

## TÜRKİYE'DE İŞÇİ KONUTLARI SORUNU(\*)

*Doç. Dr. Ruşen KELEŞ*

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

### I. Konut Politikası ve İşçi Konutları :

Sanayi devriminden bu yana işçilerin yaşama koşulları artan bir ölçüde gönüllü kuruluşların, devletlerin ve hattâ uluslararası kuruluşların dikkatini çekmiştir. Bunun gibi, hemen hemen her ülkede, özellikle sanayide emeği karşılığında çalışan insanların sayısı arttıkça, bu kimselerin çalışma ve yaşama koşullarının düzeltilmesi bazı sosyal politika tedbirlerinin de alınmasını gerekli kılmıştır. Bu tedbirlerden, sadece işçi sınıfının değil, fakat daha geniş kitlelerin barınma koşullarının islâhı ile ilgili olanları, özel deyimim ile, geniş anlamda konut politikası olarak isimlendirilmektedir. İşçi konutlarının, sosyal konut politikası içindeki yerini belirtmeden konut politikası tanımını hatırlatmakta yarar vardır. Sosyal konut politikası, sosyal sınıf, geliri, ya da konut standardı esasına dayanan bir takım öncelikleri olan, ulusal kalkınma plânlarının içinde yer alan ve her ülkenin şehircilik, arsa ve bölge kalkınma politikaları ile bağdaşması gereken amaçlar, tedbirler ve kurallar bütünü olarak tanımlanır.

Böyle bir politika içinde işçi konutlarına verilecek öncelik, her ülkenin sosyal ve iktisadî yapısı ile siyasal tercihlerinin karışımı sonucunda ortaya çıkar. Türkiye'de konut sorunları üzerinde yapılan çalışmalara bakılırsa, barınma koşullarının islâhı ile ilgili çabalar, içinde bulunulan dö-

(\*) Bu konferansın hazırlanmasında daha önce yapmış olduğumuz bir araştırmanın sonuçlarından ve S.B.F. Dergisinde yayınlanmış bir yazımızdan geniş ölçüde yararlandık. Bkz. Ruşen Keleş, **Kooperatifçilik İlkeleri ve Sosyal Konut Politikası Açısından Türkiye'de Konut Kooperatifleri**. İmar ve İskân Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü, Sosyal Araştırma Dairesi, Ankara 1967; ve "Sosyal Konut Kavramı Üzerinde Bir Deneme ve Türkiye'de Sosyal Konut Politikası", **SBF Dergisi**, C. XXI, Yıl 1966, No. 2.

nemin gereklerine göre, belli sosyal sınıflara, belli gelir gruplarındaki topluluklara ve belli standartlardaki konutların arzının çoğaltılmasına yönelmiş olmakla beraber, bu çabaların ne ulusal sosyal ve iktisadî kalkınma hedefleri ve olanaklarıyla, ne de şehircilik, arsa ve bölgesel kalkınma politikalarıyla bağlantısı kurulmamış; dolayısıyla, bir sosyal konut politikasının varlığından söz etmek bugüne kadar mümkün olmamıştır. Bununla beraber, sanayide çalışan nüfus oranının artmağa başladığı II. Dünya Savaşı sonrası yıllarından itibaren ve özellikle 1950 lerden itibaren işçi konutları konusunda bazı çabalar sarfedildiği, malî ve yönetsel bazı tedbirlerin alındığı görülür.

İktisat politikası açısından, konut sorunlarının çözümü için ayrılacak kaynakların miktarını, sermaye birikimi için elde mevcut kaynakların toplam miktarı ve dolayısıyla, konut dışında kalan sektörlerin kaynak talepleri belirler<sup>1</sup>. Politikayı düzenleyen ve yönetenler, aynı sınırlı kaynaklara el açmış bulunan bütün bu sektörlerle ayrılacak paylar konusunda karar verirken, bir yandan bir sektördeki sermaye hâsıla katsayısına dayanan verimlilik gücünü, öte yandan da ihtiyaçların temsil etmekte olduğu sosyal ve siyasal baskıları hesaba katmak zorunda kalırlar.

Konut sektörüne yapılacak yatırımların sermaye-hâsıla katsayılarının genellikle yüksek olduğu noktada görüş birliği olmakla beraber, bu yatırımların verimsizliğini kabul etmek kolay değildir<sup>2</sup>. Olsa olsa nisbî bir verim azlığından söz etmek mümkün görünmektedir. Bununla beraber, böyle bir yargı dahi yapılacak konut yatırımının, hangi gruplara hitap edeceği sorusu ile sıkı sıkıya ilgilidir. Lüks ve dolayısıyla pahalı konutlarla, köy konutlarının ulusal ekonomi üzerindeki etkileri; herhalde işçi konutlarının ve özellikle iktisadî kalkınma bakımından büyük önem taşıyan bir sanayi dalında çalışan işçiler için yapılacak konutların etkileri kadar olumlu olmayacaktır. Bu nedendir ki, işçi konutları yatırımlarının tüm konut yatırımları içindeki oranının artması eğilimi büyük tepkilerle karşılaşmamakta ve hattâ tüm konut yatırımlarının artışı bu gereğeğe bağlanıldığı ölçüde haklı görülmektedir.

Türkiye'de konut sektörünün, sorunları ve politikası ile bir bütün olarak genel iktisadî ve sosyal kalkınma sorunları içinde ele alınışı plânlı döneme rastlamaktadır. Bu nedenle konut yatırımlarının miktarını yukarıdaki düşüncelerle sınırlamak da ancak bu dönemde mümkün ola-

1) Leo Grebler, "Housing and Community Facilities as Factors in Human Development", **Social Problems of Urbanization and Development Science, Technology and Development**, Washington D. C. (1963), s. 67.

2) Charles Abrams, **Man's Struggle for Shelter**, M.I.T. Press, (1964), s. 105-113.

bilmiştir. Birinci Beş Yıllık Plânın makro dengesi içinde konut yatırımlarının gayri safî millî hâsulanın %3,6 sindan ve toplam yatırımların %20 sinden daha fazla yer tutmaması, konut sektörünün önemli bir ilkesi olarak Plânda yer almıştır. Bununla beraber, bu sınırlar içinde, eldeki kaynakların hangi sınıfların, hangi gelir gruplarının, ve hangi standartlara sahip konutları talep edenlerin ihtiyaçlarına öncelikle yöneltileceği konusunda Plânda bir açıklık yer almış değildir. Aksine, aralarında tercih yapılmaya imkân vermiyecek ölçüde fazla tedbir, bir öncelik sırası gözetmeksizin Birinci Beş Yıllık Plâna konulmuştur<sup>3</sup>. Bu durumda, işçi konutlarının Birinci Plân döneminde öncelik almış olduğu söylenemez.

## II. İşçilerin Barınma Koşulları :

Büyük şehirlere olan devamlı nüfus akınları sonucunda genel barınma koşullarımızda iyileşme sağlamak güçleşmiştir. Son yirmi yıl içinde sayısı artan işçilerin konut koşullarını da, genel barınma durumumuz içinde görmek gerekir. Belli bir sosyal konut politikası izlenmemiş olmasının etkisiyle işçi konutları sorunu daha da olumsuz bir nitelik kazanmıştır. Bu durumu bazı rakamlarla aydınlatalım. Bir anketin sonuçlarına göre, suyu olmayan konut oranı, Türkiye'de %44 olmasına karşılık, işçi konutları içinde %80 civarındadır. Aynı kaynakta verilen bilgilere göre, kötü iskân koşulları içinde bulunan konutların oranı da, Türkiye için %27 olmasına karşılık, işçi konutları için %44 kadardır<sup>4</sup>.

Barınma koşullarının dakik göstergelerinden biri de sıkışıklıktır. Bir ve iki odalı konutlarda yaşayan hane halklarının oranı, sıkışıklık hakkında açık bir fikir edinmeyi sağlar. Büyük şehirlerimizden bazılarındaki işçi konutlarına bu açıdan baktığımızda, aşağıdaki görünüşle karşılaşırız<sup>5</sup>.

**ÇİZELGE : I**  
**İşçi Konutlarında Barınma Yoğunluğu**

	1 ve 2 odada yaşayan hane halklarının oranı	75 metre kareden küçük konutlarda
Ankara	% 78	% 95
Adana	% 78	% 95
İzmir	% 70	% 96
İstanbul	% 54	% 86

3) Ruşen Keleş, "Kalkınma Plânı ve Konut Sektörü", SBF Maliye Enstitüsü Konferansları, **Beş Yıllık Kalkınma Plânı**, Ankara, (1963), s. 170-171.

4) D.İ.E., **20 Şehirde Mesken Şartları Anketi**, Ankara, (1962).

5) **İbid.**

Örneğimizi biraz daha küçültüp, işçi konut koşulları açısından Ankara'daki işçi konutları ile diğer konutları kıyaslamaya çalışırsak, sağlamlıkları ve sahip oldukları şehir hizmet ve kolaylıkları bakımından işçi konutlarının ölçsüz derecede elverişsiz koşullar içinde olduğunu görürüz<sup>6</sup>.

### ÇİZELGE : II

#### İşçi Konutlarının Nitelikleri

	Tüm Ankara	İşçi Konutları
Sağlam konutlar	%52	15
Çürük konutlar	34	69
Elektriksiz konutlar	10	20
Havagazı olmayan konutlar	76	100
İçme suyu olmayan konutlar	40	78
Mutfağı olmayan konutlar	35	70
Banyosu olmayan konutlar	49	83
Bağımsız tuvaleti olmayan konutlar	28	54

Genel kaynakların verdiği bu bilgileri, işçi ailelerinin barınma koşulları üzerinde yapılan bazı uygulamalı araştırmaların sonuçları da doğrulamaktadır. Örneğin, Ankara Belediye işçilerinin konut durumlarını ele alan bir araştırmada bu işçi ailelerinin %61,3 ünün kiracı olduğu, %3 ünün gecekondularda yaşadığı ve %91,3 ünün oturdukları yerlerin 1 ve 2 odalı konutlar olduğu görülmüştür<sup>7</sup>. Bunun gibi, Ankara Nato İş Sendikası üyeleri arasında yapılan bir uygulamalı araştırmaya göre, gecekondularda yaşayan işçi aileleri oranı %57,1 dir. Bununla beraber ücretleri nisbeten yüksek olan bir başka sendikanın, Nato İş Sendikasının işçilerinin konut koşullarının daha iyi olduğu görülmektedir. Nitekim bu sonuçlarda, gecekonduda yaşayanların oranı, sadece %20 civarındadır<sup>8</sup>. İşçi konutlarının genellikle gecekondu bölgelerinde bulunduğunu gösteren bir diğer çalışmada, Zeytinburnu'nda yapılmış ve tümü gecekondu olan bu

6) Türk-İş, Türkiye'nin Ekonomik ve Sosyal Durumu, Yayın No. 24, s. 19.

7) Aynur Güldamla, "Türkiye Genel Hizmetler İşçileri Sendikası I. Ankara Şubesine Üye Bulunan Belediye İşçilerinin Konut Durumu", Yayınlanmamış SBF Doktora Seminer Araştırması, Ankara (1966).

8) Emel Uygur, "Harp Sanayii ve Yardımcı İş Kolları İşçi Sendikaları Federasyonuna Bağlı Ankara Harp-İş Sendikası ile Ankara Nato-İş Sendikası Üyelerinin Konut Durumları ve Sorunları", Yayınlanmamış SBF Doktora Seminer Araştırması, Ankara, (1967).

semtteki aile reislerinden, %43,6 sı fabrika işçisi olmak üzere, %66,5 unun işçi niteliği taşıdığı görülmüştür<sup>9</sup>.

### III. Organizasyon ve Finansman :

1961 tarihli Anayasamız, konut sorunlarını çözenin bir sosyal politika sorunu olduğunu kabul etmiş ve devlete “yoksul ve dar gelirli ailelerin sağlık şartlarına uygun konut ihtiyaçlarını karşılayıcı tedbirleri almak” görevini vermiştir. Anayasanın bu hükmü, aynı zamanda bir öncelik değeri taşımakta, eldeki imkânların öncelikle gecekondu bölgelerinde yaşayan ve yukarıdaki rakamların da gösterdiği gibi çoğunlukla işçi niteliğindeki dar gelirli gruplara yöneltileceğini göstermektedir. Bu açıdan bakıldığı takdirde belki, Birinci ve hattâ İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında işçi konutlarının ayrı bir başlık altında, önceliği belirtilerek ele alınmamış olmasını, işçi konutları sorunlarının öncelik taşımayan kalkınma sorunlarından olduğu anlamına almamak doğru olur. Esasen, Plânda, lüks konut yapımının halk konutları lehine sınırlanması ve gecekondu bölgelerinin çeşitli sorunlarının çözümüne öncelik verileceğinin belirtilmiş bulunması; bir anlamda, işçi konutlarının öncelik alacağını anlatır. Bunun gibi, kuruluş kanununun, hazırlama görevini İmar ve İskân Bakanlığına verdiği “memleketin bünyesine uygun mesken politikası esaslarından” da, her şeyden önce yoksul ve dar gelirlilerin barınma ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik verileceğini anlamak gerekir.

Bu açıklamalar, şüphesiz bundan sonra tutulacak yolları ilgilendirmektedir. Oysa, bugüne kadar, işçi konutlarıyla ilgili birçok çabalar sarfedilmiş, özel mevzuat ve finansman olanaklarıyla işçilerin insanca yaşmalarının sağlanmasına çalışılmıştır. Başta Sosyal Sigortalar Kurumu olmak üzere, bazı sosyal sigorta kurumları ile bazı bankalar bu konuda faaliyet gösteren kuruluşlardır.

#### A. Sosyal Sigortalar Kurumu :

##### I. Konut kredilerinin kaynağı :

Sosyal Sigortalar Kurumu emrindeki sosyal güvenlik fonları, işçi konutlarının başlıca finansman kaynağını teşkil etmektedir. Kurumun kuruluş kanunu, bir kısım yedek akçelerin taşınmaz mallara yatırılabilice-

9) William C. Hart, “Gecekondu Bölgelerinde Yapılan Araştırmaların Bazı Sonuçları”, **Teksif Konut Semineri**, (7-9 Eylül 1964), Tablo III - C.

ğini öngörmüştür. 1950 yılında yürürlüğe giren İhtiyarlık Sigortası Kanununa göre, bu sigorta koluna ait primlerin en çok %20 si, ipotek karşılığı olmak üzere işçi konutları yapımına ayrılabilir duruma gelmiştir. Daha sonraki tarihlerde çıkarılan çeşitli kanunlarla, bu kaynaktan verilen konut kredisi, hem sigorta kolları bakımından, hem de sigorta kollarına ait primlerden ayrılacak paylar bakımından genişletilmiştir. Bugün, bütün sigorta kollarındaki karşılıkların %25 i konut yapımına ayrılabilir ve inşaat maliyetinin %90 ma kadar konut kredisi verilebilmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumu tarafından açılan kredilerin vâdesi 20 yıl, faizi de %4 tür.

## 2. Kredi alma şartları :

Kurumdan konut kredisi almak için, aranan genel şart, işçilerin bir konut kooperatifi şeklinde bir araya gelmeleri ve örgütlenmeleridir. Bunun dışında, kredi alabilmek, kurulacak kooperatifin ortaklarının ve kooperatif tüzel kişiliğinin bazı niteliklere sahip olmaları şartına da bağlanmıştır. Bu şartlar, sigortalılara açılacak konut kredisi ile ilgili bir yönetmelikte gösterilmiştir. Kooperatif ortaklarında aranan şartlar şunlardır : 1. Yurt içinde kendisinin, eşinin veya velâyet altındaki çocuklarının konutu ya da arsası olmaması; 2. aynı amaçla kurulmuş bir başka kooperatifin üyesi bulunmaması; 3. Kooperatifin faaliyet göstereceği ilin sınırları içinde bulunan ve sigorta kanunlarına bağlı olan bir işyerinde çalışması; 4. En az iki yıldan beri sigortalı olması veya 400 günlük prim ödemiş bulunması; 5. İşçi konut kredisinden daha önce yararlanmamış olması.

Diğer yandan, kooperatiflerin de bazı şartlara uymaları gerekmektedir. Özet olarak, kooperatifler, konutların kurum tarafından hazırlanacak sosyal konut standartlarına uygun olarak inşa edileceğini, önceden, bir yüklenme senedi ile kabul ettiklerini beyan ederler. Bir konut biriminin inşaat alanının 100 metre kareden büyük olmaması, kooperatif arsalarının il ve ilçe merkez belediyeleri sınırları içinde ve aynı zamanda nüfusu on binden fazla olan yerlerde bulunması, aranan şartlar arasındadır. Bundan başka, kooperatifler, teklif ettikleri arsanın imar durumuna göre, yapılması mümkün olan en fazla konut sayısından az olmayacak kadar ortak bulmak zorundadırlar. Kredi alabilmek için inşaat ihale bedelinin %10 unun ortaklardan toplanmış ve peşinen ödenmiş olması şarttır. Kurum, işçi gelirleriyle, konutların maliyeti arasında makul bir oranın kurulmasını sağlamak amacıyla, her ortağa açılabilir azâmî konut kredisi miktarının, ortağın aylık gelirinin üçte birinden fazla taksit ödenme-

isini gerektirmeyecek kadar olmasını ve her halde 50.000 lirayı geçmesini şart koşmuştur<sup>10</sup>. Üçte bir esası her ne kadar dar gelirli işçilerin malî imkânlarının üstündeki konutlara talip olmalarını önleyebilmekte ise de, yüksek gelirli fikir işçilerinin mevcut imkânlardan fiilen daha fazla yararlanmaları şeklindeki adaletsiz uygulamaya engel olamamaktadır.

### 3. Kredileri Kullanma Şekilleri :

Sosyal Sigortalar Kurumu, işçi konutları finansman faaliyetini üç şekilde yürütmüş bulunmaktadır. Birinci yol, Emlâk Kredi Bankasının aracılığı yoludur. Başlangıcından 1962 yılına kadar, işçiler, konut kredilerini bu banka aracılığı ile almışlardır. Kurum, konut fonlarını %3 faizle bankaya bırakmış, banka da %4 faizle kooperatiflere vermiştir. Kurum ile Banka arasında yapılan anlaşma gereğince, sigortalıların alabilecekleri âzâmî kredi miktarını ve ortaklarda aranan çeşitli nitelikleri kurum tesbit etmiş; konutların maliyeti, inşa tarzları, ferdî münasebet işlemleri, binaların tamamlanması ve itfa taksitlerinin tahsili gibi görevleri de, Emlâk Kredi Bankası üzerine almıştır. İkinci yol, 1962 yılından beri izlenen, Kurumun doğrudan doğruya, banka aracılığı olmaksızın kooperatiflere kredi açması yoludur. İşçi konutları için ayrılan fonları kullanmanın son bir şekli de, Kurumun, işçi konutları yaptırma işini doğrudan doğruya kendi üzerine almasıdır. Bu son şekilde yaptırılmış konutların bütün işçi konutları içindeki oranı sadece %11,6 dır.

Kurumun kuruluş kanununda değişiklik yapmak üzere hazırlanmış bulunan bir tasarıya göre, mevcut konut kredisi kaynağından, yukarıdaki kullanma şekillerine ek olarak, iki şekilde daha yararlanılmasına imkân hazırlanmaktadır. Bunlardan biri, Emlâk Kredi Bankasının yaptırmış olduğu binaların satın alınması, diğeri de, yeterli bir kredi sistemi ile bizzat sigortalılara kredi açarak konut sahibi olmalarının sağlanmasıdır. Bugüne kadarki sistem etraflı bir değerlendirmeye tâbi tutulup aksayan yönleri ayrıntılarıyla tesbit edilmedikçe, münferit kredi sisteminin, sorunlara ne ölçüde çözüm getireceğini kestirmek kolay değildir.

### 4. Uygulamanın Doğurduğu Sonuçlar :

Eldeki son bilgilere göre, Sosyal Sigortalar Kurumu, 1966 yılı sonu itibarıyla 554 konut kooperatifine kredi açmıştır. Bugüne kadar 29.000 kadar konut yaptırılarak işçilerin ihtiyaçlarının karşılanmasına tahsis edil-

10) Bu miktar 1967 yılına kadar 40.000 T.L. idi.

miştir. Aynı tarihte sigortalı işçi sayısının 1 milyona yükselmiş olduğu hesaba katılırsa, sigortalı işçilerden sadece %2,8'inin bu kaynaktan yararlanarak konut sahibi olduğu sonucuna varılır. Bu oran, ihtiyaçlar karşısında pek küçük kalmaktadır. Edindiğimiz bilgilere göre, kurulmuş bulunan işçi kooperatifi sayısı 1000 civarında olmasına karşılık, bunlardan sadece %50 si kredi alabilmiştir. Bir miktar kredi almış olmanın ve hatta konut yaptırmış bulunmanın, her zaman, konut politikası açısından başarı sayılabileceği sanılmamalıdır.

**ÇİZELGE : III**  
**Her Yıl Kooperatiflerce Yapıtılan İşçi Konutları**

Yıllar	Yapıtılan Konut Birimi
1952	97
1953	316
1954	642
1955	1437
1956	656
1957	1409
1958	880
1959	1912
1960	2655
1961	3724
1962	1502
1963	1421
1964	1863
1965	2470
1966	2725
	23 337 (*)

(\*) Bizzat S. S. Kurumunca yapıtılanlar bu rakamın dışındadır.

Bu aksama fon yetersizliğinden çok, uygulamanın ağır işlemesinden ve kooperatiflerin tecrübesiz ve bilgisiz kimselerin elinde kalması sonucunda, kooperatif kurmağa rağbetin az olmasından ileri gelmektedir.

**B. Devlet Demiryolları İşçileri Emekli Sandığı :**

Bu sandık kendisine bağlı, 8 hizmet yılını doldurmuş bulunan usta ve işçilere 20 yıl vâde ve %5 faizle konut kredisi vermekte ve belli bir

miktar meblağın, kredi alınmanın şartı olarak işçiler tarafından peşinen yaptırılmasını şart koşmamaktadır. Bir işçiye açılabilen azamî kredi miktarı 25.000 liradır. Kredi, ferden alınabildiği gibi kooperatifler şeklinde örgütlenerek de alınmaktadır. Ancak, kooperatifler, kredi borcu taksitlerini kredinin alındığı tarihten bir yıl sonra ödemeye başlamak gibi bir avantajdan yararlanmaktadırlar.

Bu sandık bugüne kadar 2000 kadar konutun yapılmasını sağlamıştır. Sandığın finanse ettiği binalar, alanları 50-60 metrekare arasında değişen gerçek sosyal konut niteliğinde olan binalardır. Ve yaptırılmış olan konutlardan yarımın fazlası, kooperatifler şeklinde örgütlenmiş işçilere aittir.

#### C. A s k e r i F a b r i k a l a r E m e k l i v e Y a r d ı m S a n d ı ğ ı :

Askerî Fabrikalar Emekli ve Yardım Sandığı, bu sandığa bağlı ve 8 yıl hizmet görmüş olan işçilere, konut kredisinden yararlanmak imkânını vermiştir. Verilen krediler 20 yıl vâde ve %5 faizli kredilerdir. Bir işçinin alabileceği kredi miktarı 10 bin liradır. Bugüne dek bin kadar konut birimi yaptırmış olan bu sandığın kredileri işçilere tek tek verilebildiği gibi, kuracakları kooperatiflere de verilebilmektedir.

#### D. S ü m e r b a n k - E t i b a n k :

Sümerbank ve Etibank gibi bazı kamu iktisadî teşebbüslerinin de, sosyal faaliyetler adı altında, bu alanda işçilere bazı yardımlarda buldukları görülmektedir. Bu gibi kuruluşlar, geçmiş yıllarda, işçilerin Sosyal Sigortalar Kurumundan aldıkları konut kredilerini ikinci derecede ipotek karşılığı kredilerle tamamlamış ve ayrıca arsa yardımında bulunmuşlardır. Örneğin Sümerbank'ın, bu amaçla inşaat değerinin %15 ini geçmemek üzere, 15 yıl vâde ve %5 faizle kredi açtığı görülmektedir. Sümerbank'ın böylece yaptırdığı konutların sayısı 2300 ü bulmaktadır. Ancak, her ne kadar bu konutlardan %40 ı memurlara, %60 ı işçilere tahsis edilmiş bulunmakta ise de, Sümerbank topluluğuna mensup memur ve işçilerin tümü içinde, arzedilen konutlardan kimlerin ne ölçüde yararlandığı önemlidir. Bu açıdan bakıldığında, memurların %39 una karşılık, işçilerin sadece %4 ünün bu yardımdan yararlanmakta olduğu görülmektedir<sup>11</sup>. Karabük Demir-Çelik Müessesesi ve Etibank'ın da aynı şekilde,

11) Aziz Karaca, "Sümerbank Konut Faaliyetleri", SBF Doktora Seminer Araştırması, Ankara (1966).

bir miktar işçi honutunun yapılmasında yardımda buldukları bilinmektedir.

#### E. T ü r k i y e E m l â k K r e d i B a n k a s ı :

Emlâk Kredi Bankası, yurt dışındaki işçilerin, tasarrufları karşılığında konut kredisinden yararlanmalarına aracılık etmektedir. Temmuz 1964 yılında çıkarılan 499 sayılı kanunun asıl amacı, yurt dışında çalışan işçileri tasarrufa ve bu tasarruflarını döviz olarak yurda göndermeğe teşvik etmektir. Bu kanuna göre konut kredisinden yararlanacak olan işçilerin, kendilerinin, eşlerinin veya velâyetleri altındaki çocuklarının konutu, ya da bir konuta tekabül eden akarı olmaması ve Emlâk Kredi Bankasından daha önce konut kredisi almamış bulunması gerekmektedir. Bir hesapta 5 ilâ 10 lira biriktiren işçiler, 3 yıl sonunda, 20 bin ilâ 40 bin liralık konut kredisi almaya hak kazanmaktadırlar. Biriktirdikleri meblağa, bankada bulunduğu sürece %6,5 gibi yüksek bir faiz yürütüldüğü gibi, konut kredisi almış olanlar, borç taksitlerini, krediyi aldıkları tarihten itibaren 2 yıl geçtikten sonra ödemeye başlamak zorundadırlar. Bu kaynaktan alınan konut kredilerinin vâdesi 20 yıl, faizi ise sadece %2 dir.

1967 yılı ortalarında, Emlâk Kredi Bankasında böylece 1500 ün üzerinde hesap açılmış ve 5 milyon T.L. biriktirilmiştir. Bunun bir sonucu olarak banka şimdiden, konut kredisi alacaklılarına karşı 34 milyon T.L. kredi yükü altına girmiş bulunmaktadır. Fakat işaret etmek gerekir ki, açılan hesaplar, yurt dışındaki işçi sayısına oranla çok küçük bir miktarı temsil etmekte ve %6 civarında bulunmaktadır.

#### IV. İşçi Konut Kooperatiflerinin Sorunları :

Görüldüğü gibi, işçi konutları faaliyeti çoğunlukla, Sosyal Sigortalar Kurumundan alınan kredilerle, konut kooperatifleri tarafından yürütülmektedir. Bu durumda, kooperatiflerin sorunlarının incelenmesi, işçi konutları sorunlarını büyük ölçüde görmeye yardım edecektir. Bu konuda yapmış olduğumuz geniş çaplı bir araştırmanın sonuçları da, bu noktada daha ayrıntılı bilgiler vermemizi mümkün kılmaktadır<sup>12</sup>. İşçi konut kooperatiflerinin faaliyetlerini daha iyi aydınlatmaya yardım eder düşüncesiyle, diğer konut kooperatifleriyle de yer yer karşılaştırmalar yapılacaktır.

12) Ruşen Keleş, Türkiye'de Konut Kooperatifleri, Ankara 1967.

İşçi kooperatiflerinin sorunlarına iki açıdan yaklaşılabilir. Birincisi, bu kuruluşların sosyal konut politikası ilkelerine ne derecede uygun çalışmalar yaptıklarının incelenmesiyle ilgilidir. Bu değerlendirme yapılırken, başlangıçta verilmiş olan konut politikası tanımından yararlanılabilir. İkinci yaklaşım, işçi konut kooperatiflerinin, birer kooperatif kuruluş olarak, kooperatifçilik hareketi ilkeleriyle ne derecede bağdaşan faaliyetlerde bulduklarıyla ilgilidir. Bilindiği gibi sosyal muhtevalı bir ekonomik sistem olan kooperatifçilik, iktisadî ve sosyal bir takım unsurlara dayanır. Evrensellik, özgürlük, kendi kendine yardım, karşılıklı yardımlaşma, kooperatifçiliğin temelinde yatan sosyal nitelikteki ilkelerdir. Öte yandan, kapitalist sisteme has kazanç saikinin yerini hizmet saikinin alması, ortaklarının zenginleşmesine çalışan kuruluşları geliştirmek yerine, grup ve topluluk yararına çalışmalar yapmak kooperatifçiliğin iktisadî temelleri arasındadır. Bunlara ek olarak, kooperatiflerin, iktisadî bakımdan güçsüz ve araçlara sömürülmekten kurtulmak isteyen, dar gelirli taraflardan kurulmuş birlikler olmaları ve özüne dokunmaksızın mülkiyet hakkının kötüye kullanılmasının önlenmesi amacı, bu hareketin ayrıntı özelliklerindedir. Tarihçesi, kooperatifçiliğin doğuşunda işçi sınıfının büyük payı olduğunu göstermektedir. Bu nedenledir ki, işçilerin meslekî yararlarını gözeten ve savunan sendikalarla kooperatifler arasında başlangıçtan beri yakın bir ilişkinin var olduğu dikkati çekmektedir.

#### A) Sosyal Konut Politikası ve İşçi Kooperatifleri :

##### 1. Halk Konutları Standartları ve İşçi Konutları :

Ülkemizde, konut kooperatifleri tarafından yaptırılan konutlar genellikle plânlı kalkınma döneminde tesbit edilmiş olan asgarî ve orta nitelikteki halk konutları standartlarının üstünde ölçülere sahip olmuştur. İşçi kooperatiflerinin yaptırmış oldukları konutlardan %30,9'unun alanları, konulmuş olan 100 metre karelik standart sınırlamanın üzerindedir. Oysa, Sosyal Sigortalar Kurumunun kredi yönetmeliği<sup>13</sup> 100 metre kareden geniş konutlara kredi verilemeyeceğini belirtmektedir. Bununla beraber, 100 metre kareden daha geniş konutların, diğer konut kooperatiflerinde toplamın %88,2 oranında olduğunu da unutmamak gerekir. Kamu

13) Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Müdürlüğü, Sigortalılara Açılacak Mesken Kredisi ve Bunlarla İlgili İşler Dakikında Talimatnâme, Yayın No: 71, Ankara (1962).

yardımlarından yararlanan sosyal konutlar, Avrupa ülkelerinden birçoğunda, bu standartların çok altında kalmaktadır.

Nitekim, konut politikamıza ilişkin konularda bir süre incelemeler yaptıktan sonra hükûmete bir rapor veren İngiliz uzmanı F. Bath, 50 metre kare genişliğin daha bir süre Türkiye için optimal konut büyüklüğü olması gerektiğini bildirmiştir<sup>14</sup>. Buna rağmen, plânlı dönemin başında, kamu kredilerinden yararlanacak konutların alanlarının, tasarruf amacıyla sınırlanması çabalarına, sigortalı işçilerimizi temsil eden kuruluşlar tarafından tepki gösterilmiştir. Bu tepki, önce 63 metre kare olarak tespit edilen asgarî standartları yürürlüğe sokacak kararnamenin çıkarılmasını önleyici çalışmalar şeklinde olmuştur. Bu arada, toplanan İşçi Konut Kooperatifleri kongreleriyle, ilgili kuruluşların dikkati çekilmiş, Sosyal Sigortalar Genel Kurullarında bu eğilim yerilmiştir. Bununla beraber, halk konutları standartlarının yürürlüğe girmesine engel olunamamıştır<sup>15</sup>. Fakat, arsalarını almış, arsa satınalmak üzere Sosyal Sigortalar Kurumuna başvurmuş, ya da projelerini hazırlıyarak ilgili kuruluşlara sunmuş bulunan işçi konut kooperatiflerine, geçici bir süre için, eski kurallara bağlı olma hakkı tanınmıştır<sup>16</sup>. Daha sonraki bir tarihte de, esasen, sınırlamanın alt sınırı 100 metre kareye çıkarıldığından, işçi konut kooperatifleri eskiden olduğu gibi konut yaptırmaya devam etmişlerdir<sup>17</sup>. İşçi örgütlerinin ikinci nevi faaliyeti böylece, standartların kaldırılması yönünde etkili olmuştur.

## 2. Kredilerin tek elden verilmesi :

Kamu kaynaklı konut kredilerinin çok merkezden yönetiminin yarattığı karışıklık ve güçlükler, plânlı dönemde, bu işin tek elde toplanması ve belli bir konut politikasının ışığında dağıtılması gereğini ortaya koymuş, hattâ birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının uygulama programlarına bu yolda hükümler konmuştur<sup>18</sup>. Bununla beraber, işçiler, sosyal

14) Frederick Bath, **Housing in Turkey**, Ankara (1960).

15) 69 metre karelik üst sınırı getiren kararname, 13 Kasım 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

16) Bakanlar Kurulunun 6/3348 sayı ve 16.7.1964 tarihli kararı.

17) 13.5.1966 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı.

18) Örneğin Plânın 1964 yılı İcra Plânında şu tedbir yer almıştır. (madde 338). s. 63: "İşçi Sigortaları Konut kredisi fonunun genel konut kredisi düzeni içinde kullanılabilmesi için, Emlâk Kredi Bankasına kullanılması hazırlıkları tamamlanacaktır. Bu fon ve Emekli Sandığı kaynakları tahsis alanları memur ve işçi olarak belirtilerek, belirli ölçülerde gecekonduların islah fonunu destekleyeceklerdir."

sigorta fonlarının, genel konut kredisi fonları içine aktarılmasına karşı koymuş, fonların birleştirilmesine yanaşmamışlardır. Fakat, 1966 yılında yürürlüğe giren, 775 sayılı Gecekondu Kanununun 14 üncü maddesi, bu kanunda yazılı amaçların gerçekleştirilmesi için İmar ve İskân Bakanlığı emrindeki bir fona, Sosyal Sigortalar Kurumunun işçi konutları yapımı için her yıl ayırdığı meblâğın Bakanlar Kurulunca tespit edilecek bir oranının yatırılmasını öngörmüştür. Buna karşı, Türk-İş; Başbakanlık ve İmar ve İskân Bakanlığı aleyhine Danıştay'a başvurmuş ve Kurum'dan istenen 30 milyonun verilmemesi için karar istemiştir. Danıştay'ın yürütmenin durdurulmasına karar vermesi<sup>19</sup>, gecekondu kanununun kurduğu fonu, önemli kaynaklarından birinden yoksun bırakmıştır.

Kanunun böyle bir imkânı öngörmüş olması, işçi ailelerinden bir çoğunun gecekondu bölgelerinde yaşamakta oldukları, dolayısıyla bu fonlardan yapılacak harcamalardan yine onların yararlanacakları gerekçesine dayanmaktaydı. Oysa Türk-İş, "İşçilerle işverenlerin primlerinden kurulan böyle bir fonun doğrudan doğruya işçilere harcanması gerekirken, keyfi bir kararla amacından uzaklaştırıldığı" ileri sürmüştür<sup>20</sup>.

### 3. Konut Üretimine Katkı :

Türkiye'de konut yaptırmayı başarmış olan kooperatiflerin genel oranı oldukça düşük ve % 46.8 dir<sup>21</sup>. Oysa bu oranın işçi kooperatiflerinde % 61.9 olduğunu görmekteyiz. Diğer kooperatiflerin gösterdiği % 39 oranına kıyasla yüksek gibi görünmesine rağmen, işçilerden küçük bir oranın konut kooperatifi kurmuş olmaları, bu kooperatiflerin konut üretimine katkısını sınırlamaktadır. Bugün mevcut işçi kooperatiflerinin tamamının ortaklarını konut sahibi yapmakta başarı gösterecekleri varsayıl- sa bile, bunların yapacakları katkı, çok iyimşer bir hesapla kooperatif başına 50 ortak üzerinden, 50.000 konut kadar olurdu. İşçi konut kooperatifleri sisteminin başladığı 1952 den bu yana, bu hesapla, yılda yaklaşık olarak 3.500 konut inşa ettirilmiş olurdu ki, bu, yıllık konut üretimimiz içinde % 6 yı bile bulmazdı. Diğer yandan, böyle bir üretim rakamı, sigortalı işçilerden de, sadece % 5 inin konut sahibi olması anlamına gelirdi. Görüldüğü gibi hangi açıdan bakılırsa bakılsın, sistemin büyük bir uygulama alanı bulduğunu ve konut açığımızın kapatılmasında büyük rolü olduğunu söylemek mümkün değildir.

19) **Türk-İş Dergisi**, (Mayıs 1967), No: 51, s. 6.

20) **İbid.**, s. 7.

21) Rüşen Keleş, **Op. cit.**, s. 185.

#### 4. Toplu Konut Yapmanın Üstünlükleri :

Konut kooperatifçiliği, toplu konutlar yapımına vesile olmak suretiyle bazı malî, teknik ve sosyal yararlar sağladığı için birçok ülkelerde tercih edilen bir sistem olmuştur. Bu yararların elde edilmesi, konut kooperatiflerinin birkaç konut yerine, büyük siteler meydana getirecek sayıda fazla ortaklı üyelere kurulu gruplara konut yaptırmalarıyla olur. İşçi kuruluşları, bu bakımdan büyük bir imkân sağlamaktadır. Oysa, Türkiye'de konut kooperatiflerinin tek tek bloklar halinde konut yaptırmalarına daha çok rastlanmaktadır. Aşağıdaki çizelge'de işçi konut kooperatifleriyle diğerleri ortak sayısı bakımından karşılaştırılmaktadır.

**ÇİZELGE IV**  
**İşçi Kooperatiflerinin Ortak Sayısı**

<u>Ortak Sayısı</u>	<u>İşçi Koop.</u>	<u>Diğerleri</u>
25 den az	% 43.0	% 39.4
26-49	19.0	7.0
50-99	9.5	23.7
100-199	19.0	21.1
200 den fazla	9.5	7.5
	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Bunun bir sonucu olarak, büyük çapta inşaattan beklenen maliyet düşürücü etkilerden yararlanmak mümkün olmamaktadır.

#### 5. Satış ve Kira Yolu ile Sosyal Amaçtan Uzaklaşma :

Elimizde, Türkiye'de konut kooperatiflerince yapılmış konutların kiralananının ya da satılmasının yaygın bir uygulama halinde bulunduğunu gösteren bilgiler vardır. Konut kredisi sağlayan mekanizmanın, aile gelirlerini, maliyet tavanlarını ve gerçek ihtiyaçları hesaba katan önceliklere göre işlemekte olmaması, bir yandan kredi borçlarının ödenmesi saiki ile konut kiralama yolu açarken, öte yandan ortakların kâr amacına yönelmelerini de imkân dâhiline sokmaktadır. İşçi konut kooperatifleri de bu genel durumun bir istisnası olmaktan uzaktırlar.

**ÇİZELGE V**  
**Kiraya Verilen Kooperatif Konut Birimleri**

	<u>İşçi konutları</u>	<u>Diğerleri</u>
İşyeri olarak kirada	—	% 9.2
İkametgâh olarak kirada	% 28.1	% 48.4
<b>Toplam</b>	<u>% 28.1</u>	<u>% 57.3</u>

Diğer kooperatiflerle kıyaslandığı takdirde az olmakla beraber, işçi kooperatiflerinin yaptırdıkları konutlardan belli bir yüzdesinin kiraya verilmiş olduğu görülmektedir. Boş olarak bekletilmekte olan konutlar da katıldığı takdirde, sahiplerinin kullandığı işçi konutlarının oranı % 60 a inmektedir. Diğer kooperatiflerin yaptırdıkları konutlardan, sahiplerince kullanılanların sadece % 40 oranında bulunması, işçi konut kooperatiflerinin nispeten daha iyi bir durumda bulunduğunu göstermektedir. Fakat unutmamak gerekir ki, işçi kooperatifleri, ilgili kredi yönetmeliği gereğince, kredi alarak yaptırdıkları konutları kâr getirecek amaçlarla kullanamazlar. Buna rağmen, kooperatiflerce yaptırılan ve ortaklarının ihtiyaçlarını karşılamak amaçına yönelmesi gereken konutlardan bir kısmının satıldığına çok sık rastlanmaktadır. Konut yaptırabilmiş olan kooperatiflerden % 41.4 ü konut satmıştır. Ancak, bu oran, işçi kooperatiflerinde % 15.4, diğer kooperatiflerde ise % 62.5 tür. İşçi kooperatifleri üzerindeki sınırlayıcı hüküm, satış oranının düşük kalmasını sağlamakta, fakat satışa tamamen engel olacak bir nitelik taşımamaktadır.

Konutlarını kiralayan, ya da satan işçi kooperatiflerinden hemen hemen hepsi, ya kamu arsalarından, ya kamu kredilerinden, ya da hem kamu arsalarından, hem de kamu kredilerinden yararlanmış kooperatiflerdir. Bundan çıkarılacak sonuç, arsa ve kredi politikasını düzenleyen sisteminde, sosyal konut politikası esasları için elverişli bir ortam teşkil etmediğidir.

Arsa alım satımlarıyla bunlardan kâr sağlamanın da, işçi konut kooperatiflerinin davranışlarına belli ölçülerde hâkim bulunduğu görülmekle beraber, buradaki kâr amacı, konutların kiralanması ya da satılması durumunda olduğu kadar yaygın değildir. Kooperatiflerden büyük kısmı arsalarını serbest piyasadan satın almakta ve hatta bazıları bu amaçla emlakçilere komisyon ödemek zorunda kalmaktadırlar.

Bütün bu uygulama aksaklıkları, işçi konut kooperatiflerinin de, diğer kooperatifler kadar olmasa bile, sosyal konut politikası esaslarından geniş ölçüde uzaklaşan kuruluşlar niteliğinde olduklarını göstermeye yetmektedir.

## 6. Denetim :

İşçi konut kooperatiflerinin iç denetim yanında, malî ve diğer kuruluşların denetimi altında olması da önem taşımaktadır. Mevzuatına göre, bu denetimin Sosyal Sigortalar Kurumu, Ticaret ve İmar ve İskân Bakanlıkları tarafından uygulanması gerekmektedir. Ancak, araştırdığımız işçi kooperatiflerinden % 25 inin herhangi bir denetim görmemiş olduğunu tespit ettik. İnşaata başlar duruma gelmemiş olan kooperatiflerin teknik

yönden denetimine lüzum olmayabileceği ve dolayısıyla bu kooperatifler içinde denetlenmemiş olanlara rastlamanın normal sayılabileceği hatıra gelse bile, konut inşa ettirmiş olanlar arasında bile denetlenmemiş kooperatifler vardır.

Bu kooperatifler üzerinde İmar Bakanlığının fiiliyatta hiç kontrol uygulamadığı bilinmekle beraber, işçi kooperatifleri temsilcilerinden % 13 ü bu Bakanlığın denetiminde yarar gördüklerini ifade etmektedirler. Denetimle ilgili ilginç noktalardan biri de, işçi kooperatifleri yöneticilerinin aşağı yukarı yarısının, Sosyal Sigortalar Kurumunun denetimine bağlı olmak istememeleridir. Kredinin kaynağı olan bu kurumun denetimi dışında kalmaları sözkonusu olmamakla beraber, bu kredi uygulamasının güç ve ağır işleyişinin işçi kooperatiflerinde uyandırdığı böyle bir tepki üzerinde önemle durulmalıdır.

## B. Kooperatifçilik İlkeleri ve İşçi Kooperatifleri :

### 1. Kooperatif Ortaklarının Sosyo Ekonomik Durumları :

Tanımının da anlattığı gibi, kooperatifçilik, korunmaya gerçekten muhtaç durumda bulunan dar gelirli sınıfların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla. Emekleriyle geçinen işçi sınıfı için kooperatifler içinde örgütlenmek bu bakımdan son derece gerekli ve yararlıdır. Türkiye'deki uygulama, konut kooperatifleri ortaklarının, orta ve iyi halli gruplara mensup olduklarını göstermektedir. İşçi kooperatiflerinin ortaklarının, bu bakımdan büyük ölçüde yeknesaklık göstermeleri gerekirken, Türkiye'deki ortalama meslek ve gelir gruplarına has özellikler gösterdiği araştırmalarla aydınlanmaktadır. Şüphesiz bu, kooperatifçiliğin daha çok dar gelirli insanların bir hareketi olması esasına aykırı bir durumdur. Örneğin, araştırma konusu yaptığımız bir grup kooperatifin ortaklarından % 75 inin işçi olmasına karşılık, % 15.9 unun serbest meslek, % 6.8 inin memur ve % 2.3 ünün de öğretmen olduklarını görmüş bulunuyoruz. % 75 i teşkil eden işçilerin vasıflı ve vasıfsız işçiler olarak ayırma tâbi tutulması, vasıfsız işçi durumundaki ortakların oranını geniş ölçüde azaltmaktadır<sup>22</sup>. Böyle bir sonuç, Sosyal Sigortalar Genel Kurullarında söz konusu edilen, konut kredisi fonlarının gerçekten dar gelirli ve muhtaç işçi aile-

22) *Ibid.*, s. 115-118.

lerine yöneltmemekte olduğu şikâyetini, büyük ölçüde doğrular niteliktedir<sup>23</sup>.

Konuya işçi kooperatifleri ortaklarının gelir durumları açısından baktığımız takdirde de benzer bir durumla karşılaşılmaktadır. Şöyle ki, işçilerden sadece % 2.5 unun geliri, ayda 500 T.L. nin altındadır. Oysa, aylık geliri 1500 TL. nin üzerinde olan kooperatif ortağı oranı % 26.5 tur, Türkiye'de ortalama işçi gelirinin 700 TL. nin üzerine çıkmaması gerçeği karşısında, Sosyal Sigortalar Konut kredisinden yararlanma esaslarının dar gelirli işçileri öncelikle koruyacak nitelikte olduğunu ifade etmek güçtür. Bizzat kurum tarafından yapılan bazı çalışmalar da, dar gelirli sayılmayan işçilerin kredilerden yararlanma oranlarının nispeten yüksek olduğunu göstermektedir<sup>24</sup>.

## 2. Birden Çok Sayıda Kooperatife Üye Olma :

Bazı kimselerin, aynı zamanda birden fazla kooperatifin ortağı olması durumuna ve bunu gereği gibi kontrol etmeyen kooperatiflere Türkiye'de çok sık rastlanır. Örneğin, konut kooperatiflerinin % 34 ü, ortaklığa kabulde, bir kimsenin başka bir kooperatifte ortak olup olmadığını kontrol etmemektedirler. Daha da fazlası, bazı kooperatifler, daha önce bir kooperatif ortağı olarak kredi kurumlarından kredi almış kimselerin ortaklığa alınmasında da sakınca görmemektedirler. Oysa konut kredilerini düzenleyen esaslar buna elverişli değildir. Fakat, araştırmalarımız konut kooperatiflerinden % 53.7 sinin, bu durumu hiç dikkate almadığını göstermektedir. Memnunlukla işaret edilmesi gereken nokta, işçi kooperatiflerinde bu oranın (sıfır) olması, yani bütün işçi kooperatiflerinin bu noktaya dikkat etmekte bulunmasıdır. Emlâk Kredi Bankasının bu konuda tamamen kooperatif ortaklarından alınan beyannamelere dayanmakla yetinmesine rağmen, Sosyal Sigortalar Kurumunun daha titiz davrandığı ve işçi kooperatifleri üzerinde etkili bir denetim uyguladığı görülmektedir.

## 3. Kooperatiflerin İç Yapısından Doğan Sorunlar :

Konut kooperatiflerinin başarısızlık nedenleri arasında, ortakların kooperatifçiliğin gerçek anlamı, ilkeleri ve gerekleri hakkında bilgi sahibi olmamaları önemli yer tutar. Ne kooperatiflerimiz kooperatifçilik eğitimi

23) İşçi Sigortaları Genel Müdürlüğü, **II. Genel Kurul Toplantısı Tutanakları**, (1956), s. 22.

24) Fikret Memiş, "İşçi Meskenleri Tatbikatı", **Tekşif Konut Semineri**, (7-9 Eylül 1964), İstanbul.

amaçları için, Rochdale ilkeleri arasında görüldüğü şekilde, bir fon ayırmakta; ne de toplumda bu ihtiyacı karşılayacak örgütler kurulmuş bulunmaktadır. Bu nedenle, işçi kooperatiflerinin çeşitli organlarının seçiminde, toplantı ve karar mekanizmalarının işleyişinde demokrasi kurallarına şeklen uyulduğu görülebilir, gerçekte, fabrika müdürlerinin, ya da çeşitli yollardan kooperatif bünyesine alınan araçların, yönetimde önemli roller oynadığı görülmektedir. Bu durum, ülkemizde, kooperatifçiliğin demokrasi ilkesinin gereği gibi uygulanmadığı izlenimini vermektedir.

#### 4. Kendine Yardım, Karşılıklı Yardımlaşma İlkeleri ve Araçlar :

Kooperatiflerin başarı yolları üzerinde yer alan çeşitli güçlüklerin yenilmesinde, ücret karşılığında araçlardan yararlanılması, bir yandan kendine yardım ve karşılıklı yardımlaşma ilkelerinden uzaklaşılmasını, diğer yandan kooperatifçilik sisteminin temelindeki aracı ve sömürücü karakterini ortadan kaldırmak ilkesinin gereği gibi gözetilmediğini ortaya koymaktadır. Birçok işçi kooperatifleri yöneticilerinin, kooperatifçilik eğitimi görmüş olmadıkları gibi, bu işin gerektirdiği ehliyete de sahip bulunmamaları; görevlerin, derece derece ücret karşılığında araçlara devredilmesi sonucunu doğurmaktadır. O kadar ki, İstanbul'da bazı kooperatiflerin yöneticileri, kooperatif işlerini para karşılığında izlemenin bir "meslek haline gelmiş olduğunu ve böyle bir sahibinin aynı anda 8-10 kooperatifin işlerini yürütme sorumluluğunu yüklenmiş bulunduğunu ve geçimini bu yoldan sağladığını bildirmişlerdir. Araştırdığımız işçi kooperatiflerinden % 53 ünden fazlası ücret karşılığında, muhasebeci, kooperatif müdürü gibi adlarla memur kullanmak zorunda kalmışlardır. Genel olarak konut kooperatiflerine, ve belli ölçülerde işçi kooperatiflerine, siyasal nüfuz temsil eden kişilerin zaman zaman ilgi gösterdikleri ve bu ilgilerini maddî ve manevî yardım biçiminde sundukları görülmektedir. Bu nevi yardıma mazhar olan işçi kooperatiflerinin işlerini daha kolay başardıkları, diğerlerinin ise başarı olanaklarının sınırlı ölçüler içinde kaldığı görülmektedir. Politikacılara yakınlığın sağladığı üstünlük, bu haliyle, işçi konut kooperatifleri arasında farklılık yaratmak suretiyle, kooperatifçiliğin eşitlik ilkesini ihlâl etmektedir.

#### 5. Mülkiyetin Devri Sorunu :

Yapılan konutların mülkiyetinin kooperatiflerde tutulması yerine ortaklara devredilmesi, bunların bakım ve yönetiminde ortak çabaların yerini bireyci düşüncelerin alması sonucunu doğurmaktadır. Yaptığımız araştırmanın sonuçlarının da doğruladığı gibi, konutlardan bir kısmının

kiralanması ya da satılmak suretiyle ortakların kişisel ihtiyaçları dışındaki amaçlara ayrılması durumunda, bireyci etkenler, kooperatifçilik sisteminin özgecil ruhunu geniş ölçüde gölgede bırakmakta, sosyal ve iktisadî unsurlar arasındaki denge ikinciler lehine bozulduğundan, sistem, sosyal anlamını kaybetmektedir. Böylece, kâr amacı yaygın bir uygulama bulunmuş olmaktadır.

Konut kooperatiflerinin spekülâtif amaçlı uygulamalara engel olmasının en kestirme yolu, ya satışı ve kiraya vermeyi önleyen tedbirlerin alınması, ya da konutların mülkiyetinin kooperatiflerde alıkonulmasıdır. En başarılı konut kooperatifi çeşitlerinin, bina mülkiyetini ortaklarına devretmeyen konut kooperatifleri olması buradan ileri gelmektedir. Sosyal Sigortalar Kurumunun konut kredisi vermeğe başladığı yıllarda, Kurumun Genel Kurul toplantılarında, işçi konutları faaliyetinin, mülkiyeti ortaklara devretmeyen kooperatiflerle yürütülmediği takdirde başarıya ulaşamayacağı ısrarla belirtilmiştir<sup>25</sup>. Buna rağmen, işçi ailesinin konut sahibi kılınması yönündeki kuvvetli eğilim, bugünkü uygulamanın tespitiine yol açmıştır.

Yabancı ülkelerde ve özellikle Batı Avrupa ve İskandinav ülkelerinde, konut kooperatiflerinin bina mülkiyeti konusundaki tutumları açısından birkaç grupta toplandıklarını görmekteyiz. Bunlardan bir kısmı, konutların mülkiyetini, tıpkı Türkiye'de olduğu gibi ortaklarına devretmektedirler. Devretme işlemi, genel olarak, ortakların ipotek kredisinden doğan borçları ödendikten sonraya bırakılmaktadır. Konutlar ortaklara devredilince, bu kooperatiflerin ömrü de çoğunlukla son bulmaktadır. Ancak, bu sistemin uygulandığı ülkelerin çoğunda, spekülâtif eğilim ve uygulamaları önleyecek tedbirlere yer verildiği görülür. İkinci grup kooperatiflerde, binaların mülkiyeti kooperatiflerde kalmakta, ortaklara devredilmemektedir. Ortaklar, kendilerine ayrıcalık tanınmış birer kiracı durumundadırlar. İstekleri dışında konutu terke zorlanamayacakları gibi, o konuttan yararlanma hakkını mirasçılara devretmek yetkisine de sahiptirler. Ev sahibi olmaya yetecek ön tasarrufları yapmaya gücü yetmeyen dar gelirli aileler için elverişli bir imkân sağlayan bu çeşit kooperatifler, dar gelirli işçilerin ihtiyaçlarına çok uygundur. Böylece, çocukların geleceğlerinin garanti altına alınması mümkün olabildiğinden, ortada bir itiraz nedeni de kalmaz.

25) Z. F. Fındıkoğlu ve diğerleri, S. S. Kurumu, VII Genel Kurul Toplantısı Tutanakları, (1952), s. 67.

### V. İşçi Konutları Sorunlarına Çözüm Yolları ve Sonuç :

Yukarıdaki açıklamalar, Sosyal Sigortalar Kurumu konut kredisinin, işçi konutları yapımında başlıca kaynağı teşkil ettiğini, bununla beraber, bu kaynaktan yararlanan kooperatiflerin, bir yandan sosyal konut politikası, öte yandan kooperatifçilik ilkeleri açısından başarılı olmadıklarını göstermiş bulunuyor. Bu uygulamaların aksaklıklarından büyük bir kısmı, sistemin kuruluşundan ileri gelmektedir. Nitekim, 1954-1955 yıllarında yani işçi konutları faaliyetleri henüz üç dört yaşında iken, bazı yabancı uzmanlar, hükûmete vermiş oldukları raporlarda bu aksayan yönlere dikkati çekmiş ve başarı koşullarını göstermişlerdir. Örneğin, D. Monson, işçilerin inşaatın teknik sorunlarıyla uğraşmaktan kurtarılmasını, yapılan konutların mülkiyetinin kooperatiflerde alınılmasını, ortakların, sistemden yararlanarak evini kiraya veren birer mülk sahibi olmalarının önlenmesini tavsiye etmiştir<sup>26</sup>. Prof. Charles Abrams'ın tavsiyelerinden en önemlisi, kredi miktarının 40.000 liraya kadar maliyetle doğru orantılı olarak artmasının önlenmesi ve spekülasyon kapılarının işçilere kapatılmasıdır<sup>27</sup>. Uzmanlardan yalnız biri, Bernard Wagner, işçilerin bilgi ve tecrübelerinin kooperatifleşme yolu ile konut sorunlarını çözmeye yetmeyeceğini belirtmiş ve kooperatif kurma koşulundan vazgeçilmesini önermiştir. Wagner, bütün işçi konutları projelerinin yapımını kurumun üzerine almasını istemiştir<sup>28</sup>.

Bunlara benzer uzman raporlarından ve tavsiyelerinden pek azından yararlanılmış olmasına rağmen, Sosyal Sigortalar Kurumu, sistemin aksayan yönleri hakkında bilgi sahibidir. Bununla beraber 15 yıllık işçi konutları uygulamasının objektif bir değerlendirilmesinin yapılmış olmaması, sadece gözlemlerden bazı sonuçlar çıkarmaya imkân vermektedir. Bu arada, işçiler de, başta Sosyal Sigortalar Genel Kurulları olmak üzere, bu alanda karşılaştıkları güçlükleri ve kendilerince uygun görünen çözüm yollarıyla ilgili tekliflerini Kuruma iletebilmektedirler.

Sosyal Sigortalar Kurumu, kuruluş kanununda değişiklik yapmak üzere hazırladığı bir tasarıda, işçi konutları politikasında önemli değişik-

26) Donald Monson, *Türkiye'de İşçi Evleri Hakkında Rapor*, Ankara, (1953).

27) Charles Abrams, "Memorandum to His Excellency Hayrettin Erkmen, Minister of Labor of Turkey", (Oct. 1954) ve *The Need for Training and Education for Housing and Planning*, U. N., TAA/TUR/13, (August 23 1955).

28) Bernard Wagner, "Housing in Turkey", Ankara (1956).

lik sağlayacak tedbirlere yer vermiştir. Bir kere, konut kredilerinin verilmesinde, eskiden olduğu gibi, Emlâk Kredi Bankasının aracılığına imkân verilmektedir. Bilindiği gibi, yakın tarihlere kadar konut kredilerinin yegâne verilme yolu bu bankanın aracılığı idi. Ancak, işçilerin devamlı yakınmaları, işlerin uzaması ve % 1 faizin bankaya bırakılması gibi sıkıntılar karşısında, 1962 yılında yapılan bir yönetmelik değişikliği ile bu yoldan ayrılmıştı. İkinci olarak, işçi konut kooperatiflerine doğrudan doğruya kredi verme yoluna devam imkânı da yeni tasarıda öngörülmüş olduğuna göre, Banka ile Kurumun hangi hallerde, ne ölçülerde kredi verme görevini yüklenecekleri henüz bilinmemektedir. Bunun, uygulamada büyük güçlüklerle yol açacağı, hattâ her iki kuruluştan birinin, kredi verme görevinin fiilen ortadan kalkacağı tahmin edilebilir. Üçüncü olarak, Türkiye Emlâk Kredi Bankası, ya da bu bankaya bağlı kuruluşlar tarafından inşaatı bitirilmiş konutlara kredi tahsisi öngörülmektedir. Adı geçen bankanın bugüne kadar inşaatını tamamlamış olduğu konutlardan büyük bir çoğunluğu lüks konut niteliğine sahip konutlardır. Oysa, Sosyal Sigortalar Kurumunun, halk konutu niteliği olan işçi konutlarının yapımını teşvik etmek ve gerçekleştirmek görevi vardır. Bu imkân, belki, bankanın, bundan böyle işçi konutları inşasında daha fazla rol oynaması hâlinde kullanılabilir. Aksi halde sigorta fonlarının israf edilmesi sonucuyla karşılaşılacaktır. Öte yandan, aynı tasarı, Kuruma, kendisine bağlı ve tüzel kişiliği olan müesseseler kurmak yetkisini de tanımaktadır. Bu nevi müesseseler, Kurum bünyesinde bugün eksikliği duyulan işçi konutları faaliyetlerini yönetecek ve denetleyecek örgüt ihtiyacını geniş ölçüde karşılayabilir. Emlâk Kredi Bankasının alıcısı olmak yerine, gerçek inşaat şirketleri niteliğinde olacak bu kuruluşlar, daha büyük bir tasarrufla kitle hâlinde işçi konutları üretimi için iyi bir imkân sağlayabilir. Esasen, yukarıda söz konusu ettiğimiz uzman raporlarından bazılarında, Sosyal Sigortalar Kurumunun kendi kuracağı inşaat şirketlerine işçi konutu yaptırmasının büyük tasarruflar ve denetim kolaylığı sağlayacağı ifade edilmiştir. Bu yola girildiği takdirde, inşa edilecek konutlardan büyük bir kısmının mülkiyetinin Kurum'da alınması ve düşük kiralarla işçilere kiralanması uygun olur. Bu üçüncü imkân, yani kurum tarafından bizzat konut inşası yolu, Emlâk Kredi Bankası vb. kuruluşların işçi konutu niteliği taşıyan yapılarının alınmasında da zorunluluk bırakmayacaktır.

Tasarının öngördüğü en önemli yenilik, belki de, yeterli bir kredi sistemi ile bizzat şahısların ferdan kredi alarak konut sahibi olmalarının sağlanmasıdır. Her ne kadar böylece kooperatif kurma imkânı ortadan kaldırılmamakta ise de, bugünkü aksaklıkları giderilmedikçe, ferdi kredi sisteminin tamamen ve kısa zamanda bugünkü sistemin yerini alacağından şüp-

he edilmemelidir. İşçi konut kooperatifleri yolu ile kollektif kredi sisteminin benimsenmiş olması, büyük ölçüde işçi sınıfı arasında dayanışmanın geliştirilmesi ve konut maliyetinin düşürülmesi amaçlarından kaynak almıştır<sup>29</sup>. Kooperatiflerin sorunları konusunda yukarıda yaptığımız açıklamalar, bu amaçların istenen ölçüde gerçekleşmediğini ortaya koymuştur. Bununla beraber, işçi kooperatiflerinin, başka kooperatifler kadar amaçlarından uzaklaşmış olmadıklarını gösteren birçok örnekler vardır. Bu durum, geniş ölçüde, Sosyal Sigortalar Kurumunun işçi konutları faaliyetini denetim ve gözetimi altında tutmasının sonucudur. O halde, kooperatif yolunu tamamen terketmeden, aksayan yönlerinin giderilmesi ve sistemin geliştirilmesi olanaklarının araştırılması daha yararlı olur. Bu tedbirler alınmadığı sürece, ferdi kredi ile işçileri serbest piyasadaki inşaatçılarla karşı karşıya bırakmak ne sosyal, ne de iktisadî açıdan yararlı olmayacaktır.

Konut kooperatifçiliğinin nasıl örgütlenmesi hakkındaki teklifimizi bir başka yerde yapmış bulunuyoruz<sup>30</sup>. Burada, işçi konutlarının rant konusu olmasını önleyici tedbirlerin, hangi sistemde olursa olsun gerçekleştirilmesini ve spekülasyon kapılarının kapanmasının zorunluluğunu belirtmeliyiz. Yine, uygulanan sistemin kooperatifler sistemi olmasından bağımsız olarak, toplu konut yolu her zaman tercih edilmeli ve bunun sağlayacağı sosyal, iktisadî ve teknik avantajlardan yararlanılmaktadır. Sigortalılar içinde özellikle dar gelirlilerin konut ihtiyaçlarının karşılanmasına öncelik verilmeli, bunu sağlayacak değişiklikler öngörülmelidir. Sosyal Sigortalar Kurumunun, işçilerin artan konut ihtiyaçlarıyla; konut kredisinin kullanılması ve geniş çapta inşaat faaliyetinin denetimi ile meşgul olmaya yeterli bir örgüte kavuşturulması da büyük önem taşımaktadır. Son olarak, eğer konut kooperatiflerine de bu alanda bir rol tanımaya devam edilecekse, işçi sendikalarının ve birliklerinin, işçilerin kooperatifçilik ve konut politikası konularında eğitilmesine önem vermeleri gereğine değinmeliyiz.

29) Hayrettin Erkmen, "İşçi Evleri" **Son Havadis**, (15 Eylül 1966).

30) Ruşen Keleş, *op. cit.*, s. 227-230.

**İŞÇİ KONUTLARI KONUSUNDA YARARLANILABİLECEK BAZI  
KAYNAKLAR**

- BAUER, C., "Social Questions in Housing and Community Planning", **Journal of Social Issues**, Vol. VII. 1-2, (1951), s. 1-34.
- BAYTİN, T., "İşçi Konutları Yapımında İhtiyaç - İmkân Dengesinin Değerlendirilmesi", **Teksif Konut Semineri**, (7-9 Eylül 1964), İstanbul.
- B. I. T., **Le Logement des Travailleurs**, Rapport V (2), Conférence Internationale du Travail, 45 eme Session, Geneve (1961).
- DOĞAN, İ., "İşçi Meskenlerine Kredi ve İşçi Yapı Kooperatifleri", **Karınca** No: 221 (Mayıs 1955), s. 12-13.
- DORUK, B., **İşçi Konutları Organizasyonunda İşveren, İşçi, Memur Bağlantıları Yönünden Türkiye için bir Araştırma**, İ.T.Ü., İstanbul (1965).
- ERKMEN, H., "İşçi Meskenleri Politikası", **Hazine Dergisi**, No: 20, (1954), s. 1-3. Fédération Nationale des Sociétés d'HLM, **Rencontre Internationale de la Cooperiton d'Habitation**, Paris (1961).
- International Labor Office, **Housing Cooperatives**, Geneva (1964).
- İ. T. Ü., Mimarlık Fakültesi, Yapı Araştırma Kurumu, **Konut Paneli III, Türkiye'de Konut Talebinin Toplu Yapıya Yöneltilmesi**, İstanbul (1966).
- KELEŞ, **Türkiye'de Konut Kooperatifleri**, Ankara, (1967).
- KELEŞ, R., "İşçi Konut Kooperatiflerinin Bazı Meseleleri ve Kooperatifçilik İlkeleri", **Teksif Konut Semineri**, İstanbul, (1964).
- KELEŞ, R., "Toplu Yapının Organizasyonu Sorunları", **Konut Paneli III**, İstanbul, (24-26 Şubat 1966).
- Teksif Sendikası, **Teksif Konut Semineri**, İstanbul, (7-9 Eylül 1964).
- UMRATH, H., "The Problems of Ownership in Workers' Housing Policy", **International Labor Review**, (February 1955).
- ÜNAL, H., "Türkiye'de Mesken Dâvası", **Çalışma Vekâleti Dergisi**, C. I, III, IV, V, ve VI, (1953-1958).
- YAVUZ, F., **Şehircilik**, Ankara, (1962), s. 271-274.
- ZADİL, E., "Yapı Kooperatifleri ve Mesken Politikası", **Sosyal Siyaset Konferansları**, XII, (1961), s. 33-69.

