c) Yaptırılmış bulunan konutların bakım ve yönetimini üstlenenler. d) Bu işlerden birden çoğunu birlikte yapanlar.

2. Yaptırdıkları konutların sahipliği yönünden ise konut kooperatifleri üç grupta toplanır: a) Konutların sahipliğini üyelerine aktaranlar. Genellikle bu tür kooperatiflerin ömrü kısa ve konut sahipliğinin üyeye aktarılmasıyla sınırlıdır. b) Konutların sahipliğini kooperatiflerin tüzel kişiliği elinde saklı tutup, ortaklara ayrıcalıklı bir kiracı işlemi yaparlar. Bu tür kooperatiflerde, kazanç güdüsü etkisini yitirmekte, sahipliğin el değiştirmesinden doğan amaç dışı kullanımlar ve spekülasyon önlenmiş olmaktadır. c) Ortağın ne konut sahibi ne de ayrıcalıklı kiracı durumunda bulunduğu kooperatifler. Bunlarda ortak normal bir kiracı gibidir. Yönetime katılma haklarından yararlanır.

2.7. Türkiye’de Konut Kooperatiflerinin Gelişimi

Türkiye’ye konut kooperatifçiliğinin ilk girişi 19. yüzyıl sonlarında olmuştur. İstanbul’da 1887 yılında İngiliz azınlığının konut gereksinimini karşılamak amacıyla yalnızca İngiliz uyrukluların üye olabileceği bir kooperatif şirket kurulmuştur.⁴⁴

1923-1945 dönemi: Cumhuriyetin ilanından sonra Ankara’nın başkent olması ve nüfusun hızla artması, özellikle memur konutlarına olan gereksinimlerin karşılanması için bazı tedbirler alınmasını gerektirmiştir. Bu dönemde yeni kurulmuş olan Türkiye Kooperatifçilik Kurumunun yardımlarıyla üst düzey bürokratlar 1934 yılında Ankara’da Bahçelievler Yapı Kooperatifi adı altında ilk konut kooperatifini kurmuştur. Ankara’da evi olmayan üst düzey bürokratları konut sahibi yapmak amacını benimsemiştir. Bu kooperatif devletin ve belediyenin desteğinde kısa sürede 150 birimlik bir konut kooperatifi oluşturmuştur. Süresi 20 yıl olarak belirlenmiş yaptırılan konutların mülkiyetinin ortaklara devredilmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu kooperatif sonrakilere önderlik yapmıştır.⁴⁵

Kooperatifçiliğinin Avrupa ülkelerinde 150 yılı aşkın bir geçmişi olduğu gözönüne alınırsa, bu sahada önemli bir ölçüde gecikilmiş olduğu görülür.

44 KELEŞ, Ruşen: **Kooperatifçilik İlkeleri ve Sosyal Konut Politikası Açısından Türkiye’de Konut Kooperatifleri**, Ankara, 1967, s.41.

45 KELEŞ, Ruşen: **a.g.e.**, s.42.

Kar amaçsız bir konut organizasyonu olarak konut birlikleri 1935 yılından bu yana Türkiye’de sayısal ve niteliksel olarak önemli değişiklik ve gelişmelerle karşı karşıya kalmıştır.⁴⁶

1945’li yıllarda başlayan göçler, 1950’lerde konut sorununu ortaya çıkarmış, konut sorununun çözümüne bir alternatif olarak konut kooperatifleri sayısı da gittikçe artmıştır. Sayısal gelişmeler yanında bir takım niteliksel gelişmeler de kaydedilmiştir.

Konut yapı kooperatifleri genellikle amaçlarına erişebilmek için tüm imkanların seferber edilebilmesini amaçlamakta, burada kooperatife yarar sağlayabileceği umulan unsurları bünyelerine katmaya çalışmaktadırlar. Bu olguda doğal olmayan bir husus bulunmamakta, ancak, toplumun en güçsüz kesiminin konut yapı kooperatifleri çerçevesinde örgütlenmelerinin zorlukları, pratik gelişmelerle kanıtlanmaktadır. 1980 öncesine kadar konut kredisi veren Sosyal Sigorta ve benzeri kurumların izlemekte oldukları kredi yöntemleri de doğal olarak esasen örgütlenmiş bir kesimi muhatap olarak almakta, yukarıda öne sürülen konut kooperatifçiliğinin en alt gelir grubu için geçerli olamaması gerçeği paralelinde uygulamalarda bulunmaktadır.⁴⁷

1966 tarih ve 775 Sayılı Gecekondu Kanunu ile düşük gelir gruplarının konut yapı kooperatifçiliği desteklenmeye çalışılmış; kredi olanaklarından yararlanabilmeleri için, de düşük gelirli olmak, belediye sınırları içerisinde konut ve arsaya sahip olmamak şartları getirilerek toplumun en güçsüz kesimine bu şekilde yardımcı olabilmek amacı güdülmüştür.

1981 yılında yürürlüğe giren 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu ile de 775 Sayılı Yasada öngörüldüğü gibi, konut yapı kooperatifçiliğinde düşük gelir gruplarına öncelik verilerek destek olunmaya çalışılmış, halen uygulamalar günümüze kadar devam edegelmiştir.

Türkiye’de konut gereksinimi ve konut açığı dikkate alınarak, kooperatiflere daima ümit bağlanmış, ancak 1984 yılında, 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu yerine, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu çıkıncaya kadar, esaslı bir çözüm bulunamamıştır.

46 SOYDAN, Oğuz: "Dünden Bugüne Türkiye’de Konut Kooperatifçiliği", *Konut Birlik Dergisi Eki*, Konut Birlik, Mart 1980, S.73., s.2.

47 KELEŞ, Ruşen: "Türkiye’de Konut Kooperatifçiliği", *Konut Kooperatifleri Semineri-1*, Yorum Matbaacılık Yay., Ankara, 1982, s.22.

2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu ile konut yapı kooperatifleri etkili bir şekilde devreye sokulmuş, konut sektöründe kredi olanakları daha yaygın bir yöntemle ele alınarak, konut yapı kooperatiflerinin sayılarının artması sağlanmıştır.

Konut kooperatiflerinin gelişimi ile ilgili olarak bir fikir edinebilmemiz için aşağıdaki tablo düzenlenmiştir.

TABLO 5
KONUT KOOPERATİFLERİ KESİMİNDE SAYISAL
GELİŞMELER
(1985-1989)

YILLAR	VAROLAN	KURULAN	YILIN ARTIŞ ORANI (%)
1985	22.450	1.986	8.8
1986	24.436	4.894	20
1987	29.330	8.468	29
1988	37.798	3.722	9.8
1989	41.520	1.356	3.3
TOPLAM	42.876	20.426	14

Kaynak: Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Aylık Bülteni,
Ankara, 17 Mart 1990, S.1, s.4.

Tablonun incelenmesinde 1984 ile 1990 yılları arasında konut yapı kooperatifleri sayısının 22.450'den 42.876'ya ulaştığını görüyoruz. 1986-1987 yıllarındaki hızlı artışlar, 1988'de yavaşlamaya başlamış, 1989'da hızını iyice azaltmış görülmektedir. (Tablo-5).

Konut yapı kooperatiflerindeki bu duraklama, bir yandan hızlı enflasyon, yapı araç ve gereçlerindeki fiyat artışları, gerçek gelirlerdeki azalmalar, buna paralel olarak konut maloluşlarındaki büyük artışlar, öte yandan 1987'den başlayarak yeni projeler için daha az sayıda konut yapı kooperatiflerine kredi açılmasının, 1989'da bunun en az düzeye düşürülmesinin, 89/1 Sayılı duyuruya göre yalnızca yüzde 20 (subasmanla yüzde 30) yapım düzeyindekilerin kredilendirilmesinin, yeni yönetmelikle alıcı payı

kuralı öngörülerek konut için kredi istemlerinin en az bir yıl ertelenmesinin büyük payı olmuştur.⁴⁸

Konut yapı kooperatiflerinin yıllara göre toplam konut üretimi içindeki paylarının seyrini (yükseliş ve düşüşlerle) aşağıdaki tablolarda izlersek, kooperatiflerin konut üretimleri ve gelişmeleri, duraklamaları yıllar itibariyle daha detayla görmek mümkün olacaktır.

TABLO 6
YILLARA GÖRE KONUT ÜRETİMİNDEKİ KOOPERATİF
KESİMİN PAYI
(1979-1988 Yapı İzinlerine Göre)

YILLAR	KAMU			ÖZEL			KOOPERATİF			TOPLAM	
	Konut Birimi	Dizin 1979 =100	Payı %	Konut Birimi	Dizin 1979 =100	Payı %	Konut Birimi	Dizin 1979 =100	Payı %	Konut Birimi	Dizin 1979 =100
1979	4.222	100	1.7	216.187	100	85.8	31.437	100	12.5	251.846	100
1980	4.692	111	2.3	167.759	78	82.2	31.538	100.5	15.5	203.989	81
1981	5.482	130	3.8	112.008	52	77.6	26.904	86	18.6	144.394	57
1982	5.557	132	3.5	106.003	49	66.2	48.518	154	30.3	160.078	64
1983	9.911	235	5.9	122.285	57	72.3	36.841	117	21.8	169.037	67
1984	13.332	316	7.0	137.728	64	72.7	38.426	122	20.3	189.486	75
1985	7.894	187	3.0	174.430	81	67.3	76.563	243	29.5	259.187	103
1986	8.627	204	2.3	241.419	112	61.4	142.779	454	36.3	392.825	156
1987	20.545	487	4.1	316.266	146	63.6	160.863	512	32.2	497.674	198
1988	13.276	314	2.8	292.792	135	61.8	167.514	533	35.4	473.582	188

Kaynak: Konutbirlik Dergisi, S.6, Yıl 4, Ankara, Nisan 1989., s.11.

1987'de Toplu Konut Yönetimi'nin doğrudan proje başlatması, yeni yönetmelikle yap-satçı firmaların da yapımcı olarak fondan yararlanabilmesine olanak sağlanması gibi tutumlar kooperatif kesimini kaygılandırmıştır. Toplu Konut Fonu'ndan 1988 ve 1989 bütçelerinde yüzde 30'luk bir dilimin hazineye; 10'luk dilimin de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik Fonu'na aktarılması, 1990 yılı bütçesinde yüzde 50'lik bir dilimin hazineye aktarılmasının öngörülmesi, yeni kaynaklarla zenginleştirilmeyen Toplu Konut Fonu'na umut bağlayan kooperatif kesiminin bu kaygılarını arttırmaktadır.

⁴⁸ GERAY, Cevat; Kent Kooperatifleri Merkez Birliği Aylık Bülteni, 17 Mart 1990, S.1, s.4.

Kooperatiflerin hızının kesilmemesi ve konut üretiminde umut ışığı olmasını - istiyorsak kooperatiflere Toplu Konut Fonu'ndan ayrılan payın artırılması ve kooperatif üyelerine verilen kredilerin yükseltilmesi gerekmektedir.

TABLO 7
YILLARA GÖRE KONUT ÜRETİMİNDE (BİTİRİLEN)
KOOPERATİF KESİMİNİN PAYI

(1979-1988 Yapı İzinlerine Göre)

YILLAR	KAMU			ÖZEL			KOOPERATİF			TOPLAM	
	Konut Birimi	Dizin 1979 =100	Payı %	Konut Birimi	Dizin 1979 =100	Payı %	Konut Birimi	Dizin 1979 =100	Payı %	Konut Birimi	Dizin 1979 =100
1979	1.835	100	1.5	108.484	100	87.3	13978	100	11.2	124.297	100
1980	3.362	184	2.4	123.789	114	88.9	12.056	100.5	86	139.237	112
1981	3.256	183	2.7	102.648	95	86.4	12.874	92	10.8	118.778	96
1982	5.857	319	5.0	94.303	83	81.3	15.826	113	13.6	115.986	93
1983	5.674	309	5.0	90.578	84	79.8	17.201	123	15.2	113.453	91
1984	5.415	295	4.4	97.709	90	79.7	19.456	139	15.9	122.580	90
1985	3.257	177	2.8	93.675	86	79.2	21.273	152	18.0	118.205	95
1986	6.146	335	3.6	128.140	118	76.0	34.311	245	20.4	168.597	136
1987	6.526	355	3.4	142.662	132	74.7	41.931	300	21.9	191.109	154
1988	5.897	321	2.9	156.197	144	76.0	43.389	310	21.1	205.483	165

Kaynak: Kent Kooperatifçiliği Merkez Birliği Aylık Bülteni, Ankara, 17 Mart 1990.

1981'de çıkarılan Toplu Konut Yasası'nın kooperatiflere öncelik tanınması sonucu, kooperatiflerin aldıkları yapı izinlerinde 1982 yılında büyük artış olduğunu Tablo 6'da görmek mümkündür. Tablo 7'de ise, 1982 yılında kooperatiflerce bitirilen konutların önemli ölçüde arttığını görüyoruz.

1984'de çıkarılan ikinci Toplu Konut Yasası'nın uygulanmaya başlaması üzerine, 1985 yılından başlayarak kooperatiflerin konut üretimindeki payında önemli büyüme olduğu bilinmektedir. 1988'de Toplu Konut Fonu'nun darboğaza girmesi yüzünden kooperatiflerce alınan yapı izinleri sayısında bir duraklama başlamıştır. On yıllık dönemde toplam yapı izinlerinde artış görülmüş, özel kesim yapı izinleri de yükselebilmiş, buna karşılık kooperatif yapı izinlerinde beş katın üstünde bir artış olmuştur.

Sözkonusu on yıllık dönemde oturma izinlerine göre kooperatif konut üretimi üç katına (3.10) yükselirken toplam konut üretimindeki artış 1.65, özel kesiminki 1.44 dolaylarında kalmıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KONUT SORUNUNUN ÇÖZÜMÜNE BİR ALTERNATİF OLARAK KONUT KOOPERATİFLERİ

1. TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFÇİLİĞİNİ DESTEKLEYEN KONUT POLİTİKALARI

Türkiye'de cumhuriyetin ilanından sonra farklı dönemlerde ve boyutlarda ortaya çıkan ve gelişen konut sorunu, nüfus artışı, göçler ve hızlı kentleşme olguları sonucu giderek daha fazla hissedilir bir duruma gelmiş ve konut sektörünün artan önemiyle beraber çeşitli konut politikaları izlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, uzun dönemde güdülecek konut politikasının belli ilkesini, "Devlet yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayacak tedbirleri alır" şeklinde belirtmiştir. Bu ilkeye göre devlet, ödeme güçleri, maliyetler ve kira seviyesi yönünden mevcut konut piyasasındaki şartlara uygun olmayan düşük gelirli ailelerin konut gereksinimini karşılamayı, belli başlı görevleri arasında saymak ve politikasını buna göre tesbit etmek durumundadır.⁴⁹

Konut kooperatifleri de, devletin izlemiş olduğu politikalardan önemli ölçüde etkilenmekte ve çeşitli dönemlerde değişen ölçüdeki devlet desteğinden yararlanmaktadır. Devletin konut politikaları ve konut kooperatiflerinin bu politika ve desteklerden yararlanma durumu, dönemler itibarıyla aşağıda ele alınmıştır.

49 YÖRÜKAN, Turhan, YÖRÜKAN, Ayda: **Şehirleşme, Gecekondular ve Konut Politikası**, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü Yay. No.2/2, Ankara, 1966, s.25.

1.1. Planlı Dönem Öncesi

1.1.1. Konut Alanındaki Gelişmeler

Ülkemizdeki 1950 yılına kadar konut politikası alanında önemli bir gelişmeye rastlanılmamıştır. İkinci Dünya Savaşı ve özellikle de 1950 yılından itibaren hızlı bir sanayileşme sürecine girilmesi ve kırdan kente göçün artması ile yaşanan hızlı kentleşme, bir takım önlemler alınması gereğini ortaya çıkarmıştır.

1950 öncesi dönemde konut sorununun ülkemizde en yoğun şekli, Cumhuriyetin ilanından sonra Ankara'nın başkent olması ile Ankara'da yaşanmıştır. Bu tarihten itibaren konuyla ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır.

1923 yılında Ankara'nın başkent olmasından sonra konut konusunda atılan ilk adım, yeni yönetim fonksiyonlarında çalışanların barınma gereksinimlerini karşılamak amacıyla yeni gelişme alanları açmak için çıkarılan 1925 tarih ve 583 Sayılı Kamulaştırma Yasasıdır. Bu yasa ile Ankara şehremanetine kamulaştırma yetkisi verilerek, Yenışehir semtinin bulunduğu saha, yeni gelişme alanları açmak amacıyla kamulaştırılmıştır.⁵⁰

Yine 1925 yılında 586 Sayılı Yasa ile Ankara'daki bütün memurlara, konut kooperatifi kurmaları için aylıklarının yarısı kadar avans verilmesi ön görülmüştür.⁵¹

Ankara'da bu dönemde çıkarılan bu yasalar, genellikle Ankara'da yoğunlaşan memur kitlesinin, konut ve barınma ihtiyacının giderilmesine ve bu kitlenin yükselen kiralara karşısında korunmasına yönelik olarak hazırlanmıştır.

1928 yılında çıkarılan 1352 Sayılı Yasa ile, yukarıda sözü edilen amaç doğrultusunda Ankara'da memur konutları yapılması için Maliye Bakanlığı'na yetki verilmiştir. Daha sonra 1929 yılında çıkarılan 1452 Sayılı Yasa ile, memurlara bir konut tazminatı ödenmeye başlanmış ve bu uygulama 1951 yılına kadar sürmüştür.

50 TOKMAN, Yıldız: **Konut Politikaları Uygulamalarında Özel Bir Örnek: Yenimalle**, Kent-Koop Yay., No.45/3, s.24'den Fehmi YAVUZ, **Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz**, S.B.F. Yay. Ankara, 1952.

51 KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, Ankara 1990, s. 331.

1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Yasası ile, belediyelerin konuta ilişkin görevleri kiralık konut yapmak ile sınırlandırılmıştır. Yine 1940 yılında çıkarılan 3780 Sayılı Milli Koruma Yasası ile, kiralar 1930 yılı düzeyinde dondurularak kiracılar devlet tarafından korunmaya çalışılmıştır. Bu uygulama 1963 yılında sona ermiştir.

1944 yılında 4626 Sayılı Memur Konutları Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa ile, öncelik Ankara'da olmak üzere, devlete memurlar için kiralık konut üretme görevi verilmiştir. 1946 yılında çıkarılan 3516 Sayılı Memur Konutları Yönetmeliğinde ise, bu yönetmeliğe göre yapılacak olan konutlardan sadece genel bütçeye giren dairelerin devamlı kadrolarındaki memurlar ile subay ve askeri memurların yararlanması öngörülmüştür. Görüldüğü gibi bu yasanın kapsamı dar tutulmuştur. 1944-1946 yıllarında Emlak ve Eytam Bankası aracılığıyla yaptırılan 434 konutluk Saraçolğlu Mahallesi bu yasanın en büyük uygulamasını oluşturmuştur. Ancak bu konutların oldukça pahalıya mal olması ve yüksek dereceli memurlara kiralanması neticesinde, konut sorununa bir çözüm oluşturulamamıştır.

Yine 1946 yılında, konutu olmayanlara ucuz konut yaptırmak üzere konut kredisi vermek, yapı yapmak ve satmak, yapı ve gereçleri sanayiini geliştirmek amacıyla 4947 Sayılı Yasa ile Emlak ve Eytam Bankası, Emlak ve Kredi Bankası adıyla ve yeni bir kimlikle yeniden kurulmuştur.

Diğer taraftan 1945 yılında kurulan Sosyal Sigortalar Kurumu (eski adıyla İşçi Sigortaları Kurumu) 1949 yılında 5417 Sayılı Yasanın verdiği yetkiyle, bu sigorta koluna ait karşılıkların (ihtiyarlık sigortası) en çok yüzde 20'sinin, ipotek karşılığında konut kooperatifleri eli ile işçi konutları yapımına ayrılmasını sağlamıştır.⁵²

İkinci Dünya Savaşından sonra, Türkiye'de önemli ekonomik ve sosyal-politik değişiklikler ortaya çıkmıştır. Çok partili rejim, 1950 yılında demokrat bir yönetimin iktidara gelmesine olanak vermiş ve devletin bu dönemde iktisadi konulara müdahalesi azalarak ekonomiye liberal bir görüş hakim olmuştur.⁵³ Bu dönemde tarım ve endüstri alanında önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bu gelişme ve değişiklikler, kentlere olan akımı hızlandırarak, hızlı kentleşme ve gecekondulaşma olgularını artırmıştır. Bu hızlı

52 ŞENYAPILI, Tansı: *Ankara Kentinde Gecekondu Gelişimi, (1923-1960)*, Kent-Koop. Yay. No. 44, Ankara, 1985, s. 94-96.

53 Zeyyat HATİPOĞLU: *Türkiye İktisadına Güncel Bir Yaklaşım*, İstanbul, 1986, s.8.

kentleşme ve gecekondulaşma karşısında bir takım önlemler alınması gereği, bu dönemde konut politikalarının önceliğini gecekondulaşmanın önlenmesinde yoğunlaştırmıştır.

1945-1960 yılları arasında konut politikalarındaki ilgi memur konutlarından gecekondu ve işçi konutlarına yönelmiş ve gerekli yasal düzenlemeler de bu alanda olmuştur.

Bu dönemde çıkarılan çeşitli gecekondu yasaları (5218, 5228, 6188 ve 7637 sayılı yasalar), bir yandan gecekondu yapımını yasaklarken, bir yandan da gecekondu yapımını önlemek amacıyla, piyasaya fazla sayıda konut sunulmasını kolaylaştırmaya çalışmışlardır. Sağlanan kolaylıklar; ucuz arsa, düşük faiz ve uzun süreli konut kredisi ile teknik yardımdan oluşmuştur.

Konut ve gecekondu sorunlarının yaygınlaşması ve ara çözümler ile düzenlemeyeceklerinin anlaşılması üzerine, 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı kurularak, konut vb. gecekondu sorunları bu örgütün görev kapsamına alınmıştır.⁵⁴

Planlı dönem öncesi, konut sorununa çözüm bulabilmek amacıyla çıkarılan tüm bu yasalara ve uygulanan politikalara rağmen, hızlı kentleşme ve gecekondu problemlerinin önüne geçilememiş ve artan konut ihtiyacı yeterince karşılanamamıştır.

1.1.2. Konut Kooperatifçiliği Alanında Gelişmeler

Cumhuriyetin ilk yıllarında bir toparlanma dönemi yaşanan ülkemizde, önemli ekonomik güçlükler yaşanmıştır. Ankara'nın başkent olmasıyla hızla artan nüfusu, önemli bir konut problemi ortaya çıkarmış ve bu probleme bir çözüm yolu olarak ortaya çıkan konut kooperatifçiliğinin örneğini, 1934 yılında kurulan Bahçelievler Yapı Kooperatifi oluşturmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, savaş döneminde duraklayan kalkınma sürecini hızlandırma çabalarına girişilmiştir. Bu çabaların konut politikasına yansımaları ile, 1946 yılında Emlak ve Eytam Bankası, Emlak ve Kredi bankası adı altında yeniden örgütlenmiş, 1958 yılında da İmar ve İskan Bankalığı kurulmuş ve bu kuruluşlar hem

54 ŞENYAPILI, Tansı: a.g.e., s.143.

kooperatiflere, hem de ferdi teşebbüslere kredi ve diğer alanlarda destek olmuşlardır. Ayrıca 1945 yılında Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kurulması ve bu kuruluş aracılığı ile işçilerce kurulacak konut kooperatiflerine ipotek kredisi verilmeye başlanması, konut kooperatifçiliğini özendirmiştir.

1950 sonrası dönemde, hızlı kentleşme konut kooperatiflerinde sayısal artışlar olmasına neden olmuş ve 1945-1960 yılları arasında konut kooperatiflerinin sayısı 80'den bin 800'e, üye sayısı ise 5 bin 400'den 100 bin'e yükselmiştir.⁵⁵

Bu dönemde kooperatiflerin iyi bir denetimden geçirilememesi, sahipsiz kalmalarına yol açmış ve kooperatifçilik felsefesine uygun düşmeyen davranışlar ortaya çıkmıştır. Bunların neticesinde de, kooperatifler kendilerinden beklenen hizmetleri sunamamışlardır.

Bu dönemde 7116 Sayılı Yasa ile, İmar ve İskan Bakanlığı'na yapı kooperatiflerinin çalışmalarını amaçlarına yöneltmek, tip anasözleşmelerini hazırlamak, yapım ve yönetim işlerini denetlemek görevi verilmiş⁵⁶ olmasına rağmen, konut kooperatiflerinin çoğunun amaçlarından saptıkları ve yeterli desteği alamadıkları gözlenmiştir.

1.2. Planlı Dönem

1.2.1. Konut Alanında Gelişmeler

Planlı dönem öncesi ülkemizde genel bir konut politikasının bulunmayışı ve kentlere olan göçün önlenemeyişi, gecekondu ve arsa spekülasyonu gibi önemli problemleri ortaya çıkarmıştır.

1961 Anayasası'nda, kalkınmanın planla olacağı belirtilmiş ve beşer yıllık ulusal kalkınma planları hazırlanarak ekonomik ve toplumsal konular bu planlarla düzenlenmiştir. İlki 1963 yılında yürürlüğe giren bu planlarda, konut sektörü de ayrı bir bölüm olarak ele alınmıştır.

⁵⁵ KELEŞ, Ruşen: *Nüfus, Kentleşme...*, s.48.

⁵⁶ KELEŞ, Ruşen: *a.g.e.*, s.49.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) konut sektörü, ilk defa bir bölüm olarak ele alınmıştır. Bu plan, konut yatırımlarının verimsiz yatırımlar olduğu varsayımından yola çıkarak, konut kesimi yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payının yüzde 20'yi geçmemesini ilke olarak benimsemiştir. Planda ayrıca, yatırım miktarını değiştirmeksizin, üretilecek konut sayısının artırılması öngörülmüştür. Bu yaklaşımla daha geniş bir kitleye hitap edebilecek, sağlık açısından uygun, ucuz halk tipi konutların tasarımı ilke olarak benimsenmiş ve bu konutun en büyük boyutu 100m² olarak saptanmıştır.

Planda konut yatırımlarında özel sektör paylarının artması ve kamu payının azalması hedeflenmiş ve konut yatırımlarının yüzde 90.7'sinin özel, yüzde 9.3'ünün kamu kesimince gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Bu plan döneminde, toplumsal konutları özendirmek ve özel konut piyasasını etkilemek için, toplumsal nitelikli konutlara vergi indirimleri veya vergi bağışıklıkları tanınmış ve kredilerin küçük konutlara verilmesi kararı alınmıştır. Ancak lüks konut yaptırma kararında olan tüketici, bu kararlardan pek fazla etkilenmemiştir.

Ayrıca planda yer alan, konut edinmek isteyenlere ucuz arsa temin edilmesi, arsalarındaki değer artışlarının alım-satım sırasında vergilendirilmesi, arsa spekülasyonunun önlenmesi, gecekonduların arsa mülkiyeti sorunlarının çözülmesi gibi ilkelerin de gerçekleştirilmesi pek mümkün olmamıştır.⁵⁷

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1968-1973), konut yapma faaliyetlerinin uzun süreli programlarla düzenlenmesi, lüks konut yapımının sınırlandırılması, küçük tasarrufların konut finansmanına kaydırılması, kıt kaynakların öncelikle gelişen şehirlerde kullanılması, gecekondu sorununun konut sektörünün bütünü içinde ele alınması, konut sorununun genel yerleşme politikasına uygun çevre ve şehir düzeni içinde ele alınarak çözümlenmesi başlıca ilkeler olarak tespit edilmiştir.

Konut yatırımlarını azaltma politikası, İkinci Plan'da da yer almış ve konut yatırımlarının tüm yatırımlar içindeki oranının yüzde 17.9 olarak dondurulması öngörülmüştür. Ancak plan dönemi sonunda bu oran aşılarak, gerçekleşme oranı

57 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), DPT Yayınları, Ankara, 1964, s.429-437.

yüzde 20.1 olmuştur. Buna rağmen sayıca ihtiyacın altında kalarak, konut açığının büyük çoğunluğu gecekondularla kapatılmıştır.

Bu plan döneminde ayrıca, devletin karma ekonomi düzeni içinde konut pazarındaki yerini alması ve piyasada yatırımcı olarak değil, düzenleyici olarak görev yapması önerilmiştir.

İkinci Planda öngörülen Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, 1969 yılında arsa spekülasyonunu önlemede önemli bir araç olarak kurulmuş, ancak uygulamada beklenen düzeyde faaliyet gösterememiştir.

Planda kiraların denetlenmesi konusunda, pazardaki arz-talep dengesini bozmamak için kira sınırlamasından kaçınılması öngörülmüş, ayrıca konut yapımının istihdam yaratıcı özelliği de dikkate alınmıştır.⁵⁸

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1973-1977) hedefleri belirlenirken, mevcut ihtiyaç ve talep karşılaştırılmış ve gelecekte ortaya çıkması muhtemel konut ihtiyacının demografik değişikliklerden, yenileme, kamulaştırma ve kullanım amacının değiştirilmesinden kaynaklanacağı kabul edilmiştir.

Üçüncü Plan döneminde konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı daha da düşürülerek yüzde 15.7 olarak öngörülmüş, ancak plan dönemi sonunda bu oran aşılıp yüzde 17.9 düzeyinde gerçekleşme sağlanmıştır.

Planda özellikle düşük gelir grupları için kiralık konut yapımına önem verileceği ve bu alandaki engelleri ortadan kaldıracı örgüt yönetim ve finansman ile ilgili önlemlerin alınacağı öngörülmüştür. Bu konuda sorumluluğu özel kesim ve kamu kesiminin paylaşmasından da söz edilmiştir.

Üçüncü Plan'da ayrıca çeşitli kuruluşların elindeki kredi fonlarının bireylerin konuta ayırabilecekleri fonlarla beraber tek bir kaynaktan toplanarak belli önceliklere

58 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1967-1973), DPT Yayınları, Ankara, 1968, s.273-288.

göre kullanılması önerilmiş ancak plan döneminde bu hususun gerçekleştirilmesi mümkün olmamıştır.⁵⁹

Dördüncü Beş yıllık Kalkınma Planı'nda (1978-1983), geçmiş yılların deneyimlerinden yararlanılarak konut sorununa daha gerçekçi çözümler aranılmasına çalışılmıştır. Planda ilk kez ülkemizde konutun barınma gereksinmesinden başka tasarruf ve yatırım malı şeklinde görülmesinin yanısıra, bir sosyal güvenlik aracı olma özelliğine değinilmiştir.

Dördüncü Plan'da, konut sorununa toplu konutla çözüm getirilmesi, toplumsal güvenlik kurumlarıyla kamu yardımlaşma kuruluşlarının konut için ayırdıkları fonların artırılması, kamu arsalarının sosyal konut yapan kuruluşlara tahsis edilmesi, kentsel arsa üretimi ve konutların üretimi hızlandırılarak kiraların düşük düzeyde tutulması gibi ilkeler benimsenmiştir.

Bu plan döneminde, önceki plan dönemlerinde olduğu gibi, konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı yine düşürülerek yüzde 14.6 olarak belirlenmiştir. Plan döneminde gerçekleşme yüzde 15.8 oranında olmuştur.

Dördüncü Plan döneminde, konut alanında yeni bazı uygulamalara başlamıştır. Yeni Kentsel Yerleşim Alanları Kararnamesi, Devlet Memurlarına Konut Edindirme Yönetmeliği, Bankalar Yasasını Değiştiren Yasa Gücünde Kararname, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun bireysel kredi girişimi, BAĞ-KUR Kredisi Yönetmeliği, Milli Konut Politikası Kararnamesi, Toplu Konut Kanunu hep bu dönemin ürünleridir. Ancak bu arayışlardan uygulamada beklenen sonuçları elde etmek mümkün olmamış ve konut açığı giderek artmıştır.⁶⁰

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985-1989), konut sektörünün ekonomiyi canlandırıcı ve istihdam yaratıcı özelliğinden yararlanılması ve bu amaçla ihtiyaç sahiplerinin bankalar sistemi aracılığıyla tasarrufa yönlendirilmesi, bütçe dışı

59 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978), DPT Yayınları, Ankara, 1973, s.273-288.

60 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1983), DPT Yayınları, Ankara, 1978, s.470-477.

kaynaklarca bir Toplu Konut Fonu oluşturulması ve konut kesiminde özelleştirme, mevcut ruhsatsız yapı ve gecekondu altyapı götürülmesi ilkeleri benimsenmiştir.

Beşinci Plan döneminde, konut yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı yüzde 15.8 olarak amaçlanmış ve beş yıllık dönem sonunda gerçekleşme oranı yüzde 20.8 olmuştur.

Bu plan döneminde, konut yatırımlarının verimsiz yatırımlar olarak görülmesinden vazgeçilmiştir. Konut yatırımlarının ekonomideki önemi kavranmış ve bu ekonomik etkilerden en fazla yararlanmanın yolları aranmıştır.

Ekonomik iktidarsızlık ve özellikle de yüksek enflasyon, bu dönem sonunda da, konut sektöründen beklenen sonuçların elde edilmesine engel olmuştur.⁶¹

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994), konut yatırımlarının payının, toplam yatırımlar içinde yüzde 21.5'in üzerine çıkması amaçlanmıştır.

Konut yatırımlarını artırmak için planda kamu sübvansiyonlarında düşük gelir gurupları ve altyapısı hazır arsa üretimine öncelik ve sosyal konut yapımına ağırlık verilmesi ilkeleri benimsenmiştir. Ayrıca konut piyasasına yönelik finansman kaynaklarının desteklenmesi, Toplu Konut Fonu kaynaklarının rasyonel bir şekilde kullanılması ve kredi miktarının artırılması, belediyelerin dar gelirli için kiralık ve mülk konut üretimini sağlayacak düzenlemeler yapmaları ve gecekondulaşmayı önlemek için "kendi evini yapana yardım" yöntemiyle çekirdek konut (nüve konut) projeleri hazırlamaları önerilmiştir.

Planda, ayrıca, konutun çevre faktörü de dikkate alınmış ve çevresiyle bir bütünlük oluşturması önerilmiştir. Ayrıca teknolojik gelişmelerin teşviki ve ülkemiz şartlarına uygun teknolojilerin belirlenmesi ile ilgili çalışmalara ağırlık verilmesi bir politika olarak saptanmıştır. Kamu lojman yatırımlarının kalkınmada öncelikli yöreler

61 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayınları, Ankara 1981, s.166-168.

ile konut sıkıntısı çeken küçük yerleşmelerde sürdürülmesi de, planın önerileri arasında yer almıştır.⁶²

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, konut konusu ile ilgili açıklamalara "Bölgesel Dengelerin Sağlanması" kısmında "Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama" alt bölümünün kapsamında yer verilmiştir.

Kentleşme ve kent planlamasına ilişkin amaç, ilke ve politikalardan bazıları şunlardır:

- 1995-2000 döneminde nüfusu bir milyonun üzerindeki büyük kentlere doğru göç eğilimini yavaşlatıcı politikalar uygulamaya konulacaktır.
- Yeni gecekondulaşmalara olanak vermemek için yaratılan rantların kamuya aktarılması sağlanacaktır.
- Plan döneminin sonunda en az bir kentin yüksek katma değerli etkinliklerin yoğunlaştığı uluslararası bir özek merkez durumuna getirilmesi sağlanacaktır.
- Tek tip kentlerin ortaya çıkmasına yol açan standart imar yönetmeliklerinde yöre ve kentlerin özelliklerini ön plana çıkaran değişiklikler getirilecektir.
- Kente göç eden nüfusun kentleşme sorunları üzerinde dikkatle durularak eğitim kurumları, gönüllü kuruluşlar, sivil örgütler ve kitle iletişim araçlarıyla eğitsel uyum izlenceleri hazırlanması ve uygulanması sağlanacaktır.

Hızlı kentleşme ve nüfus artışı ile hızla artan ve artacak olan konut gereksinmesinin karşılanabilmesi için, Yedinci Plan, konut üretiminin yanısıra, konut sahipliğinin de özendirilmesini, bu amaçla kamuya ek yük getirmeyecek uygun finansman modellerinin geliştirilmesini hedeflemektedir. Ayrıca, doğal yıkımların önlenmesi ve zararlarının azaltılması yönünde çalışmalar yapılması; konut teknolojisindeki gelişmelerin desteklenerek yaygınlaştırılması, konuta ilişkin varolan

62 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayınları, Ankara, 1989, s.316-317 ve Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1995-2000), 25.07.1995 Tarih ve 22354 Sayılı R.G.

verilerin güncelliğinin sağlanması için bir Konut Bilgi Bankası kurulması öngörülmektedir.

Konuta ilişkin olarak, gerek varolan durum belirlemelerinde, gerekse amaçlar, ilkeler ve politikalar ile tüzel ve kurumsal düzenlemeler içinde konut ve yapı kooperatiflerine yer verilmediği görülmektedir.

Ayrıca, bölgesel gelişme için belirlenen amaçlar, ilkeler ve politikalar arasında "kırsal kesimde, çağdaş gereksinmelere uygun işgörü ve bilgi akımının kolaylaştırılması, yerel yönetimlerin de katkısıyla girişimcilik ruhunun geliştirilmesi ve kooperatifçiliğin etkinleştirilerek yaygınlaştırılması için rehberlik ve danışmanlık işgörülerine önem verileceği" belirtilmektedir.

1.2.2. Konut Kooperatifçiliği Alanındaki Gelişmeler

Planlı döneme geçildiğinde, konut sorununun artmasına neden olan kırdan kente göç, sağlıksız hızlı kentleşme ve gecekondu olgularının önemli derecede etkinliklerini artırdığı gözlenmiştir.

Kalkınma planları, bu sorunların çözümüne yönelik tedbirler içerirken, konut kooperatiflerine de yer vermiştir.

1969 yılına kadar kooperatiflere ilişkin özel bir yasanın olmayışı, kooperatiflerin başarı koşullarını etkilemiştir. 1969 yılında 1163 Sayılı Kanun'un çıkarılmasıyla, yapı kooperatifleriyle ilgili ilk ciddi gelişmeler başlamıştır. Planlı döneme geçişle birlikte ekonominin birçok kesiminde kurulması özendirilen kooperatifler giderek daha aktif görev almış ve yaygınlaşmışlardır. Bu arada Bağ-Kur'un kooperatif kurmayı şart koşması ve OYAK'ın bu yolu açık tutması kooperatifler açısından olumlu gelişmelere yol açmıştır.

2. TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFÇİLERİNE KREDİ SAĞLAYAN BAŞLICA KURULUŞLAR

2.1. Toplu Konut Yasası Dönemi Öncesi

2.1.1. Türkiye Emlak ve Kredi Bankası (TEKB)

Konutu olmayanlara ucuz konut yaptırmak üzere konut kredisi vermek, yapı yapmak ve satmak ve yapı malzemesi endüstrisini geliştirmek üzere 1946 yılında kurulan TEKB'nin kredi uygulamaları şunlardır:⁶³

- * Konutu olmayanlara yeni üretilmiş sosyal konutlar için krediler,
- * Yapı tasarrufu kredileri,
- * 775 Sayılı Gecekondu Yasası gereğince gecekondu önleme bölgelerinde inşa ettirilen konutlara açılan krediler,
- * İnşaat ve onarım kredileri,
- * Hazır bina kredileri,
- * Doğal afetler nedeni ile açılan krediler.

TEKB'nca 1949-1962 yılları arasında konut kooperatiflerine 247.157.000.- TL konut kredisi tahsis edilmiştir. Bu tarihler arasında TEKB'den kredi alan kooperatifler 17 bin 214 konut birimi üretmişlerdir.⁶⁴ 1963-1984 yılları arasında ise bin 622 kooperatifin 76 bin 689 ortağına 9.089.216.859.- TL konut kredisi tahsil edilmiştir. TEKB'den kredi alacak kooperatiflerin imar koşullarına uygun arsaya sahip bulunmaları, binaların tahmini bedeli ile alınacak kredi arasındaki farkı sağlamaları, yolların ve donatımların nasıl yapılacağını belirlemeleri, proje ve yapı ruhsatına sahip olmaları gerekmektedir. Kredilerin geri ödeme süresi 10 yıl, faizi yüzde 22'dir. Kooperatifin ortağının başka bir konutu bulunması halinde süre 5 yıl, faiz yüzde 35.54 dir.⁶⁵

63 AKSOYLU, S: Türkiye'de Konut Sorunu ve Toplu Konut Uygulamaları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1983.

64 TEKB Genel Müdürlüğü, Ankara Bölge Müdürlüğünden Alınan Bilgiler.

65 KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.45.

2.1.2. Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK)

Bir sosyal güvenlik kuruluğu olan Sosyal Sigortalar Kurumu konut kredisi vermeye 1950 yılında ıkarılan "İhtiyarlık Sigortası Kanunu" ile başlamıştır. Kurumun 1952 yılından itibaren çalışmaları şunlardır:⁶⁶

- * TEKB aracılığıyla açılan krediler (1952-62) ,
- * Doğrudan doğruya kurumca kooperatiflere açılan krediler (1962-1985),
- * Kurumca inşa ettirilen konutlar,
- * Kuruluşlar (Sümerbank, Etibank) kanalı ile finansmanı sağlanan konutlar.

İşçi konutlarının başlıca finansman kaynağı olan SSK tarafından 1962-1986 yılları arasında 4 bin 232 konut kooperatifinin 203 bin 348 ortağına 75.475.627.000 TL konut kredisi verilmiştir. (Bkz.Tablo 8). 4.6.1986 Tarih ve 3300 Sayılı Yasa ile 4792 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasında değişiklik yapılarak Sosyal Sigortalar Kurumu'nun konut kredisi kaynağının kullanım yetkisi Toplu Tonut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'ne verilmiştir. SSK'ca verilen kredilerin miktarları, kredilendirme şartları ve geri ödeme süreleri şöyledir: 1950 yılında kredi miktarı konut maliyetinin yüzde 50'si iken 1952 de yüzde 80'ine, 1964'de yüzde 90'ına çıkarılmıştır. ⁶⁷ Krediler 1964'de 40.000 TL, 1969'da 60.000 TL, 1973'de 75.000 TL , 1976'da 100.000 TL, 1979'da 45.000 TL , 1983'de 900.000 TL. olarak belirlenmiştir.

SSK konut kredisi vermek için kooperatif olmayı şart koşmaktadır. Ortaklarda başka bir yerde evi olmamak, bin 800 günlük prim ödemiş bulunmak koşulu aranmaktadır. Ayrıca kooperatifin arsasının, nüfusu 10.000'den fazla olan ile merkezlerinin belediye sınırları içinde veya il belediye sınırları içinde ve imarlı alanlarda olması gerekmektedir.

Kooperatif ortak sayısının geri kalmış iller hariç 30 dan az olmaması zorunludur. Kredilerin geri ödenmesi 1983 yönetmeliğine göre 85 m² 'ye kadar olan konutlar için 18 yıl süre yüzde 8 faiz, alanı 85-100 m² olan konutlar için 14 yıl süre

66 KOCABAYLIOĞLU, A.: SSK'da İşçi Meskenleri Mevzuatı ve Uygulaması, İstanbul Fatih Yayınevi, 1974, s.20-35

67 DİNCER, N.: "Türkiye'de Bir Sosyal Konut Politikası Olarak Konut Kredileri", TMMOB Konut Kurultayı, Ankara, 1974.

yüzde 8 faiz şeklindedir. 1964 yılına kadar 100 m² olan konut alanı sınırı bu tarihte 63 m²'ye indirilmiş ancak 1966 da tekrar 100 m²'ye çıkarılmıştır.⁶⁸

TABLO 8
SSK'NIN 1962-1985 YILLARI ARASINDA
KREDİLENDİRİLDİĞİ KOOPERATİF SAYISI, ÜRETİLEN
KONUT BİRİMİ VE TAHSİS EDİLEN KREDİ MİKTARLARI
(Kredi tahsis tarihine göre)

Yıllar	Kooperatif sayısı	Üretilen konut birimi	Tahsis edilen kredi miktarı (000 TL)
1962	26	1374	44 945
1963	37	893	31 049
1964	65	2293	76 049
1965	55	1826	61 940
1966	79	2578	101 061
1967	122	3546	151 630
1968	164	3836	179 277
1969	215	5633	284 537
1970	313	8262	465 537
1971	344	7960	473 253
1972	319	11807	704 447
1973	301	12447	1 353 020
1974	208	8430	939 839
1975	288	16325	1 743 213
1976	2111	11757	2 021 783
1977	222	11691	2 472 632
1978	294	15978	6 810 808
1979	299	19635	9 930 846
1980	201	12447	9 888 259
1981	243	13150	12 942 903
1982	74	4781	3 232 598
1983	55	4545	4 611 003
1984	117	9354	13 028 798
1985	74	3679	3 511 100
1986	6	435	415 100
TOPLAM	4232	203348	75 475 627

Kaynak: SSK 1984 Çalışma Raporu 1983 Bilançosu, 1985 İş Programı, SSK Matbaası, Ankara, 1985.

68 DİNÇER N.: a.g.m., Ankara, 1974, s.28.

SSK'ca desteklenen konut Kooperatiflerinin özellikleriyle ilgili olarak 1973 yılına yapılan bir araştırmada şu sonuçlar elde edilmiştir.⁶⁹

* Kooperatif konutlarının büyük çoğunluğu orta ve yüksek gelir gruplarına hitap etmektedir.

* Kooperatiflerin daha çok az birimli üniteler olarak örgütlendikleri görülmektedir.

* Konutlar yapım bittikten sonra el değiştirmektedirler.

SSK 1962-1984 yılları arasında en fazla krediyi sırasıyla İstanbul, Ankara, İzmir, Kocaeli, Kayseri ve Konya illerine vermiştir (Bakınız Tablo 9).

TABLO 9

**SSK'CA 1962-1984 YILLARI ARASINDA KREDİLERDİRİLEN
KOOPERATİFLERİN YOĞUNLAŞTIĞI İLLER**

İller	Kooperatif Sayısı	Kooperatif Sayısının İller Toplamı İçinde Yüzdesi	Üretilen Konut Birimi	Üretilen Konut Biriminin İller Toplamı İçinde Yüzdesi
İstanbul	663	15.97	44 800	22.40
Ankara	373	8.98	21 539	10.80
İzmir	300	7.22	11 003	5.52
Kocaeli	249	6.00	10 382	5.21
Kayseri	236	5.68	14 086	7.07
Konya	168	4.05	6 977	3.50

Kaynak: SSK Genel Müdürlüğü Kooperatif Dairesinden Alınan Genel Bilgiler.

2.1.3. Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK)

Ordu Yardımlaşma Kurumu'nun üyelerine konut sağlamak için yaptığı uygulamalar şunlardır.

* Kendi ürettiği konutları üyelerine satar,

69 DİNÇER, N.: a.g.m., Ankara, 1974, s.13.

* Üyelerin kuracakları kooperatiflere kredi verir,

* Üyelerine bireysel kredi verir.

Ordu Yardımlaşma Kurumu 1963-85 yılları arasında toplam 5643 üyesine 3.958.742.000 TL kooperatif kredisi ödemiştir (Bakınız Tablo 10). OYAK bireysel konut kredisi verdiği üyelerin 20 yıllık hizmeti olmasını şart koşar, ancak kooperatifçiliği teşvik amacıyla 15 yıllık üyelerine kooperatif kredisi vermektedir. Kredi verdiği kooperatifler en az 20 ortaklı olmalıdır. Kredi limitleri ve geri ödeme koşulları Tablo 11'de gösterilmektedir.

TABLO 10

**OYAK TARAFINDAN 1963-1985 YILLARI ARASINDA
KREDİLENDİRİLEN KOOPERATİFLERCE ÜRETİLEN
KONUT BİRİMİ VE BU KOOPERATİFLERE TAHSİS EDİLEN
KREDİ MİKTARLARI
(Kredi tahsis tarihine göre)**

Yıllar	Üretilen Konut Birimi Sayısı (Ortak Sayısı)	Tahsis Edilen Kredi Miktarı (000 TL).
1963	129	1650
1964	152	3778
1966	30	3195
1967	37	5261
1968	13	2610
1969	23	898
1970	17	1101
1975	19	1390
1976	120	12100
1977	241	27287
1978	422	75194
1979	673	198118
1980	1213	504093
1981	503	303344
1982	532	470538
1983	574	365370
1984	842	717850
1985	917	1261140
TOPLAM	6560	3958742

Kaynak: OYAK 1961-1984 Yatırımlar, Üye Ödentileri, OYAK Genel Müdürlüğü

Yayını, Ankara 1985, s.22.

TABLO 11

**OYAK TARAFINDAN VERİLEN KREDİ LİMİTLERİNİN
YILLARA GÖRE ARTIŞ DEĞERLERİ, FAİZ ORANLARI VE GERİ
ÖDEME SÜRELERİ**

Yıllar	Kredi Limiti (TL)	Faiz Oranı	Geri Ödeme Süresi
1.9.1962	30.000	% 6	12 Yıl
1964	40.000	% 6	15 Yıl
1966	50.000	% 6	15 Yıl
1.5.1970	50.000	% 5	15 Yıl
1972	70.000	% 5	15 Yıl
1974	80.000	% 5	15 Yıl
1976	100.000	% 5	15 Yıl
1.1.1977	120.000	% 5	15 Yıl
1.6.1977	150.000	% 5	15 Yıl
1.6.1978	200.000	% 5	15 Yıl
1.9.1978	250.000	% 5	15 Yıl
1.6.1979	300.000	% 5	15 Yıl
1.6.1980	450.000	% 5	15 Yıl
1.5.1981	600.000	% 7	15 Yıl
1.6.1982	750.000	% 7	15 Yıl
1.6.1983	850.000	% 7	10 Yıl
1.6.1984	1.250.000	% 7	10 Yıl
1.6.1985	1.800.000	% 9	10 Yıl

Kaynak: OYAK 1961-1984 Yatırımlar, Üye Ödentileri, OYAK Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 1985, s.22.

2.1.4. Bağ-Kur

Esnaf ve Sanatkar ve diğer bağımsız çalışanların Bağ-Kur konut kredilerinden yararlanabilmeleri için en az 15 ortaklı bir kooperatif kurmaları gerekmektedir. Bağ-Kur 1975-1980 yılları arasında toplam 244 kooperatifin 8 bin 603 ortağına 1.012.632.000 TL konut kredisi vermiştir. (Bakınız Tablo 12). Toplam tahsis edilen

kredi miktarı 1978-1980 yılları arasında verilen ek kredilerle 1.329.109.000 TL ye ulaşmaktadır.⁷⁰

TABLO 12
BAĞ-KUR'CA 1975-1980 YILLARI ARASINDA
PROJELENDİRİLEN KOOPERATİF SAYISI, ÜRETİLEN KONUT
BİRİMİ VE TAHSİS EDİLEN KREDİ MİKTARLARI
(Kredi tahsis tarihine göre)

Yıllar	Kooperatif Sayısı	Üretilen Konut Birimi	Tahsis Edilen Kredi Miktarı (000) TL.
1975	13	673	87 902
1976	67	2236	231 455
1977	63	2233	207 220
1978	58	1826	250 710
1979	15	413	58 545
1980	28	1212	177 800
TOPLAM	244	8949	1 013 632

Kaynak: BAĞ-KUR İstatistik Yıllığı; Ulusal Basımevi, Ankara, 1983.

Bağ-Kur konut kredisini verdiği kooperatif ortaklarının konutlarının 100 m²'nin altında olmasını ve krediden yararlanacakların başka evlerinin bulunmamasını şart koşturmaktadır. Kredi sınırını ise yapı değerinin yüzde 80'i olarak belirlemiştir. Kredilerin faizi yüzde 5, geri ödeme süresi 15 yıldır.

2.2. Toplu Konut Yasası Dönemi

2487 Sayılı Toplu Konut Yasası'nca oluşturulan "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi" bu yasanın geçici 1. ve 2. maddelerine göre 100 m² 'den küçük konutlar için yasanın yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş ve inşaatı yarım kalmış kooperatiflere "Kamu Konut Fonu'ndan" kredi tahsis etmiştir.⁷¹

⁷⁰ BAĞ-KUR İstatistik Yıllığı; Ulusal Basımevi, Ankara, 1983.

⁷¹ 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası, R.G.10.7.1981 , 17396 no, madde 10 geçici 1 ve 2. maddeler.

2985 sayılı yeni Toplu Konut Yasası'nca oluşturulan "Toplu Konut Fonu'nun" kaynakları yeniden belirlenmiş ve "Kamu Konut Fonu", "Toplu Konut Fonu'na" aktarılmıştır.⁷² Daha sonra çıkarılan uygulama yönetmeliği ile kredi sınırları belirlenmiştir.⁷³ Buna göre kooperatiflere açılacak krediler 60 m²'den küçük konutlar için 1.750.000 TL, 61-80 m² konutlar için 2.750.000 TL ve 101-150 m² konutlar için 3.250.000 TL'dir. Daha sonra yapılan değişiklikle bu değerler 60 m²'den küçük konutlar için 2.000.000 TL, 61-81 m² konutlar için 2.500.000 TL, 81-100 m² konutlar için 3.000.000 TL, 101-150 m² konutlar için 3.500.000 TL'ye çıkarılmıştır. Adı geçen yönetmeliğe göre faizler ve geri ödeme süreleri inşaatların Toplu Konut Alanı içinde olması halinde yüzde 15 - yüzde 15 ve 10 - 15 yıl, Toplu Konut Alanı dışında olması halinde yüzde 20 - 40 ve 10 - 15 yıl iken yine adı geçen değişiklikle inşaatların Toplu Konut Alanı içinde veya dışında olması halinde yüzde 15 - 40 ve 15 yıl olarak değiştirilmiştir. Toplu Konut Fonu'ndan kredi tahsisı yapılan eski kooperatifler ile yeni kooperatifler ve yapımcı sayısı, bu kooperatif ya da yapımcılara üretilen konut birimi ve tahsis edilen kredi miktarları Tablo 12'de gösterilmektedir.

Türkiyede konut kooperatifçiliği yoluyla konut üretiminin genel bir değerlendirmesi yapılacak olursa, hem konut kooperatiflerinin başarılı olamadıklarını, hem konut politikasının ilkelerinden hem de kooperatifçiliğin felsefesinden zaman zaman saptıklarını söyleyebiliriz.⁷⁴

2.2.1. Kamu Konut Fonu

2487 Toplu Konut Yasası ile toplu konut kuruluşlarını konut kooperatifleri, kooperatif birlikleri ve toplumsal güvenlik kurumları olarak tanımlamıştır. Böylece özel kesimdeki tüm yapı firmaları kamu konut fonunun sağladığı fırsatlardan yararlanamaz duruma gelmiştir. Bu yasa bütçeden her yıl ayrılan bir pay ile kamu konut fonu oluşturmuş ve konut üretimini artırarak konut yapım örgütlerinin finanse edilmesini öngörmüştür. Yasa uygulamasında asıl rol merkezi yönetime yani

72 2985 Sayılı Toplu Konut Yasası, R.G.17.3.1984 , 18344 no, madde 2 ve madde 8.

73 Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, R.G. 28.4.1984, 18738 no, Madde 24.

74 KELEŞ, Ruşen: 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, Ankara, Gerçek Yayınevi, 1983, s.18.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bırakılmıştır. Yasada öncelik, orta ve düşük gelirli kümelerle verilmiştir.

Kamu Konut Fonunun kullanılışında öngörülen başlıca amaçlar şunlardır ;

1. Yüzde 80'i konutsuz yurttaşlara kredi ve sübvansiyon olarak ve toplu konut projelerinin altyapı giderleri için,
2. Yüzde 12'si toplu konut projelerinin gerçekleştirildiği alanlarda arsa ve arazi kamulaştırma için,
3. Yüzde 5'i Emlak Bankası'nın kurduğu yapım ortaklıkları için,
4. Yüzde 3'ü proje tasarımı, teknolojik yenilikler, yapı elemanları, enerji tasarrufu sağlayan ve çevre kirliliği önleyici yükler için.

2.2.2. Toplu Konut Fonu

Toplu Konut Fonu 1984 yılında 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu⁷⁵ ile konut alanında faaliyette bulunan her kuruluşa yardımcı olmak amacıyla bütçe dışı bir kaynak olarak oluşturulmuştur. Eski Toplu Konut Kanunu ile Bütçeye dayanan kaynaklarla çalıştırılmak istenen konut finansman maddelerinin kaynak yetersizliğinden çalışamadıkları görülmüştür. Bu fon bütçe dışı kaynaklara dayalı olarak ve tüketim harcamalarından kaynak temin eden bir anlayışla oluşturulmuştur ve uygulama yönetmelikleriyle kredi açma ve kredilerin geri ödenme yeni yönetmelikleri geliştirilmiştir.⁷⁶

Toplu Konut Kredileri Uygulamaları

Toplu Konut İdaresi 1984 yılının ikinci yarısından 1996 yılı Ağustos ayı sonuna kadar 1.013.959 konutun üretimine katkıda bulunmuştur. Bu konutlardan 897.904 adedinin inşaatı tamamlanarak iskana açılmıştır. 116.055 konutun ise inşaatları devam etmekte olup, inşaatları ileri aşamada bulunan bu konutların büyük bir kısmı yıl sonuna kadar tamamlanacaktır.

75 2985 Sayılı Toplu Konut Yasası, 17.3.1984, R.G. 1834, Madde 2 ve Madde 8.

76 Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği, 28.4.1984, R.G. 18738, Madde 24.

TABLO 13
TOPLU KONUT İDARESİ'NİN 1984-1996 (AĞUSTOS SONU)
DÖNEMİNDE FİNANSMAN SAĞLADIĞI KONUTLAR

Kredileendirme Modeli	Bitirilen	İnşa Halinde	Toplam	Payı (%)
1. Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği Uyarınca Açılan Krediler				
- Toplu Konut Kredileri (Kooperatifler+Toplu Konut Yapımcıları)	764.826	99.872	864.698	85.27
- Ferdi Konut Kredileri	96.441	(-)	96.441	9.51
2. Belediye Arsaları Üzerinde	4.554	14.273	18.827	1.85
3. İdare Arsaları Üzerinde	32.083	1.910	33.993	3.37
TOPLAM	897.904	116.055	1.013.959	100

Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'ndan alınan bilgiler.

Toplu Konut Kredileri, kooperatifler ve Toplu Konut Yapımcılarına açılmaktadır. Toplu Konut Yapımcıları içinde kooperatiflerin payı yüzde 7'dir. İdarenin tüm uygulamaları içindeki kooperatiflerin sayısı ise yüzde 85 olmaktadır.

b- Krediler Hakkında Genel Bilgiler

Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliğine göre, Toplu Konut Fonu'ndan Toplu Konut Yapımcılarına (Kooperatifler, kooperatif birlikleri, sosyal yardımlaşma kurumları, yapımcılar, satmak üzere konut üretim gerçek ve tüzel kişiler ve belediyeler) konut ve altyapı inşaatları için kredi desteği sağlanmaktadır.

Konut, altyapı ve çevre düzenleme kredilerinin miktarı ve kredi açılması için gerekli seviyeler her yıl İdarece belirlenerek kamuoyuna duyurulmaktadır.

Bir konut projesine kredi açılabilmesi için aşağıdaki şartların sağlanması gerekmektedir:

- Konut büyüklüğü brüt 100 m2'yi geçmeyecektir.
- Kredi talep edilen konutlar, yazlık, dinlenme ya da tatil amaçlı kullanılacak ikinci konut niteliğinde olmayacaktır.

Krediden Yararlanmak İsteyen Kişiler:

- Kendine, eşine ve velayeti altındaki çocuklarına ait başka bir konutu bulunmadığını veya başka bir Toplu Konut Projesine ortak veya üye olmadığını,

- Toplu Konut Fonu Kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde kendisi, eşi veya velayeti altındaki çocukları için daha önce Fon'dan kredi kullanmamış olduğunu ya da kullanmamakta olduğunu,

Beyanname ve Taahhütname ile beyan ve taahhüt etmek zorundadırlar.

Kredi başvuruları İdarece ilan edilen tarihlerde kredi kullanımına aracılık eden bankalara yapılmaktadır. Halen, T. Emlak Bankası, T.Vakıflar Bankası ve Pamukbank kredi kullanımına aracılık etmektedir.

c- Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği Esaslarına Göre Açılan Krediler

1991 yılı sonu itibariyle Toplu Konut Fonu'ndan daha önce kredi açılmış olup ve inşaatı devam etmekte olan konut sayısı 293.749'du. 1992-1996 yılları arasında, İdare'nin öncelikli hedefi, devam eden konutların bitirilerek konut stokunun artırılması olmuştur. Bu amaçla, ek kredi açılmasına ağırlık verilmiş ve 316.859 konutun inşaatı tamamlanmıştır. Aynı dönemde yeni kredi açılan konut sayısı ise 122.982 olmuştur. Böylece, 1996 yılı Ağustos ayı sonu itibariyle devam eden konut sayısı 99.872'ye düşmüştür.

TABLO 14

TOPLU KONUT FONU'NDAN TOPLU KONUT KANUNU UYGULAMA YÖNETMELİĞİNE GÖRE AÇILAN KREDİLERİN DURUMU (FERDİ KREDİ İLE TOPLU KONUT YAPIMCILARINA)

	1984-1991 KÜMÜLATİF	1992-31.08.1996	1984-1996 Genel Toplam
Proje Sayısı	11.188	1.210	12.398
Konut Sayısı	838.157	122.982	961.139
Devam Eden	293.749	(*) (193.877)	99.872
Tamamlanan	544.408	316.859	861.267
Açılan Kredi (Milyar TL)	6.437	26.938	33.375
Ödenen Kredi (Milyar TL)	5.385	20.251	25.636

(*) Devam eden konut sayıları, yeni açılan konut sayıları ile tamamlanan konut sayıları arasındaki farkı göstermekte olup, parantez içindeki rakam ilgili dönemdeki azalmayı göstermektedir.

Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'ndan alınan bilgiler.

1995 Yılı Uygulamaları:

- 94/2 Sayılı Tebliğ: 14.09.1994 tarihinde yayımlanan bu tebliği ile, daha önce Toplu Konut Fonu'ndan hiç kredi açılmamış ve inşaat seviyesi 31.12.1994 tarihine kadar en az yüzde 40 seviyesine ulaşan projelere konut başına 102.000.000 TL kredi açılmıştır. Bu Tebliğ kapsamında 25.040 konut için 3 Trilyon 922 Milyar TL'lık kredi açılmıştır.

- 95/1 sayılı Tebliğ: 25.02.1995 tarih ve 22213 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan bu tebliğ ile daha önce 94/1 ve 94/2 Sayılı Tebliğlere göre kredi kullanan projelere birim inşaat puanı ilerlemesi karşılığında ödenmekte olan 1.275.000 TL'lık kredi yüzde 100 oranında artırılarak 2.550.000 TL'sına çıkarılmıştır. Buna göre inşaat seviyesi yüzde 40'a gelen konutlara 178.500.000 TL'sına kadar üstyapı 17.000.000 TL'sına kadar altyapı ve çevre düzenleme kredisi olmak üzere toplam 195.500.000 TL kredi açılmış olacaktır.

- 95/2 Sayılı Tebliğ: Toplu Konut Fonu'ndan daha önce kredi açılmamış konut projelerinden inşaat seviyesi yüzde 40'lık yüzde 94.99 arasında olanlara kredi açılmasına ilişkin 95/2 Sayılı Tebliğ 25 Ağustos 1995 tarih ve 22385 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre inşaat seviyesi yüzde 40'lara gelen projelere 178.500.000 TL'sına kadar üstyapı, toplam 195.500.000 TL kredi açılmıştır. Bu Tebliğ çerçevesinde 241 projenin 27.838 konut için 6.3 Trilyon TL kredi açılmıştır.

- Toplu Konut Tasarruf Sistemi ve Konut Kredileri Yönetmeliği: Yönetmelik 11.07.1995 tarih ve 22340 Sayılı Resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Yönetmelikte konut edinmek isteyen kişilerin, ön birikim yaparak gerekli olan özkaynağı sağlamalarını temin etmek amacıyla Konut Tasarruf Merkez Hesabı açılması, hesap sahiplerinin konut kredisi kullanmaya hak kazanmaları, hak sahiplerine konut kredisi kullandırılması ve konut kredilerinin geri ödenmesine ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir.

Hesap açtırma işlemi, İdarece yapılacak duyurudan sonra başlayacaktır.

- Alman Yapı Tasarruf Kredileri: 23.02.1995 tarihinde Almanya'da imzalanan 100 Milyon Doların III. Dilim Kredilere İlişkin Yeddiemin Çerçeve Anlaşması ve Alman Yapı Tasarrufu Kredilerinin Türkiye'de Toplu Konut İdaresi adına T.Emlak Bankası aracılığı ile kullandırılmasına ilişkin Uygulama Planı çerçevesinde Almanya'da oturma ve çalışma müsaadesi bulunan Türk vatandaşlarının Alman Yapı Tasarruf Sandıkları'ndaki kredilerini Türkiye'de konut edinmeleri halinde de kullanmalarına olanak sağlanmıştır. Kredilerin işlerlik kazandığı 18.06.1987 tarihinden bugüne kadar 6.536 kişiye kredi kullandırılmıştır.

1996 Yılı Uygulamaları:

- 96/1 Sayılı Tebliğ: 23.05.1996 tarih ve 22644 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan bu Tebliğ ile daha önce kredi kullanan projelere birim inşaat puanı ilerlemesi karşılığında ödenmekte olan 2.550.000 TL'lık kredi yüzde 68.6 oranında artırılarak 4.300.000 TL'sına çıkarılmıştır. Altyapı ve Çevre Düzenleme Kredileri de 30.000.000 TL'sına çıkartılmıştır. Buna göre inşaat seviyesi yüzde 40'lara gelen konutlara 283.500.000 TL'sına kadar üstyapı, 30.000.000 TL'sına kadar Altyapı ve Çevre Düzenleme Kredisi olmak üzere toplam 313.500.000 TL. kredi açılmış olmaktadır. Bu Tebliğ çerçevesinde, Ağustos 1996 sonuna kadar 42.088 konut için 9.9 Trilyon TL. kredi açılmıştır.

- 96/2 Sayılı Tebliğ: Toplu Konut Fonu'ndan daha önce kredi açılmamış konut projelerinden inşaat seviyesi yüzde 40-94.99 arasında olanlara kredi açılmasına ilişkin 96/2 Sayılı Tebliğ, 15 Ağustos 1996 tarih ve 22728 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Buna göre inşaat seviyesi yüzde 40'a gelen projelere 283.500.000 TL'sına kadar üstyapı, 30.000.000 TL'sına kadar Altyapı Çevre Düzenleme Kredisi olmak üzere toplam 313.500.000 TL. kredi açılacaktır.

TABLO 15

İLK DEFA KREDİ AÇILAN VE TAMAMLANAN KONUTLARIN YILLARA GÖRE DAĞILIMI

Yıllar	İlk Defa Kredi Açılan	İnşaatı Tamamlanan
1984	149.947	7.350
1985	87.865	46.672
1986	157.776	82.594
1987	157.420	35.038
1988	58.929	93.279
1989	29.878	126.221
1990	113.044	75.120
1991	83.298	78.138
1992	24.811	86.479
1993	17.059	85.901
1994	30.576	69.235
1995	30.416	47.702
1996 (Ağustos Sonu)	20.121	27.542
TOPLAM	961.139	861.267

Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'ndan alınan bilgiler.

TABLO 16

**1992-1996 (AĞUSTOS SONU) DÖNEMİNDE EK KREDİ
AÇILAN VE TAMAMLANAN KONUT SAYILARI**

Yıllar	Ek Kredi Açılan (*)	İlk Defa Kredi Açılan	İnşaatı Tamamlanan
1992	199.198	24.811	86.479
1993	33.314	17.059	85.901
1994	96.352	30.576	69.235
1995	78.286	30.425	47.702
1996 (Ağustos Sonu)	44.599	20.121	27.542
TOPLAM	451.749	122.992	316.859

(*) Daha önce kredi açılmış olup, 92/1, 92/4, 94/1 ve 95/1 Sayılı Tebliğler kapsamında hızlı bitirme, ek bitirme ve çözüm kredileri olarak birkaç kez kredi açılan konut sayılarını göstermektedir.

Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'ndan alınan bilgiler.

TABLO 17

**1992-1995 (ARALIK SONU) DÖNEMİNDE AÇILAN EK KREDİ
VE YENİ KREDİ MİKTARLARI**

Yıllar	Açılan Ek Kredi Miktarı	Yeni Açılan Kredi Miktarı	TOPLAM (Milyar TL)
1992	3.148,6	317,6	3.466,2
1993	1.017,8	1.416,9	2.434,7
1994	4.814,0	661,1	5.475,1
1995	6.961,5	2.348,1	9.309,6
1996 (Ağustos Sonu)	6.991,4	2.163,3	9.154,7
TOPLAM	451.749	122.992	316.859

Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'ndan alınan bilgiler.

TABLO 18

**TOPLU KONUT FONUNDAN KREDİ TAHSİSİ YAPILAN ESKİ
KOOPERATİFLER (1982 - 1986)**

Yıllar	Kredilendirilen Kooperatif Sayısı	Üretilecek Konut Birimi	Tahsis Edilen Kredi Miktarı (TL)
1982-1983	1233	65990	53 465 454 712
1984	1078	72307	125 932 802 687
1985	581	39711	85 687 691 601
1986	2	1119	2 576 068 000
TOPLAM	2894	179127	267 662 017 000

Kaynak: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'ndan alınan bilgiler.

Bireysel krediler ve şehit polis ailelerine açılan kredilerle birlikte 14.1.1986 tarihi itibarıyla Toplu Konut Fonundan toplam 378 bin 894 konuta 905.946.177.000 TL kredi tahsis yapılmış ve bu miktarın 473.573.126.000 TL'si ödenmiştir. DPT'ce 1984-1989 yılları arasında 1.491.000 konut birimi olarak belirlenen konut gereksinmesinin 442 bininin Toplu Konut Fonu kaynaklarından üretilmesi öngörülmüştür. Bu altı yıllık dönemin üç yılı sonunda Toplu Konut Fonu kaynaklarından toplam gereksinmenin yüzde 10'u, Toplu Konut Fonu'ndan karşılanacağı planlanan gereksinmenin yüzde 35'i karşılanabilmiştir. 77

77 Toplu Konut Fonu ve uygulamaları hakkında bu ve bundan önceki sayfalarda verilen tüm bilgi ve istatistikler, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'ndan alınmıştır.

3. KONUT KOOPERATİFLERİNE YÖN VEREN YASAL DAYANAKLAR

* 5180 Sayılı Belediye Yasası (1950) belediyelere gelişme alanlarında konut yapmak ve isteyenlere satmak yetkisini vermiştir. Ancak uygulamada belediyeler bu yasadaki kooperatifler için yararlanamamışlardır.⁷⁸

* 5228 Sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası (1948) kooperatiflere belediyelerce dağıtılacak arsalardan yararlanma olanağı veriyordu. Ancak kooperatifler bu yasadaki yeterince yararlanamamışlardır.

* 6188 Sayılı Yasa (1953) ile kooperatiflere arsa yardımlarında öncelik tanınmış olmasına rağmen bu yasa da kooperatifçiliği teşvik edememiştir.

* 7116 Sayılı İmar ve İskan Bakanlığı Kuruluş Yasası (1958) ile konut çalışmalarını yönetmek, tip statü hazırlamak, yapım ve yönetim işlerini denetlemek, konut kredilerini ve tahsis şartlarını saptamak görevi İmar ve İskan Bakanlığı'na verilmiştir.⁷⁹ 1983 yılında çıkan Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın örgüt ve görevlerini yeniden düzenleyen yasa gücünde kararnamede de bu görev ve yetkiler aynı yer almaktadır.⁸⁰

* 775 Sayılı Gecekondu Yasası (1966) İmar ve İskan Bakanlığı'nca hazırlanan tip statüye göre kurulmuş konut kooperatiflerine gecekondu önleme bölgelerinde alt yapısı hazır arsa tahsis yapılmasını olanaklı kılmaktadır.⁸¹

* Arsa Ofisi Yasası (1969) ile Arsa Ofisi elindeki konut yapmağa uygun arsaları kar amacı gütmeyen kooperatiflere satabilecektir.

⁷⁸ KELEŞ, Ruşen: Kooperatifçilik İlkeleri ve Sosyal Konut Politikası Açısından Türkiye'de Konut Kooperatifleri, Ankara: İİB, Mesken Genel Müdürlüğü, 1967.

⁷⁹ KARTAL, K.: Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentleşme, Ankara, Yurt Yayınları, 1983, s.32.

⁸⁰ KELEŞ, Ruşen: Kentleşme ve Konut Politikası, Ankara: A.Ü. SBF Yayını, 1984.

⁸¹ KELEŞ, Ruşen: "Toplu Konut, Konut Kooperatifleri ve Devlet", XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları Toplu Konut Sorunları Siyaseti, Ankara: A.Ü.SBF Yayını, 1983.

* 1163 Sayılı Kooperatifler Yasası (1969) kooperatiflere kredi isteminde öncelik hakkını, üst örgütler kurabilme hakkını vermiş ve yerel yönetimlere kooperatifler kurma veya kurulmuş kooperatiflere ortak olma olanağı tanımıştır.

Bu kanun, 3476 Sayı, 10.05.1988 tarihli kanunla değiştirilmiştir. Yapılan değişikliklerle kanun yeni ve en kapsamlı mevzuat halini almıştır.

* 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası (1981) ile kooperatifler devletin yardımlarından öncelikli olarak yararlanabilmekteydiler. Bu yasa, konut kooperatifçiliğinin Türkiye'de tarihsel gelişimi bölümünde bahsettiğimiz nedenlerle yürürlükten kalkarak yerini yeni Toplu Konut Yasası'na bırakmıştır.

* 2985 Sayılı Toplu Konut Yasası (1984) ile 2487 Sayılı Toplu Konut Yasası'nda kooperatiflere tanınan öncelik kaldırılmıştır. Her iki toplu konut yasasında da yerel yönetimlerin bu konudaki yetkileri açıkça belirlenmemiştir. 3320 Sayılı Memur, İşçi ve Emekliler İçin Konut Edindirme Yardımı Hakkındaki Yasa (1986) ile memur, işçi ya da bunların emeklilerine işverenin ya da devletin konut alımında kullanılmak üzere konut yardımı yapması karara bağlanmıştı.

4. KONUT KOOPERATİFLERİNDE ÜST ÖRGÜTLENMELER

1163 Sayılı Kooperatifler Yasası'nın kooperatiflere birleşerek birlikler kurma izni verdiğini daha önce belirtmiştik. Konut kooperatiflerinde birlik kurma girişimleri oldukça yeni gelişmelerdir. Birliklerin, merkez birlikleri olarak örgütlenmeleri halinde arsa, altyapı, kredi, planlama, örgütlenme, çevre düzenlemesi, eğitim, araştırma, uluslararası ilişkilerin geliştirilmesi yönünden yararlı sonuçlar elde edilebilmektedir.

Ülkemizde başlıca birlikler Ankara'da Kent-Koop, İstanbul'da Konutbirlik ve diğerleri de Ege-Koop, Er-Koop, Kuzey-Koop, Doğu-Koop'dur.⁸² Ancak ülkemizde mevcut kooperatiflerin pek azı birlikler içinde örgütlenmişlerdir. Türkiye Yapı Kooperatifleri Merkez Birliği ise 1985 yılında kurulmuştur.⁸³

82 Budak, R.: "Kooperatifler Bölgesel Birliklerinde Örgütlenmeli", *Konut Birlik Dergisi*, Şubat 1986, s.15.

83 *Cumhuriyet Gazetesi*, 12 Mayıs 1985

Kent-Koop Ankara Belediyesi'nin desteği ile 1980 yılında konut yapımına başlamıştır. Bu girişim Ankara'nın batısında 1034 ha'lık bir alana kurulacak 55 bin konut birimini ve 250 bin nüfusu kapsamaktadır.

Avrupa İskan Fonu'ndan da kredi alan bu girişimin 1000 konutluk bölümü 1984 yılında tamamlanmış, 15 000 konutluk bölümünün ise halen inşaatı devam etmektedir. Kent-Koop, Kentaş, Ezkent, Kent-kur gibi şirketlerin kurulmasına katkıda bulunarak birliğe yapı malzemesi temini ve teknik yardım için destek sağlamıştır. Türkiye'de çeşitli belediyelere yeni yerleşim projeleri örgütlemek üzere anlaşma yapan Kent-Koop'un bu girişimleri Tablo 19'da gösterilmektedir.

TABLO 19

KENT-KOOP'UN ÖRGÜTLENMESİNİ ÜSTLENDİĞİ YENİ YERLEŞME GİRİŞİMLERİ

Şehirler	Alan (ha)	Konut Birimi Sayısı
Elazığ (Doğukent)	420	15000
Van (Mavikent)	217	6700
Malatya (Yakinkent)	137	6350
Kastamonu (Kuseykent)	337	7500
İzmir (Egekent)	160	10000
İstanbul (Avcılar)	160	7000
Bursa (Yenikızık)	60	4000
Kuşadası (Belkent)	4	450
Söke (Yenikent)	77	3000
Bodrum	40	1300
Marmaris	6.8	220
Antalya	32	3600
Didim	6.2	296
Denizli	320	17000
TOPLAM	1817	82416

Kaynak: KENT-KOOP 1982 Çalışma Raporu. 1982 Program ve Bütçesi, Ankara, 1983, s.37 vö.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFLERİNİN GENEL BİR DEĞERLENDİRMESİ

1. TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFLERİNİN ÜSTÜNLÜKLERİ

Konut kooperatifçiliği sistemi başta İskandinav ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkelerin pek çoğunda başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Gelişmekte olan birçok ülkede ise önemi yeni anlaşılmaktadır. Latin Amerika'da olumlu ve olumsuz pekçok deney konut kooperatiflerinin düşük gelirliilerin gereksinimlerine uygun hale getirildiklerinde bu gruplar için ideal bir çözüm olduğunu göstermektedir.

Konut kooperatifçiliği sisteminin üstünlükleri şöyle sıralanabilir: ⁸⁴

1.1. Mali Üstünlükler

- Ortaklarını tasarrufa yöneltir ve bu tasarrufların konut yapımı için örgütlenmesini sağlar.

- Arsa alımından yapımın sona ermesine kadar geçen sürede aracıları kaldırdığı için konutlar ucuza malolur.

- Toplu üretim teknikleri kullanılabilir ve malzeme toptan olarak ucuza alınabilir.

- Gereksinim sahiplerini örgütleyip kollektif bir talep oluşturur ve uygun şartlarla kredi bulma olanağı yaratır.

- Yönetim görevleri demokratik olarak seçilmiş gönüllü ortaklar veya onların temsilcilerince yapılır. Böylece yönetim maliyetlerinde azalma sağlanabilir.

⁸⁴ KELEŞ, Ruşen: Kooperatifçilik İlkeleri ve Sosyal Konut Politikası Açısından Türkiye'de Konut Kooperatifleri, İİB, Mesken Genel Müdürlüğü, Ankara, 1967, s.30.

1.2. Teknik Üstünlükler

- Kendi teknik servislerini geliştirebilir ve standartlarını oluşturabilir.
- Nitelikli eleman istihdam eder.

1.3. Sosyal Üstünlükler

Düşük gelir grubunun konut gereksiniminin karşılanması için uygun bir sistemdir. Ortaklığın aynı nitelikteki topluma devri yasalarla sağlanabilir. Konut ve çevresi istenilen şekilde oluşturulabilirse, ortaklık devamlı olabilir.

- Yapım sırasında ve konutların bakımı sırasındaki kolektif davranış toplumsal dayanışmayı güçlendirir ve ortakların sürekli seferberliğini sağlar.
- Devlet, yerel yönetim ve bürokrasi önünde toplu talep oluşturur.
- Devlete konut gereksinimini karşılamada yardımcı olur.
- Toplumsal donatımların oluşturulmasıyla yaşanabilir bir konut çevresi sağlanır.
- Deneyisel birikimler kooperatif sisteminin düzelmesine katkıda bulunur.

2. TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFİNİN ÇEŞİTLERİ

Konut kooperatifleri inşaat sürecinin çeşitli safhalarında oynadıkları rol ve yaptırdıkları binaların mülkiyeti konusundaki tutumları bakımından ayrı ayrı sınıflandırılabilir.⁸⁵

2.1. İnşaat sürecinin çeşitli safhalarında oynadıkları rol bakımından sınıflandırma:

a- Ortakların küçük tasarruflarını, konut yapmak amacıyla kredi olarak yeniden dağıtmak üzere toplayan tasarruf sandıkları niteliğinde olanlar.

⁸⁵ KELEŞ, Ruşen: a.g.e., s.33.

b- Konut yapım işini üzerine alan kooperatifler.

c- Yapılmış olan konutların bakımını üstlenen kooperatifler.

d- Bu safhaların birden fazlasında görev yapan kooperatifler.

2.1.2. Binaların mülkiyeti konusundaki tutumlarına göre sınıflandırma:

a- Yaptıkları konutların mülkiyetini ortaklarına devreden kooperatifler: Yapım sona erdiğinde dağılan bu tip kooperatifler özellikle Asya ülkelerinde yaygındır.

b- Açık ortak kullanım alanlarının mülkiyeti kooperatifte, konutların mülkiyeti ortaklarında bulunan kooperatifler: Batıda "Condominium olarak bilinen, paylı mülkiyete dayanan çok birimli apartmanlar sistemine benzeyen bu tip kooperatifler Latin Amerika'da ve İsrail'de yaygındır.

c- Mülkiyetin sürekli olarak kooperatifin elinde bulunduğu tipler: Kooperatif ortaklarının konutların mülkiyetini elde etmediği, sadece oturma hakkını elde ettiği bu tip kooperatifler İskandinav ülkelerinde ve ABD'de yaygındır.

d- Ortakları uzun süreli kiracı durumunda olan kooperatifler: Ortakların yönetimde söz sahibi olduğu bu tip kooperatifler özellikle Batı Avrupa ülkelerinde yaygındır.

3. KOOPERATİFÇİLİK İLKELERİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFLERİ

Kooperatif ilkelerine uygunluğu sıyan bulgular şöyle özetlenmektedir:

a- Konut kooperatifleri ülkemizde dar gelirliilerden çok orta ve iyi halli insanlar tarafından kurulmaktadır.

b- Bazı kimseler aynı zamanda birden çok konut kooperatifine üye bulunmaktadır. Konut kooperatifçiliği spekülâtlere açıktır.

c- Konut kooperatiflerinin başarısızlığında, kooperatif ortaklarının kooperatifçilik ilkelerini bilmemeleri ve kooperatiflerin çalışmalarını demokrasi kuralları içinde düzenlememiş olmaları etkili olmaktadır.

d- Kooperatif girişim anlayışının temelinde bulunan aracı ve sömürücü kârını ortadan kaldırmak ilkesi gereği gibi gözetilmemektedir.

e- Yaptırılan konutların mülkiyetinin kooperatiflerde tutulması yerine ortaklara devredilmesi, bunların bakım ve yönetiminde ortak çabaların yerini bireyci düşüncelerin alması sonucunu doğurmaktadır.

f- Kooperatifler karşılaştıkları güçlükleri yenebilmek için, iktisadi ve siyasi gücü olan kişilerin yardımlarını sağlamak için, bu yardımların maddi ve manevi bedelini ödemekten kaçınmamaktadırlar. 86

g- Kooperatif ilkelerinden uzaklaşma işçi kooperatiflerinde diğerlerine göre daha azdır.

4. SOSYAL KONUT POLİTİKALARI VE TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFLERİ

Sosyal konut politikalarına uygunluk bakımından sınıanan bulgular ise şöyle özetlenmektedir:

a- Konut kooperatiflerinin yaptırdığı konutlar asgari ve orta nitelikteki halk konutları standartlarının üstünde ölçülere sahiptir.

b- Konut yaptırmayı başaran kooperatiflerin oranı sanıldığından yüksek olmakla birlikte, kooperatifler eliyle konut sunumunun toplam sunum içindeki payı küçüktür.

c- Kooperatiflerce yaptırılan konutların satılması ve kiralanması yaygın bir uygulama halindedir.

d- Arsa alım satımlarıyla, bunlardan kâr sağlanmasının konut kooperatiflerinin davranışlarına belli ölçülerde hakim olduğu görülmekle beraber, buradaki kâr amacı, konutların kiraya verilmesi ve satılmasındaki kadar yaygın değildir.

e- Konut kooperatiflerinin imar nizamlarına aykırı hareketleri sanıldığı gibi aksine, belediye ve imar sınırları dışında arsalar olarak zorlamaktan çok zoning kurallarının zorlanması biçiminde olmaktadır.

f- Türkiye'de konut kooperatifleri daha çok tek tek apartman blokları yaptırmaktadır, büyük ölçekli inşaatın sağlayacağı maliyet tasarruflarından yararlanamamaktadırlar.

5. TÜRKİYE'DE KONUT KOOPERATİFLERİNİN GENEL SORUNLARI

İskandinav ülkeleri, Doğu Avrupa ülkeleri, İsrail ve Hindistan gibi ülkelerde, konut sorununun çözümünde konut kooperatifçiliğinin en çok başvurulan yöntem olması; yıllık konut üretiminin İsviçre'de yüzde 13.7'sinin, Çekoslovakya'da yüzde 38.3'ünün, İsveç'te yüzde 15.6'sının, Norveç'de yüzde 28.8'inin konut kooperatifleri yoluyla karşılanıyor olması, Türkiye'de ise yıllık konut ihtiyacının konut kooperatifleri yoluyla karşılanan kısmının yüzde 10'unun altında bulunması son derece dikkat çekici bir özellik taşımaktadır.⁸⁷

Ülkemizde yapı kooperatifçiliğinin, daha dar anlamıyla konut kooperatifçiliğinin gelişimi yetersiz ve sağlıklı olmamıştır. Konut kooperatifçiliğine ilişkin sorunları öncelik sırası gözetmeksizin şöyle açıklayabiliriz:

a- Yapılan pekçok araştırmadan da belirlenebildiği gibi, konut kooperatifçiliği, bugünkü durumda ancak sınırlı kaynakları olan orta ve dar gelir gruplarına uygulanabilecek bir yaklaşımdır. Temel sorun, ülkemizdeki ücret düzeninin çok düşük olmasıdır. Dar gelirli olan kesimin gelir düzeyi temel ihtiyaçlarını karşılayamazken, konut sahibi olabilmek için ödemelerde bulunmaları, kendilerini ya da bu kesimin

çoğunlukla ortak olduğu konut kooperatiflerini kaynak yetersizliği ile karşı karşıya bırakmaktadır. ⁸⁸

b- Konut kooperatiflerinin karşılaştıkları diğer bir güçlük, kredi akışlarında görülen tıkanıklıklardır. Krediler inşaat mevsimi geçtikten sonra açıldığından, inşaatların gecikmesine neden olmaktadır. Yıllık enflasyon oranının yüksekliği maliyeti artırmakta, kredi kaynaklarının bunu karşılayamaması sonucu yeni kredi kaynakları aranmakta; verilen sözler yerine getirilemediğinden, kooperatiflere karşı güvensizlik doğmaktadır. ⁸⁹

Konut kooperatiflerinin başarılı olma şansı, kredi alabilme oranlarına göre artmaktadır. Fakat kredilerin bol olması dolayısıyla başarı oranının yükselmesi, kredilerin en etkin biçimde kullanıldığını göstermemektedir. ⁹⁰

Kredi konusunda karşılaşılan diğer bir güçlük, devletin ve konut kooperatiflerine kredi sağlayan diğer kuruluşların çok sık politika değiştirmeleridir. Özellikle 1980'li yıllarda görülen politika değişikliklerinin konut kooperatiflerinin çoğunu olumsuz yönde etkilediği söylenebilir. ⁹¹

2985 Sayılı Toplu Konut Yasası döneminde 1989-1990'lı yıllarda faaliyetine devam eden kooperatiflerin bir çoğu bu kanunun amacının, yani özellikle yoksul ve dar gelirliilerin konut sahibi olması yaklaşımının dışına çıkmışlardır. Kanunun ilk çıktığı yıllarda bütün tasarruflarını kooperatiflere üye olmak için harcayan dar ve orta gelirli gruplar, kooperatifler Toplu Konut Fonu'ndan kredi alamadıkça yeni ödemeler yapmak zorunda kalmışlardır. İnşaat maliyetlerinin artması ile artan kooperatif aidatları genellikle ödenemediği için kooperatifler, ancak üst gelir gruplarının üye olabildiği kurumlar haline gelmiştir. Bu durum ise, kooperatifleşmenin temel kuruluş gayesine aykırı sonuçlar ortaya çıkarmıştır. ⁹²

⁸⁸ AYKAÇ, Burhan: "Türkiye'de Konut Kooperatifçiliği", *Karınca Dergisi*, Mayıs 1991, Sayı 653, s.70.

⁸⁹ AYKAÇ, Burhan: *ag.m.*, s.80.

⁹⁰ BERKMAN, Gülden: *1984'den Sonrasında Konut Kooperatifçiliği*, Ankara, 1996, s.x.

⁹¹ AYKAÇ, Burhan: *a.g.m.*, s.80.

⁹² GÖRMEZ, Kemal: "Türkiye'de Toplu Konut Yasaları Döneminde Konut Kooperatifçiliği", *Karınca Dergisi*, Sayı 653, Mayıs 1991, s.100.

Devlet, konut kredisi sağlama işlevini yüklenince konut sorununu etkileme, yönlendirme ve çözümlemede çok önemli bir politika aracı elde etmiş olmaktadır.

Kooperatiflerce sunulacak konutların miktarını, niteliğini ve hangi toplumsal kesimin gereksinimini karşılayacaklarını belirlemek devletin elindedir. Devlet kredi verme koşullarını, miktarını, kredilendirilen maliyet yüzdesini, ön birikim yüzdesini değiştirerek farklı dönemlerde ve farklı bölgelerde gereksinime uygun konut politikalarını kolaylıkla uygulayabilir.⁹³ Bununla birlikte, devletin sürekli politika değişiklikleri nedeniyle bu imkanı iyi kullanamadığı görülmektedir.

Konut kooperatiflerinin bilançolarında kaynak yapısı, her işletme gibi yabancı kaynak ve öz kaynaklarından oluşur ise de, bu kaynakların detayına inildiğinde sadece kaynak olarak krediler ve ortak aidatları ile karşılaşılmaktadır.⁹⁴

c- Konut kooperatiflerinin bir diğer önemli sorunu denetimle ilgilidir. Konut kooperatiflerinde denetim, iç ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılır. Dış denetim üst örgüt denetimi ile devlet denetiminden ibarettir.

İç denetim ise; özdenetim olarak adlandırılan ve kooperatif ortakları tarafından yapılan denetimdir. Devletin kooperatifleri denetlemesi, biri kooperatif ve ilgililerin yapacakları işlemlerde belirli kurallara uyulması, yani düzenleme yolu ile denetleme, diğeri, kooperatif işlerini müdahale suretiyle denetleme olmak üzere iki ana grupta toplanır.⁹⁵

Konut kooperatiflerinde öz denetim noksanlığı pekçok sorunun temel kaynağıdır. Kooperatif ortaklarının yeterli demokratik katılım ve öz denetim bilincine sahip olmamaları, bu denetimin devlet tarafından yapıldığını sanmaları, bu alanda isteksizlik duymaları, iş işten geçtikten sonra mahkemelere başvurmaları, hem kendilerinin büyük ölçüde zarar görmelerine yol açmakta, hem de konut kooperatiflerine güvenin azalmasına neden olmaktadır.⁹⁶

⁹³ BERKMAN, Gülden: a.g.e., s.119.

⁹⁴ TENKER, Nejat: "Yeni Finansman Modelleri", Kent Kooperatifçiliği Üçüncü Teknik Semineri, Antalya, 1988, s. 47.

⁹⁵ AYKAÇ, Burhan: a.g.m., s.80.

⁹⁶ AYKAÇ, Burhan: a.g.m., s.80.

Denetim konusunda bizzat kooperatif faaliyeti yürütenlerin zihinleri de karışık görünmektedir. Yapılan bir araştırmada, hangi kuruluşun kooperatifleri denetlemesi gerektiği şeklindeki bir soruya verilen cevaplar, kurulması gerekli olan kooperatifler bakanlığının denetimi, özdenetimin yeterli olduğu, krediyi veren kuruluşun denetimi üstünde yoğunlaşmış, kooperatif birlikleri sıralamanın en sonunda yer almıştır. Bu üst birliklerin kooperatifler üstündeki etkinliklerini yitirdiğini ve kooperatifler adına sorun çözümüne yönelik bir örgütlenme geliştiremediklerini göstermektedir. 97

Devletin kooperatifler üzerinde denetim sorunu çözülmüş değildir. Bu alanda kooperatifçiliğin temel ilkelerine uygun bir düzenlemenin yapılması gerekmektedir. 98

d- Konut kooperatiflerinin çoğu ne kooperatifçilik, ne de konut yapımı deneyimi olmayan kişilerce yönetilmektedir. Yöneticilerin meslekleri ve eğitim durumları büyük çoğunluğunun toplumun orta ve üst kesimlerinden geldiğini göstermektedir. 99 Konut kooperatiflerimizde son zamanlarda profesyonel kooperatif yöneticileri piyasaya çıkmıştır. Bu da, yöneticiliğin yeni bir meslek grubu oluşturduğunu göstermektedir. İyi niyetli olmayan yöneticiler ise, kredi imkanlarını kendi çıkarları doğrultusunda kullandıkları için konut kooperatiflerinin başarısızlığına neden olmaktadır ve kooperatifleri kâr amacı güden kuruluşlara dönüştürmüşlerdir.

e- Sorunlardan bir diğeri, henüz ya bütün kooperatifleri düzenleyen bir yasa ya da konut kooperatiflerini ilgilendiren temel bir yasanın çıkmamasıdır. Sorun ya tek bir kanun çıkarılıp her bir kooperatif kolu için ayrı tüzükler hazırlamak ya da faaliyet alanları birbirlerinden ayrı olan kooperatifler için ayrı hukuki düzenlemeler yapmakla çözülebilir gibi görünmektedir. 100

97 BERKMAN, Gülden: a.g.e., s.9.

98 GÖRMEZ, Kemal: a.g.m., s.100.

99 BERKMAN, Gülden; a.g.e., s.7.

100 GÖRMEZ, Kemal; a.g.m., s.100.

DEĞERLENDİRME

SONUÇ VE ÖNERİLER

DEĞERLENDİRME

Türkiye'de konut kooperatifliğinin gelişiminin genel bir değerlendirmesini yaptığımızda aşağıdaki sonuçlara varılabilir:

Türkiye'de 1980'lere kadar konut kooperatifleri yoluyla üretim toplam konut üretiminin yüzde 6-10'unu oluşturmakta iken, 1980-1985 döneminde bu oran yüzde 21'e ulaşmıştır. Bunda Toplu Konut Yasası'nca oluşturulan Toplu Konut Fonu'ndan konut sektörüne yapılan kaynak akışının rolü vardır.

Konut kooperatifleri 1950-1980 yılları arasında etkinliklerini az ortaklı girişimler olarak sürdürmüşlerdir. Kooperatiflerin büyük ölçekte üretim yapmaları yerel yönetimlerden görecekları yardımla ilişkilidir. Konut kooperatifliğinin başarılı olduğu ülkeler yerel yönetimlere bu konuda geniş yetki verilen ülkelerdir. Ülkemizde yerel yönetimlerin konut kooperatiflerinin kurulmasına öncülük etmeleri ve kurulmuş olanlara ortak olmaları oldukça yeni girişimlerdir. 1980'li yıllarda çeşitli illerimizde yerel yönetim-konut kooperatifi işbirliğiyle yeni yerleşme girişimleri örgütlenmeye başlamıştır.

Planlı döneme gelinceye kadar konut kooperatifleri halk konutu standartlarına uygun olmayan konutlar üretmişlerdir. Kooperatiflerin bir kısmı yaptırdıkları konutları satmışlar ya da kiraya vermişlerdir.

Arsa alım satımları ile kazanç sağlama eğilimi gösteren kooperatiflerle aynı anda birden fazla kooperatife ortak olarak gereksinimini aşan ölçüde konut sahibi olmak isteyen kişilere de rastlanmıştır.

Konut kooperatiflerinin büyük çoğunluğunun ortakları, orta ve yüksek gelir grubuna dahil kişiler olmuştur.

Mevcut yasalarla konut kooperatiflerinin üzerinde etkin bir denetim sağlanamaması, ortaklarını dolandıran gerçek olmayan örgütlenmelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Toplu Konut Fonu'ndan sağlanan kaynak akışı konut kredilerini amaçlananın dışında kullanmak isteyenlere çekici gelebilir. Nitekim son yıllarda bu tür kooperatiflerle ilgili haberler ve konudaki uyarılar gazetelerde yer almaktadır.

Konut kooperatiflerine kredi veren finansman kuruluşları üretilen konut birimi sayısına göre karşılaştırıldığında, SSK'nın önemli ölçüde konut biriminin üretilmesine katkıda bulunduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde, özellikle İskandinav ülkelerinde İşçi Sendikaları işçilerin konut kooperatifleri yoluyla konut edinmelerini desteklemişlerdir. Türkiye'de işçi sendikalarının bu yönde yoğun bir çabası olduğu söylenemez.

Türkiye'de konut kooperatifleri Asya ülkelerinde sıkça rastlandığı gibi, yapım bittikten sonra konutların mülkiyetini ortaklarına devreden ve dağılan tipler olarak örgütlenmişlerdir. Oysa deneyler, örnekleri daha çok İskandinav ülkelerinde görülen ve konut mülkiyeti kooperatif elinde bulunan tiplerin, kooperatif tipleri içinde en başarılı olanlar olduğunu göstermiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Günümüzde özellikle gelişmekte olan ülkeler, pek çok sorunla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu sorunların başında da, bu ülkelerde yaşayan çok sayıdaki konutsuz kişi ve aileleri konut sahibi yapmak gelmektedir. Konutu olmayan veya konut olarak nitelendirilemeyecek alanlarda barınan nüfus kitlesi, gelişmekte olan ülkelerde nüfusun üçte birini oluşturmaktadır.

Tarihin ilk çağlarından günümüze kadar ulaşan yerleşme ve barınma sorunu, insanların toplumsal, ekonomik ve kültürel yaşantılarına bağlı olarak çeşitli aşamalardan geçmiştir. Bugün ise bu sorun, hemen hemen dünyanın tüm ülkelerinde çözülememiş ve gelişmekte olan ülkelerde ise, soruna nihai bir çözüm bulunamamıştır.

Konut sorunu, çeşitli nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenlerin belli başlılarını; nüfus artışı, kırdan kente göç ve hızlı kentleşme olguları oluşturmaktadır. Bu sorunların üstesinden gelinmesinin güçlüğü ise konut sorununun çözümünü güçleştirmektedir.

Konut birbirinden farklı pekçok işlevi yerine getirmektedir. Bu açıdan da konut sorunu farklı boyutlar taşımaktadır. Barınak olma, üretilen bir mal olma, bir tüketim malı olma, bir yatırım malı olma, güvence sağlama, toplumsal ilişkilerin düzenlenmesinde ve kültürel çevrenin oluşturulmasında bir araç olma gibi işlevleri yerine getiren konuta, bu işlevlere göre farklı açılardan yaklaşılması gerekir.

Ülkemizde pekçok ailenin kalabalık gruplar ve sağlıksız şartlar içinde yaşamakta olduğu görülmektedir. Halen konut olarak kullanılan binaların büyük bir kısmının barınma koşulları (konutların nitelikleri), altyapı imkânları, inşaat yapımında kullanılan malzemeleri bir ailenin sosyal ve kültürel gereksinimlerine cevap vermekten oldukça uzaktır.

Barınma koşulları ve altyapı tesisleri açısından bakıldığında önemli bir konut probleminin, nüfus-konut ilişkisi açısından bakıldığında ise, büyük boyutlara ulaşmış bir konut açığının bulunduğunu görürüz.

Değişen toplum yapısı, endüstrileşme, göçler, kentleşme, sosyal ve kültürel gelişmeler, bakım ve yenileme gerektiren büyük ölçüdeki konut stoku konuta olan gereksinimi ve talebi sürekli olarak arttırmaktadır.

Türkiye'de konut açığı ve konut gereksinimi çok yüksek bir düzeyde bulunmasına ve talebi arttıran etkenlerin çokluğuna rağmen, konuta karşı olan talep potansiyel talep olarak kalmakta ve efektif talebe dönüşmemektedir. Hanehalkları konut edinme arzusunda bulundukları halde, ekonomik nedenlerden dolayı bu isteğini satın alma gücü ile destekleyemediği için, efektif talep haline dönüştürememektedir. Bu nedenle, konut arzına en fazla etki edebilecek faktörler; talep, finansman, arsa ve altyapı, yapı teknolojisi ve malzemeleri ile girişimcilik ve örgütlenme olarak ortaya çıkmaktadır. Efektik talep azlığı, konut arzının artırılmasına engel olmakta ve konut sorununa bir çözüm getirilememektedir.

Konut piyasasındaki talebin efektif talep haline dönüştürülmesi ve arzın artırılması, konut piyasasına gerekli önem ve desteğin verilmesi ile mümkün olabilir. Konut sorunu, bugün sadece bireylerin değil, toplumun temel bir sorunudur. Bu nedenle de tek başına değil, ülke sorunlarıyla birlikte ele alınması gerekmektedir.

Devletin bu alanda devreye girmesi ile, konut bir kamu hizmeti niteliği kazanmıştır. Devlet daha çok dar ve orta gelirli hanehalklarının barınma sorunları ile ilgilenmiştir.

Birçok sanayi kolunu dolaylı ya da dolaysız yollardan etkileyen konut üretimi, ekonomiyi sürükleyici bir sektör durumunda olan inşaat sektörü içinde önemli bir ağırlığa sahiptir. Sektörün isdihtam yaratma olanakları da oldukça geniştir.

Konutun ekonomik ve toplumsal öneminin kavranması, konut ile ilgili devlet politikalarının temel politikalar arasında yer almasına neden olmuştur. Konut hakkı Anayasamızda da temel haklardan biri kabul edilerek, konut gereksiniminin karşılanması devletin esas görevlerinden sayılmıştır.

Konut sorununun politika ve seçenekleri dönemler itibariyle geliştirilmiştir. Konut alanında ilk önlemler, Ankara'nın başkent olması ile, bu kentte yoğunlaşan memur kitlesinin barınma gereksinimi ve yüksek kiralar karşısında korunmasına yönelik olmuştur.

Planlı dönemde, başlangıçta konuta verimsiz yatırımlar olarak bakılarak yeterli destek ve teşvik verilmemiştir.

Konut sorununa çözümler aranmasına ancak dördüncü plan döneminde başlanmıştır. Dördüncü planda konutun tasarruf ve yatırım malı şeklinde görülmesinin yanısıra, bir sosyal güvenlik aracı olma özelliğine de değinilmiştir.

Beşinci plan döneminde, konutun, verimsiz bir yatırım malı olarak görülmesinden vazgeçilmiş, konut yatırımlarının ekonomik önemi kavranarak, bu ekonomik etkilerden en fazla yararlanmanın yolları aranmıştır.

Altıncı planda, konut yatırımlarını arttırmak için, kamu sübvansiyonlarında düşük gelir grupları ile altyapısı hazır arsa üretimine öncelik ve sosyal konut yapımına ağırlık verilmesi ilkeleri benimsenmiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, hızlı kentleşme ve nüfus artışı ile hızla artan ve artacak olan konut gereksinmesinin karşılanabilmesi için konut üretiminin yanısıra, konut sahipliğinin de özendirilmesini, bu amaçla kamuya ek yük getirmeyecek uygun finansman modellerinin geliştirilmesi hedeflenmektedir.

Ayrıca, doğal yıkımların önlenmesi ve zararlarının azaltılması yönünde çalışmalar yapılması; konut teknolojisindeki gelişmelerin desteklenerek yaygınlaştırılması; konuta ilişkin varolan verilerin güncelliğinin sağlanması için bir Konut Bilgi Bankası kurulması öngörülmektedir.

Konuta ilişkin olarak, gerek varolan durum belirlemelerinde, gerekse amaçlar, ilkeler ve politikalar ile tüzel ve kurumsal düzenlemeler içinde konut ve yapı kooperatiflerine yer verilmesi istenmektedir.

Konut açığı nedeniyle, konut sorununun büyük boyutlara ulaştığı ülkemizde, sorunun çözümüne tek tek konutlar yaparak ulaşmanın imkansızlığı açıktır. Sorunun çözümüne, alternatif olarak konut kooperatifçiliği ve toplu konut yapımı ile konut üretimi gösterilmektedir.

Konut kooperatifçiliği sayesinde, ihtiyaç sahiplerinin mevcut imkanları bir araya gelerek ferdi ihtiyaçlar örgütlenmiş grup ihtiyacı düzeyine gelmekte ve arz-talep imkanları güçlenmektedir.

Kentlerde yaşayan dar ve orta gelirli kesimin, bireysel konut üretimi ve yap-satçı konut üretimi ile konut gereksinimlerini gidermeleri oldukça güçtür. Bu nedenle, dar gelirli kesimin konut talebine cevap verebilecek iki alternatif çözüm kalmaktadır. Bunlardan birisi; yasal ve sorunun çözümünde en etkili olabilecek kooperatifçilik yolu, diğeri ise yasal olmayan ve soruna başka boyutlar getiren gecekondulaşma yoludur.

Kırsal alanlardan çok fazla göç alan İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa ve Diyarbakır gibi büyük kentlerimizde gecekondulu sorunu büyük önem taşımaktadır. Gecekondulaşma, konut sorununa başka boyutlar getirmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, siyasi endişeler, devletin konuta yeterince kaynak ayırmasının güçlüğü, gecekondulu sorununun çözümünü ve soruna karşı önlemler alınmasını güçleştirmektedir. Hatta gecekondulu konut üretimi, konut sorununa bir çözüm olarak da görülmekte ve çeşitli dönemlerde bağışlama süreçleri yaşanmakta ve gecekondulu bölgelerinin iyileştirilmesi için çabalar harcanmaktadır.

Kentlerde yaşayan dar gelirli kesimin konut gereksiniminin karşılanmasında diğeri yol ise, yasal ve en etkili olabilecek kooperatifçilik yoludur.

Kooperatifler yoluyla konut üretimi, dünyanın pekçok ülkesinde dar gelirli kesimin konut gereksinimlerinin karşılanmasında kamu otoritelerince desteklenmiştir.

Türkiye'de de konut sorununun çözümünde etkili bir yol olarak görülen ve konut üretimindeki payını giderek artıran kooperatifler, 1930'lu yıllardan bu yana

sosyo-ekonomik koşullar ve uygulanan konut politikalarının desteği ile niteliksel ve niceliksel gelişmelerle konut üretimine hizmet etmektedirler. Ancak, kooperatiflerin daha etkin işlerlik kazanabilmesi ve sorunlarını aşabilmesi için, bu sorunların tam olarak belirlenip çözümü için çeşitli çevrelerin destek vermesi gerekmektedir.

Konut kooperatifçiliği ilk örneğini, Ankara'da Cumhuriyetin ilanından sonra ortaya çıkan konut problemine çözüm olmak üzere, 1934 yılında oluşturmuştur. Daha sonraki dönemde Emlak ve Kredi Bankası'nın, İmar ve İskan Bakanlığı'nın, Sosyal Sigortalar Kurumu'nun kurulması ve kooperatifçiliğe destek vermesi ile kooperatifçilik özendirilmiştir. Ancak bu dönemde, kooperatifçilikteki yetersiz denetim, kooperatifçiliğe olan güveni sarsmıştır.

Konut probleminin çözümünde kooperatiflerin etkin olabileceği düşünülerek, kalkınma planlarında konut kooperatiflerine de yer verilmiştir. 1969 yılına kadar kooperatiflere ilişkin özel bir yasanın olmayışı, onların başarı koşullarını olumsuz yönde etkilemiştir. 1163 Sayılı Kooperatifler Kanunu'nun çıkması ile, konut kooperatifçiliği gelişmeye başlamıştır. Bu arada Bağ-Kur'un kredi için kooperatif kurmayı şart koşması ve OYAK'ın bu yolu açık tutması, kooperatifler açısından olumlu gelişmeler yaratmıştır.

Konut sorununa yeterince çözüm getirilememesi sonucunda, dar ve orta gelirli konut sahibi yapmak, devletin konut sektöründeki ağırlığını hissettirmek ve konut sektörünü durgunluktan kurtarmak için 1981 yılında Toplu Konut Kanunu çıkarılmıştır.

1981 tarihli Toplu Konut Kanunu; arsa temin etmek, finans sağlamak ve gerektiğinde bizzat konut inşa etmek işlevlerini yüklenmiştir. Konut sorununun çözümü için büyük umutlar bağlanan ve bankaların, devletin ve bireylerin katılacakları bir finans sistemini öngören bu Kanun, başarılı sonuçlar yaratmamıştır. Fonun bütçeye dayandırılması nedeniyle yeterli finans kaynağı sağlanamamıştır.

1981 tarihli 2487 Sayılı Toplu Konut Kanunu'nun başarısızlığı sonucu, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun, 2487 Sayılı Kanun'un aksine, Fonun bütçe ile ilişkisini kesmiş ve Fonu bütçe dışı kaynaklara bağlamıştır. Bu Kanun, konut sorununa; arsa temini, altyapı, sosyal tesis, konut üretimi, inşaat malzemesi ve yapım teknolojisi ile bir bütün olarak yaklaşmıştır.

Geçmişte konut sorununa; karşı bir umut ışığı olarak görülen Toplu Konut Kanunu, her geçen gün giderek bir umut olmaktan uzaklaşmıştır. Giderek düşen toplu konut kredisi oranları ters bir gelişme yaratmıştır. 1984 yılında 100 m₂'lik bir konutun maliyetinin yüzde 81'i kredilerle karşılanırken, 1991'de ancak yüzde 7'si kredilerle karşılanabilmektedir. Ayrıca inşaat maliyetleri bu 7 yıl içinde 16 kat artmıştır.

Konut sorununa İşçi ve Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı ve Konut Sertifikaları Sistemi gibi alternatifler sunulmuştur. Ancak bunlar bir çözüm oluşturmamıştır. Sertifikaların spekülasyon amacıyla kullanılması ve fiyatının oldukça yüksek olması ile elde konut stoku bulunmadan bu uygulamaya geçilmesi gibi olumsuzluklar taşınması bu uygulamayı başarısızlaştırmıştır.

Geliştirilen tüm bu alternatiflerin yetersizliği, konut kooperatiflerinin önemini daha da arttırmıştır. 1934 yılından günümüze kadar üç önemli atılım yapan kooperatifler niceliksel artışlar gösterirken, ürettikleri konut sayılarında da önemli ölçüde artışlar olmuştur. SSK kredilerinin verilmeye başlandığı 1950'li yıllar, yerel yönetim kooperatif işbirliğinin sağlandığı 1970'li yıllar ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı'nın kurulması ile başlayan 1980'li yıllar konut kooperatifçiliğinde önemli gelişmeler yaratmıştır. Bu gelişmelerle birlikte kooperatif sektör, konut üretimindeki payını giderek artırmıştır.

Konut kooperatifçiliği, 1980'li yıllardan itibaren, niceliksel gelişim yanında, niteliksel olarak da önemli bir gelişim ve değişim göstermeye başlamıştır. Konut kooperatifçiliğinden kent kooperatifçiliğine geçişi sağlayan bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu yapı konut yapımı, konut kooperatifçiliğinden farklı olarak, fiziki, toplumsal ve kültürel çevresiyle birlikte ele alınmıştır. Yeni yapı, konuta gereksinim duyanların bu gereksinimlerinin karşılanmasını devletten beklemek yerine, sivil toplum örgütlerinde biraraya gelerek, yerel yönetim ve merkezî hükümet ile işbirliği kurulması temeline dayanmaktadır. Kent-Koop'un Ankara'da Batıkent Projesi ile başlatmış olduğu bu model, bugün Türkiye'nin pek çok kentinde oluşturulan sivil toplum örgütlerince uygulanmaktadır.

Kent-Koop ile birlikte konut kooperatifçiliğinde önemli adımlar atan Konut-Birlik de, 1987 yılında parsel bazında örgütlenmeden proje bazında örgütlenmeye geçmiş ve projesinin sürekliliğini sağlayabilmek için yeni kooperatif tarzları geliştirmiştir.

Niteliksel ve niceliksel olarak önemli bir değişim sürecine giren konut kooperatiflerimizin, bu başarı süreçlerini devam ettirebilmeleri ve daha fazla ilerleyebilmeleri için, bugün içinde bulundukları pek çok sorunun üstesinden gelmeleri gerekmektedir. Bu sorunların çözümünde de devletin, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve ortakların desteğine büyük ölçüde gereksinim duymaktadırlar.

Bugün dar ve orta gelirli kesimin konut gereksiniminin karşılanmasında, önemli bir araç olan konut kooperatiflerinin yaşadığı en önemli sorun, finansman sorunudur. Konut fiyatı ile konuta sahip olmak isteyen bireylerin gelirlerinden bu amaçla ayırdıkları tutar arasındaki fark, uygun koşullu krediler veya başka kaynaklarca sağlanmaktadır. Gelir dağılımının son derece dengesiz olduğu Türkiye'de, dar gelirli hanehalklarının kendi birikimleri ile konut sahibi olmaları oldukça güç görünmektedir.

Konut kooperatiflerinin başvurdukları iki tür finansman kaynağı bulunmaktadır. Bunlardan biri özkaynaklar, diğeri ise yabancı ya da dış kaynaklardır. Özkaynaklar, ortakların kooperatife girerken koydukları sermayeyi ifade eden, katılım sermayesi ve konut yapımı için belirlenen maliyeti taksitler halinde ödedikleri üye ödemelerinden oluşmaktadır. Bankalar, sosyal güvenlik kuruluşları ve Toplu Konut İdaresi'nin konut finansmanı için sağladığı kaynaklar ise dış kaynakları oluşturmaktadır. Ancak bugün ülkemizdeki uygulamada, dış kaynakların yetersizliği, elde etmenin zorluk veya imkansızlığı iç kaynakları ön plana çıkarmıştır.

Konut finansmanında en etkili banka Türkiye Emlak Bankası olmuştur. Emlak Bankası kendi kaynaklarından ipotekli krediler açtığı gibi, çeşitli fonlara aracılık da yapmaktadır. Ancak Emlak Bankasının konut alanında yeterince kaynak ayırmaması ve özel tasarruflarını bu alanda harekete geçirmemesi, finansman alanındaki başarısını olumsuz yönde etkilemiştir.

Konut finansmanına destek veren Bağ-Kur ve SSK gibi sosyal güvenlik kuruluşları sonra bu desteklerini 1981 ve 1986 yıllarında çekmişlerdir. SSK tarafından verilen krediler 1986 yılında durdurularak, sigortalıların kredilendirilmesi işlevi Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilmiştir. Sosyal güvenlik kuruluşları arasında halen konut kredisi veren ve kooperatiflere bu alanda destek olan kurum OYAK'tır.

1981 yılında konut finansmanının çözümüne hizmet etmek üzere kurulan Toplu Konut Fonu, 1984 yılında daha işler hale getirilmiştir. Fon kaynaklarının amaç dışı

kullanılmasına imkan veren yasal dayanakların varlığı, kaynakların başka alanlara kaymasına neden olmuştur. Toplu konut kredileri konut maliyetlerinin ancak % 17'lik kısmını karşılayabilmektedir. Kredi temini ayrı bir güçlük oluşturduğu gibi, kredi geri ödeme taksitlerinin memur maaş artışlarına, kredi borcu faizinin ise, genel fiyat artışlarına endekslenmesi, alıcı payı hesabı açtırılması ve kredi açılacak projelerin inşaat seviyelerinin, su basmanı hariç yüzde 20 seviyeye gelmiş olması gibi koşulların gerekliliği kredinin cazibesini azaltmaktadır.

Dar gelirli kooperatif ortaklarının ekonomik güçlerinin, düşük seviyede ödemede bulunmaya olanak vermesi, inşaat yapım sürelerinin uzamasına ve toplam maliyetlerin de artmasına neden olmaktadır. Hatta bazı ortakların, ödemelerini zamanında yapamayıp ortaklık haklarını devretmeleri sonucuyla karşılaştıkları da görülmektedir.

Gelir dağılımındaki dengesizliği giderici düzeyde bir konut kredisi uygulamaya konulması önem taşımaktadır. Soruna çözüm olabilmek amacıyla, konut kredilerinin konut maliyetleri içindeki payının artırılması ve konut kredisine gereksinim duyan daha fazla hanehalkına ulaşabilecek ek kaynaklar yaratılması gerekli olmaktadır. Bu amaca ulaşmak için de, Fon kaynaklarının yeniden gözden geçirilmesi, bankaların bu alanda etkinliklerinin artırılması, yerel yönetimlerden destek alınması, küçük konutların teşvik edilmesi, hanehalklarını gelir durumları ile bağlantılı olarak kademeli kredilendirme yollarının aranması, ayrıca kooperatif bankasının kurulması için çalışmaların yoğunlaştırılması yolları aranmalıdır. Netice olarak, her gelir grubunun ödeme olanakları içinde konut edinebilecekleri arz biçimleri oluşturulmalıdır.

Sorunlardan bir tanesi de, maliyetlerin hızla arttığı, yapım alanının ve dolayısıyla ortak girişimin sınırlı olduğu ve bunların doğuracağı olumsuzlukları giderecek şartların yaratılmadığı ortamlarda, bir bölüm konutun, diğer ortakların kaynaklarıyla yapılarak, bir kaynak kaydırması uygulanmasıdır. Bu durum da, kooperatif ortakları arasında güvensizliğe yol açmaktadır.

Türkiye'de kırsal ve kentsel toprak reformunun gerçekleştirilememesi, arsa konusunda tüm konut yapımcılarını olduğu gibi, konut kooperatiflerini de önemli bir çıkmaza sokmaktadır. Özellikle kentlere her yıl eklenen yeni nüfus kitlesinin barınması için gerekli konutların yapılacağı arsanın temini için, konut kooperatifleri daha çok kentin gelişme alanlarına yönelmektedir.

Bugün kooperatiflerin daha büyük çapta örgütlenmeleri ve kentsel yerleşim alanında konut yapımına elverişli alanların bulunmayışı, onları kentin gelişme alanlarından arsa temin etmeye zorlamaktadır. Kentin yerleşme alanlarında ise, ancak yık-yap-sat modeli ile konut yapımı mümkün olabilmektedir.

Kooperatiflerin kentsel gelişme alanlarından arsa temin etmeleri, altyapı ve kamu hizmetlerinin getirilmesi açısından önemli güçlüklerle karşılaşmalarına da sebep olmaktadır.

Arsa temininde aşmak zorunda olunan diğer bir sorun da, serbest piyasadaki satıcılardan temin etmek zorunda kaldıkları yüksek fiyatlı arsalar. Dar ve orta gelirli kooperatif ortaklarının, bu yüksek fiyatlarla arsa temin etmeleri oldukça güçtür. Bu nedenle, kentsel arsa üretilirken hitap edeceği kitleye göre ödeme koşulları, istek ve öncelikler düşünülmeli, yerel yönetim ve kamu kooperatiflerine bu konuda destek olunmalıdır. Kentin içinde yerleşmeye açılması muhtemel alanlarda önceden arsa stoku yapıp, kamunun bu alanlardan dar ve orta gelirliye arsa tahsis etmesi, arsa spekülasyonunu da önleyecektir. Bu çerçevede belediyelerin kooperatiflere devretmek üzere toplu konut alanları oluşturmaya yönelik arsa edinme olanakları arttırılmalıdır. Netice olarak, konut arz maliyetini düşürmek için maliyet içinde arsanın payını azaltacak tedbirler alınmalıdır.

Kooperatiflerde denetim de, ülke ve toplum açısından önemli olduğu kadar, ortakların ve üçüncü kişilerin haklarını korumak, kooperatiflere olan güveni artırmak ve kooperatifin amacına sağlıklı bir şekilde ulaşabilmesi açısından da zorunludur.

İç ve dış olmak üzere iki yolla denetlenen konut kooperatiflerinin yeterince denetlendiği söylenemez. Sınırlı sayıda kamu personeliyle yürütülen denetim amacına ulaşmamaktadır. Ayrıca, denetim elemanlarının denetim için gerekli olan nitelikleri taşınamaması da, denetimi etkisiz kılmaktadır.

Konut kooperatif ortaklarının sayısının çok olması ve farklı yerleşim bölgelerinde ikamet etmeleri, kooperatifin mali ve hukuki yapısı hakkında yeterli bilgi sahibi olmamaları, kooperatif defterlerini inceleyebilmek için genel kurul izni veya yönetim kurulu kararına gereksinim duymaları, kooperatiflerde iç denetimi güçleştirmektedir.

Art niyetli kooperatif yöneticilerinin, ortakların ilgisizlik veya bilgisizliğinden yararlanarak, ortaklar, kooperatif ve alacaklılar aleyhinde eylemde bulunmaya

yöneldikleri görülmektedir. İç denetimin yetersiz olduğu, dış denetim için ise devletin yeterince elemanının bulunmadığı koşullarda, en etkin denetim için üst birliklerin uzman elemanlarla kooperatif ve birlikleri denetlemeleri gerekmektedir.

Kooperatiflerin denetlenmesi konusunda en iyi çözümün, üst örgüt denetiminde olduğu söylenebilir. Kooperatiflerin kanunda öngörülen üst örgütlenmeye giderek, bu alanda etkin bir denetime tabi tutulmaları, açıkların kapatılmasında etkili olabilir.

Bu nedenle de, kooperatifler açısından çeşitli avantajlar taşıyacak olan üst örgütlenmelerin bir an önce gerçekleştirilmesinde büyük yararlar bulunmaktadır.

Belediyelerin toplu konut üretimi alanında daha etkin kılınmaları gerekmektedir. Yerel yönetimler, ucuz arsa arzı gerçekleştirmek, konut üretimini doğrudan örgütlemek veya kooperatifler eliyle gerçekleştirilmesini sağlamak gibi yollarla orta ve alt gelir gruplarının konut edinmelerine daha büyük katkılar sağlamalıdır.

Kiralık konut üretimi, konut sorununun çözümünde Türkiye'de sistematik olarak başvurulmayan bir yoldur. Gerekli yasal düzenlemeler yapılarak kooperatiflerin kiralık konut üretmelerine imkan verilmesi, hem kooperatiflerin güçlenmesine, hem de konut açığının çözümüne katkıda bulunacaktır.

Kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak önemli bir tedbir de, kooperatif konutları alanlarına temel altyapı ile hizmetleri süratle temin etmek, bu alanlara öncelik tanımadır.

Konut sorununun çözümünde, kooperatifçiliğin geliştirilmesi yanında, kamunun çağdaş örgütlenmeye yönelmesi de şarttır. Öncelikle, Şehircilik ve Konut Bakanlığı'nın kuruluşu gerçekleştirilerek konutla ilgili yeni politikaların belirlenmesi, uygulanması ve merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında eşgüdümün sağlanması bakanlık düzeyinde ele alınmalıdır.

Öte yandan, konut ve iskan/yerleşme konusundaki mevzuatın süratle tekleştirilmesi yoluna gidilmelidir. Bu çerçevede, değişik kanunlardaki yerleşme kararları ile ilgili hükümler tek bir iskan kanununda yeniden düzenlenmelidir.

KAYNAKÇA

- AKSOYLU, S. : **Türkiye’de Konut Sorunu ve Toplu Konut Uygulamaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, 1983.
- ARIKAN, Rauf : **Tarım Ürünlerinin Pazarlanmasında Kooperatifçilik**", **Kooperatifçilik Dergisi**, Türk Kooperatifçilik Kurumu, S. 73, 1986.
- AYKAÇ, Burhan : **"Türkiye’de Konut Kooperatifçiliği"**, **Karınca Dergisi**, S. 653, Mayıs 1991.
- BABAN, Kudret : **"Toplu Konut Foun uygulaması Döneminde İnşaat Malzemesi Satışının Durumu"**, **İnşaat Sektörünün Ekonomideki Sürükleyici Rolü Açısından Toplu Konut Uygulamaları**, TEB, İstanbul 1985.
- BAĞ-KUR : **BAĞ-KUR İstatistik Yıllığı**; Ulusal Basımevi, Ankara, 1983.
- BENLİGİRAY, Y. : **Konut Kooperatiflerinin Finansmanı ve Finansal Yönetim**, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 1988.
- BERKMAN, Gülten : **1984'den Sonrasında Konut Kooperatifçiliği**, Ankara, 1996.
- BEYFER, Felen H. : **Gelişmekte Olan Ülkelerde Mesken**, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Ankara, 1969.
- B.M. : **Birleşmiş Milletler İskan Komisyonu Raporları Düşük Gelir Grupları için Konut Politikası Seçenekleri Yeni Bir Gündem**; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Ankara, 1987.
- BUDAK, R. : **"Kooperatifler Bölgesel Birliklerinde Örgütlenmeli"**, **Konut Birlik Dergisi**, Şubat 1986.

- D.P.T.** : **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, Ankara, 1964.
- : **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1967-1973)**, Ankara, 1968.
- : **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1978)**, Ankara, 1973.
- : **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1978-1983)**, Ankara, 1978.
- : **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, Ankara, 1981.
- : **Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Türkiye’de Uygulanabilir Konut İnşaat Teknolojileri**, Ankara, 1989.
- : **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, Ankara, 1989.
- DİNCER, N.** : "Türkiye’de Bir Sosyal Konut Politikası Olarak Konut Kredileri", **TMMOB Konut Kurultayı**, Ankara, 1974.
- ER, Celal** : "Kooperatifçiliğin Önemi ve Denetimi", **Karınca Dergisi**, S. 596, Ağustos 1986.
- ERAYDIN, Aydın vd** : "Türkiye’de Konut Kooperatifçiliği, Konut Kooperatifleri Yapısı", **XI. Türk Kooperatifçilik Kongresi**, Ankara, 1984.
- FINDIKÇI, Remzi** : "Konut Yılında Konut Kooperatiflerine Genel Bir Bakış", **Karınca Dergisi**, Mayıs 1987.
- GERAY, Cevat** : "Toplu Konut Sorunları ve Siyaseti", **XIII. İskan ve Şehircilik Konferansları**, A.Ü. SBF, 1983.
- : "Kentsel Arsa Üretimi", (Toplu Söyleşi), **Kent-Koop Bülteni**, Ankara, Eylül-Ekim 1990.
- : "Konut Gereksinmesi ve Karşılama", **A.İ.D.**, C.14, Sayı, 12, Haziran 1991.
- GÖRMEZ, Kemal** : "Türkiye’de Toplu Konut Yasaları Döneminde Konut Kooperatifçiliği", **Karınca Dergisi**, S. 653, Mayıs 1991.

- GÜZEL, Alper : **Konut Yatırımlarının Ekonomik Etkileri**, T.K.İ.B., Ankara, 1996.
- HASOL, Doğan : **Ansiklopedik Mimarlık Sözlüğü**, Yapı Endüstrisi Merkezi , İstanbul, 1975.
- HAZAR, Nurettin : **Kooperatifçilik Tarihi**; TEV Yayınevi, Ankara, 1990.
- KARAYALÇIN, M. : "Kooperatifliğimizin Dönüşümü", **TMMOB Dergisi**, S. 5, 1985.
- KARTAL, K. : **Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentleşme**, Yurt Yayınları, Ankara, 1983.
- KAVRAK, İ. vd. : **Konut Sorunu ve Çözüm İçin Öneriler**, İstanbul Sanayi Odası, İstanbul, 1983.
- KELEŞ, Ruşen : **Kooperatifçilik ilkeleri ve Sosyal Konut Politika Açısından Türkiye'de Konut Kooperatifleri**, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Ankara, 1967.
- KELEŞ, Ruşen : "Türkiye'de Konut Kooperatifçiliği", **Konut Kooperatifleri Semineri-1**, Yorum Matbaacılık Yayıncılık, Ankara, 1982.
- KELEŞ, Ruşen : "Toplu Konut, Konut Kooperatifleri ve Devlet", **XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları: Toplu Konut Sorunları ve Siyaseti**, A.Ü. SBF, Ankara, 1983.
- KELEŞ, Ruşen : **100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1983.
- KELEŞ, Ruşen : "Toplu Konut, Konut Kooperatifleri ve Devlet", **XIII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları Toplu Konut Sorunları Siyaseti**, A.Ü.SBF, Ankara, 1983.
- KELEŞ, Ruşen : **Kentleşme ve Konut Politikası**, A.Ü. SBF, Ankara, 1984.
- KELEŞ, Ruşen : "Konut Kooperatifliğinde Sendikalar, Belediyeler ve Birlikler", **Konutbirlik, 2. Konut Kurultayı**, İstanbul, 1985.

- : "Yerel Yönetimlerin Konut Sektöründeki Görev Yetki ve Sorumluluklarının Yasal Çerçeve İçinde Değerlendirilmesi", **Yerel Yönetimlerin Konut Sektöründeki Rolü Semineri**, Mersin, 1986.
- : "Konut Kesimine Özelleştirme Sorunları", **Konut ve Konut İşletmeciliği**, Konut 86, 1987.
- : **Kentleşme Politikası**, Ankara, 1990.
- KENT-KOOP** : **KENT-KOOP 1982 Çalışma Raporu, 1983 Programı ve Bütçesi**, Kent-Koop, Ankara, 1983.
- KOCABAYLI, A.** : **SSK'da İşçi Meskenleri Mevzuatı ve Uygulaması**, Fatih Yayınevi, İstanbul, 1974.
- KONUM, Uğur** : "1980-1981 Yıllarında Konut Piyasası", **Konut 81**, Kent-Koop, Ankara, 1982.
- OYAK** : **OYAK 1961-1984 Yatırımlar, Üye Ödentileri**, OYAK Genel Müdürlüğü, Ankara, 1985.
- ÖZER, Atilla** : **Dünya'da Mekan Konut Kooperatifleri Semineri**, T. Kooperatifçilik Kurumu, Ankara, 1985.
- PULAT, Gülçin** : "Türkiye'de dar Gelirli Kentlinin Sosyo-Kültürel Ekonomik ve Mekansal Özellikleri", **Dar Gelirli Kentlerin Konut Sorunu ve Soruna Sosyal İçerikli Mekansal Çözüm Arayışları**, Kent-Koop, Ankara, 1992.
- RESMÎ GAZETE** : **2487 Sayılı Toplu Konut Yasası**, 10.7.1981, No: 17396.
- : **2985 Sayılı Toplu Konut Yasası**, 17.3.1984 , No: 18344.
- : **Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği**, 28.4.1984, No: 18738.
- : **2985 Sayılı Toplu Konut Yasası**, 17.3.1984, No: 1834.
- : **Toplu Konut Yasası Uygulama Yönetmeliği**, 28.4.1984, No: 18738.

- SAYIN, Erol** : "Türkiye'de Konut Sorununu İvmelendirilmesinde Konut Üretim Teknolojilerinin Konumu" **B.M.T. Dergisi 1987 Yıllığı (Konut Özel Sayısı)**, Ankara, 1988.
- SOYDAN, Oğuz** : "Dünden Bugüne Türkiye'de Konut Kooperatifçiliği", **Konut Birlik Dergisi**, S. 73, Mart 1980.
- SSK** : **SSK 1984 Çalışma Raporu 1983 Bilançosu, 1985 İş Programı**, SSK Matbaası, Ankara, 1985.
- ŞENYAPILI, Tansı** : **Ankara Kentinde Gecekondü Gelişimi, (1923-1960)**, Kent-Koop, Ankara, 1985.
- : **1980 Sonrası Ruhsatsız Konut Yapımı**, T.K.İ.B., Ankara, 1996.
- TENKER, Nejat** : "Yeni Finansman Modelleri", **Kent Kooperatifçiliği Üçüncü Teknik Semineri**, Antalya, 1988.
- TEKELİ, İlhan** : "Türkiye'de Konut Sunumunun Davranışsal Nitelikleri ve Konut Kesimindeki Bunalm", **Konut 81**, Kent-Koop, Ankara, 1982.
- : "Konut Sorunu Üzerinde Düşünceler", **B.M. Türk Derneği, 1987 Yıllığı**, Ankara, 1988.
- : **Konut Araştırmaları Sempozyumu**, T. C. Başbakanlık, T.K.İ.B., Ankara, 1995.
- URAL, Oktay** : "Türkiye'de Konut Sorunu", **Milliyet Gazetesi**, 21.03.1990.
- ÜNAL, Gülin** : "Konut Finansmanı", **Konut Kurultayı**, TMMOB, Ankara, 1982.
- ÜNAL, Tankut** : **Milliyet Gazetesi**, 11 Haziran 1991.
- YAVUZ, Fehmi** : **Şehircilik Sorunları, Uygulama ve Politikası**, A.Ü. SBF, Ankara, 1978.
- YÖRÜKHAN, Turhan** : **Konut İhtiyaç Tahmini Konut Talebi ve Pazar Analizi, (Kavramlar, Metodlar, Yapılması Gereken Sosyal Araştırmalar)**, İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü, Ankara, 1974.

: Şehirleşme, Gecekondu ve Konut Politikası,
İmar ve İskan Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü,
Ankara, 1966.

Zeyyat HATİPOĞLU : Türkiye İktisadına Güncel Bir Yaklaşım, İstanbul,
1986.

