



Didem ÖZAY KÜÇÜK
Ankara Sosyal Bilimler
Üniversitesi - Araştırma
Görevlisi

Kooperatiflerin Devlet ve Yerel Yönetimlerle Etkileşimi **İŞBİRLİĞİ VE DÜZENLEMELER**

GİRİŞ

Kooperatifler, hem merkezi hükümet hem yerel yönetimlerle ilişkili örgütlenmelerdir. Yerel düzeyde kalkınma ve büyüme için yerel yönetimler tarafından altyapı desteği, vergi kolaylıkları ve eğitim programları ile teşvik edilirken merkezi hükümet düzeyinde ise yapılan yasal

düzenlemelere ve denetimlere tabidirler. Kooperatifler, devletle yaptıkları iş birliği sonucunda ekonomik büyümeyi teşvik edebilir, istihdamı artırabilir ve gelir eşitsizliğini azaltıcı etkiye bulunabilir. Yerel kaynakları etkin bir şekilde kullanmaları ise topluluk ihtiyaçlarına daha iyi yanıt vermelerini ve yerel ekonomik gelişmeyi desteklemelerini sağlar.

KOOPERATİFLER VE DEVLETLE İLİŞKİLERİ

Kooperatif, bireylerin, tek başlarına yapamayacakları veya birlikte yapmalarında yarar bulunan işleri en iyi bir biçimde ve maliyet fiyatna yapmak üzere dayanışma suretiyle ekonomik güçlerini bir araya getirmeleridir (Mülayim, 2019: s. 17). Kooperatif, Latince iş birliği anlamına gelen “cooperatio” sözcüğünden türetilmiştir (Mülayim, 2019: s. 69).

Kooperatifçiliğin tarihsel süreç içerisinde zamanla gelişen ve bugünkü haline gelen temel ilkelerine göre kooperatif, gönüllü ve açık üyelikle başlar, ortakların demokratik yönetimini sağlar, özerklik ve bağımsızlık ilkesiyle güçlenir, eğitim, öğretim ve bilgilendirmeye desteklenir, kooperatiflerarası işbirliği ile büyür ve toplumsal sorumlulukla tamamlanır (Mülayim, 75-94).

Kooperatiflerin devletle ilişkilerinde, yerel yönetimlerin merkezi hükümetle ilişkilerinde olduğu gibi devletin yapısı, toplumsal ve ekonomik özellikler belirleyici olmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası başta olmak üzere pek çok anayasa, devletin kooperatifçiliği desteklemesi ilkesini benimsemektedir (Geray, 2014). Devletin kooperatiflere yönelik desteği kooperatif çalışmalarının bağımsız gerçekleştirilmesi ve demokratik kooperatifçiliğin desteklenmesi amacı taşımaktadır.

Ziya Gökalp Mülayim'in (2019) aktardığına göre bu kooperatifçilerin en ünlülerinden olan Charles Gide, devletle kooperatifler arasındaki ilişkileri şu biçimde sistemleştirmiştir:

- Serbest Sistem
- Karşılıklı Yardım Sistemi
- Vesayet Sistemi
- Devletçilik Sistemi

Serbest sistemde devletle kooperatifler arasında hiçbir bağ bulunmaz. Karşılıklı yardım sistemine göre ise devlet kooperatiflere eğitim, araştırma, ucuza kredi sağlama, vergi kolaylıkları sağlama gibi çeşitli konularda yardımcı olur ve kooperatifler geliştikçe bu yardımlarını azaltır. Vesayet sisteminde devletin rolü biraz daha fazladır ve düzenleme ve denetim rolünün yanında devlet kooperatiflere gerekli durumlarda müdahale eder. Devletçilik sisteminde ise kooperatifleri devletle özdeşleştiği ve demokratik kuruluşlar olmadığı söylenebilir (Mülayim, 2019).

Türkiye’de hangi sistemin daha ağır bastığını tanımlamak kolay olmakla birlikte “Karşılıklı Yardım Sistemi” ve “Vesayet Sistemi”nin kimi unsurları görülmektedir. Devlet, kooperatiflere çeşitli destekler sağlayıp yasal konularda düzenleyici rol oynarken kooperatiflerin faaliyetlerine gerekli gördüğü durumlarda müdahale etme yetkisine de sahiptir.

KOOPERATİFÇİLİK MEVZUATI

Türkiye’de kooperatifler ya genel hükümlere göre ya da özel yasalara dayanarak kurulurlar. 1969 yılında Kooperatifler Kanunu kabul edilinceye dek kooperatifler Türk Ticaret Kanunundaki düzenlemelere tabiydi. Türkiye’deki Kooperatifçilik Mevzuatı konusunda 1863 yılında kurulmaya başlanan Memleket Sandıklarından sonra 1867 yılında Memleket Sandıkları Nizamnamesi çıkarılmıştır ve bunun ardından pek çok yasa ve nizamname takip etmiştir (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012).

1876 Kanunu Esasi, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ve 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda kooperatifçiliğe dair bir hüküm yer almamıştır. Kooperatifçiliğin anayasalarımıza girişi 1961 Anayasası’na denk gelmektedir. Bu Anayasada ise kooperatifçiliğin iktisadi ve sosyal kalkınmadaki

Kooperatiflerin devletle ilişkilerinde, yerel yönetimlerin merkezi hükümetle ilişkilerinde olduğu gibi devletin yapısı, toplumsal ve ekonomik özellikler belirleyici olmaktadır.

rolü değerlendirilerek kooperatifçiliğin geliştirilmesi görevi madde 51 ile devlete verilmiştir; devletin, kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alacağı anayasal hüküm olarak yer almıştır (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012).

1982 Anayasası’nda bu hüküm değiştirilmiştir ve madde 171’de “Devlet, milli ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır.” ibaresi yer almıştır. 1961 Anayasası’nda bulunmayan, ancak 1982 Anayasası’na eklenen bir hüküm daha vardır. “Kooperatifler, Devletin her türlü kontrol ve denetimine tabi olup, siyasetle uğraşamaz ve siyasi partilerle işbirliği yapamazlar.” denilerek, kooperatiflerin siyasetle uğraşması ve siyasi partilerle işbirliği yapmasını yasaklanarak bu alanda faaliyet göstermelerini engellemiştir; ancak dünyadaki diğer örneklerde de görülmeyen bu kısıtlama 23 Temmuz 1995 tarihli değişikliklerle kaldırılmıştır.

Kooperatifçilik alanındaki en önemli düzenlemelerden biri Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından 2012-2016 yıllarını kapsayacak şekilde çıkarılmış olan Türkiye Kooperatifçilik Strateji ve Eylem Planı’dır. Anayasa’nın 171. maddesine dayanılarak

Kooperatifçilik, temelinde ortaklarının ihtiyaçlarını birlikte ve dayanışma içinde karşılamayı amaç edinen bir ticari girişimcilik türü olsa da ticari girişimden çok daha fazla toplumsal ve sosyal fayda sağlayan özelliklere sahiptir.

çıkartılmış olan bu belgede 1961 yılından anayasalarda yer alan devletin kooperatifçilik politikası kalkınma politikasının önemli araçlarından biri olarak görülmüştür. Kooperatifçilik politikası ekonomik ve sosyal yapıda meydana gelen değişikliklere göre de zaman içerisinde biçim değiştirerek tarım, esnaf ve sanatkâr kesimini desteklemenin ve kentleşme sürecinde ortaya çıkan konut sorununun çözümü için araç olarak kullanılmıştır. Türkiye’de kooperatiflerin kuruluş, işleyiş, denetim ile eğitime yönelik hizmetleri Tarım ve Orman Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığından oluşan üçlü bir yapıda gerçekleştirilmektedir (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012).

Tarımsal kalkınma çerçevesinde, tarımsal amaçlı kooperatiflere “Tarımsal Amaçlı Kooperatiflere Kullanılacak Kredilere İlişkin Yönetmelik” hükümlerine göre proje desteği sağlanmakta; tarım kredi ve esnaf sanatkârlar kredi kefalet kooperatiflerine sübvansiyonlu kredi desteği verilmekte; küçük sanayi sitesi yapı kooperatiflerine altyapı ve üstyapı kredi desteği sağlanmaktadır. Buna karşın, konut yapı kooperatiflerine

geçmiş dönemlerde sağlanan arsa ve kredi desteği günümüzde yok denecek kadar azdır (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2012).

Kooperatifçiliğin merkezi idareyle ilişkilerini düzenleyen temel belgelerden biri olan Kalkınma Planları’nda kooperatifçiliğe verilen yerin gittikçe azaldığı görülmektedir. Buna karşın 2024 ve 2028 yıllarını kapsayan 12. Kalkınma Planı’nda denetim sistemleri aracılığıyla kooperatiflerin şeffaflığının ve güvenilirliğinin artırılması hedeflenerek, bu sayede işbirliği ve ortak çalışma kültürünün yaygınlaştırılması amaçlanmakta; aynı zamanda, kırsalda üretici örgütlerin güçlendirilmesi ve kooperatifçiliğin etkin hale getirilmesi için mevzuatta düzenlemeler yapılacağı belirtilmektedir.

XII. Kalkınma Planımız’ın çeşitli hükümleri ve Birleşmiş Milletlerin 2025’i Uluslararası Kooperatifler Yılı ilan ederek verdiği önemi göstermesinin ardından Türkiye’de kooperatifçilik konusunda görev, yetki sorumlulukları bulunan üç bakanlığın, Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen toplantıda Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi Taslağı (2025-2029) Hazırlık Çalışmaları’nın başlamasına karar verilmiştir (Esnafoop, 2023).

2012-2016 dönemini kapsayan strateji ve eylem planının sona ermesinden sonra geçen süreçte yeni bir planın oluşturulamaması, kooperatifçiliğin öncelikli bir konu olarak görülmediği izlenimini vermesine karşın 2025’in Uluslararası Kooperatifler Yılı ilan edilmesi ve XII. Kalkınma Planı’nda yer alan hükümlere dayanılarak Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi Taslağı’nın hazırlanmasına karar verilmesi, kooperatifçiliğin öneminin yeniden arttığını ortaya koymaktadır. Kooperatifçilik alanında daha etkin bir rol oynamayı

sağlayacak bu adımlar sürdürülebilir büyüme ve gelişim için önemli fırsatlar sunmaktadır.

KOOPERATİF – YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ

Kooperatiflerin devletle olan ilişkilerinin yanı sıra yerel düzeydeki ilişkileri de oldukça önemlidir. Yerel bağlantılar, kooperatiflerin topluluklarıyla etkileşimini ve yerel ekonomik kalkınmayı desteklemesini sağlar. Kooperatifler yerel düzeyde istihdam fırsatları yaratma, sermayeyi geniş kitlelere yayma ve ekonomik krizlere karşı direnme gibi olumlu özelliklere sahiptir. Bu nedenle, yerel kalkınmanın önemli aktörleri olan belediyelerin, kooperatiflerin kurulması, işletilmesi ve sürdürülmesi süreçlerine katılımı, yerel ekonominin güçlenmesine ve toplulukların refahının artmasına olumlu katkı sağlar.

Kooperatifçilik, temelinde ortaklarının ihtiyaçlarını birlikte ve dayanışma içinde karşılamayı amaç edinen bir ticari girişimcilik türü olsa da ticari girişimden çok daha fazla toplumsal ve sosyal fayda sağlayan özelliklere sahiptir. Sermayenin tekelleşmesini önleyen, yerel düzeyde istihdam yaratan, paranın dolaşımını yerelleştiren, toplumsal ilişkiler açısından dışlanmış dezavantajlı kesimleri yeniden entegre eden bir etkiye sahiptir. Bu özellikleri sayesinde kooperatifler, ekonomide sosyal sermayenin gelişimi için en uygun ekonomik araçlardan biridir (Yalçın, 2022).

Belediyelerin kooperatiflerle yapabileceği iş birliğinin birkaç farklı yolu vardır. İlk olarak belediyeler, ihtiyaç duydukları mal ve hizmetleri doğrudan kooperatiflerden temin ederek hizmet sağlayıcı olarak iş birliği yapabilirler. Bu durumda, kooperatiflerin ürettikleri mal veya hizmetlerin tek alıcısı belediyeler olup, dikey bir ilişki ortaya çıkar. İkinci olarak, belediyeler, kaynaklarını kooperatiflerle



ortaklık kurarak paylaşabilirler. Her ne kadar eşit payda ortak olsalar da belediyeler daha fazla söz sahibi olurlar ve bu durum kooperatiflerin özerk yapısını etkileyebilir. Son olarak, belediyeler, kooperatiflerin hedeflerine ulaşmalarını sağlamak için lojistik destek sağlayabilirler. Yasal düzenlemeler yaparak ve muhtemel engelleri ortadan kaldırarak kooperatiflere yardımcı olurlar. Bu iş birliği biçiminde taraflar arasında yatay bir ilişki kurulur. Bu çeşitlendirilmiş iş birliği biçimleri, belediyelerin kooperatiflerle olan ilişkilerini güçlendirerek yerel kalkınmaya katkıda bulunmalarını sağlar (Yalçın, 2022).

Bu üç alternatif arasında kooperatiflerin özerk yapısını zedelemeyen ve yatay ilişki kuran ikinci ve üçüncü alternatifler, daha uygundur. Belediyelerin kooperatiflerin ürettiği mal ve hizmetlerin tek tedarikçisi olması, kooperatiflerin zamanla belediyelere bağımlılık düzeyinin artmasına yol açacağı için sakıncalıdır.

Toplumsal talep, belediyelerin ve kooperatiflerin toplumsal fayda üretme amacıyla ortaklaşmasıyla hayat bulur. Bu faydanın gerçekleş-

mesi için toplumun talebi önemlidir. Türkiye’de, belediye ve kooperatifler arasındaki iş birliği düzeyi ve şekli, mevzuatlara dayanarak belirlenir. Ancak, güç dengesinin aşırı biçimde belediye lehine olması durumunda, kooperatiflerin özerkliği ve bağımsızlığı tehlikeye girebilir. Siyasi patronaj konusu da önemlidir; kooperatiflerin açık yapısıyla karşılaştırıldığında, belediyeler demokratik seçimlerle oluşan kamu tüzel kişileri olarak daha farklı bir yapıya sahiptir. Belediyelerin kooperatifler üzerinde siyasi etkisi, kooperatiflerin bağımsızlığını sarsabilir. Toplumsal görevlerin devri konusunda ise, belediyelerin toplumsal hizmet sorumluluğunu tamamen kooperatiflere devretmemesi önemlidir. Bu iş birliği, yerel kalkınma ve sosyal sermayenin artırılmasına odaklanmalıdır. Son olarak, belediyelerin kooperatifler üzerinden kaynak yaratma çabası, kooperatiflerin evrensel ilkelerine uygun olarak toplumsal ve sosyal amaçlar için kullanılmalıdır (Şener, 2019).

1973 yerel seçimlerini özellikle büyük kentlerde sosyal demokratların kazanmasıyla yeni bir belediyeçilik anlayışı güçlenmiştir. Ülkenin artan

kentsel sorunlarıyla başa çıkmak için kaynak sıkıntısı çeken, belediyeler, kaynak yaratıcı ve rasyonel hizmet planlamalarına yönelerek kendi kaynaklarını oluşturmaya başlamışlardır (Karasu, 2005: 62). “Üretici Belediyeçilik” anlayışı ile konut ve arsa sorununa el atılmış, bu alanda mevcut olan rantın belediyeye dolayısıyla kamuya kazandırılması öngörülmüştür (Yalçın, 2022).

Belediye ile konut kooperatiflerinin iş birliğine dayanan çalışmaların fikri hazırlığı 1973-1977 döneminde İzmit Belediyesinin “Yenilikçi Yerleşme” ve Ankara Belediyesinin “Batıkent” projesi çalışmalarıyla ortaya çıkmıştır (Yalçın, 2022). Bu proje örneklerinde konut yapılması öngörülen alan kamulaştırılmış imar planını yapılmış ve bu plana uygun olarak imar arsaları oluşturulmuştur. Bu imar arsalarına, üst yapı inşaatı başlamadan, yol, su ve kanalizasyon altyapısı götürülmüştür (Karasu, 2005: 63). Belediyelerin bu süreçte altyapı çalışmalarını yürütme ve talepleri toplaması halkın konut kooperatiflerine olan güvenini artırmıştır (Yalçın, 2022).

Bu sunum modelinde merkezi idarenin görevi; gerekli kredi desteğini sağlamak, arsanın temini aşamasında yardımcı olmak ve ilgili sosyal yapıları yapmaktır. Okul, sağlık ve güvenlik hizmetlerini sağlamak, inşaat girdi malzemelerinde istikrarlı bir piyasa oluşturulması için gerekenleri yapmak, bu sunumun etkinlik kazanmasında yararlı olacak yasal ve idari zemini hazırlamaktır. Belediye Kanunu’nun Arsa ve konut üretimi başlıklı 69. maddesi de buna yasal zemin oluşturabilmektedir. Madde, belediyenin düzenli kentleşmeyi sağlama, konut ihtiyacını karşılama, arsa üretme, konut yapma, satma, kiraya verme, arazi satın alma, kamulaştırma yapma gibi konulardaki yetkilerini belirtmektedir (Yalçın, 2022).



SONUÇ

Kooperatiflerin devletle ve yerel yönetimlerle ilişkileri, ekonomik, sosyal ve çevresel kalkınmanın sağlanması açısından kritik bir öneme sahiptir. Bu ilişkiler, kooperatiflerin toplumun ihtiyaçlarına daha iyi yanıt vermesini ve yerel ekonomik büyümeyi desteklemesini sağlar. Devletle olan iş birliği, kooperatiflerin kaynaklara erişimini artırıp düzenleyici ortamı iyileştirerek kooperatiflerin güçlenmesine katkı sağlarken yerel yönetimlerle olan ilişkiler, kooperatiflerin yerel düzeyde daha etkin bir şekilde faaliyet göstermelerine olanak tanır; yerel toplumun ihtiyaçlarına daha hassas bir şekilde yanıt vermelerini sağlar.

Kooperatiflerin, devlet ve yerel yönetimlerle sağlıklı bir iş birliği içinde olmaları, toplumun genel refahını artırmak, ekonomik kalkınmayı teş-

vik etmek ve sürdürülebilir bir gelecek inşa etmek için hayati bir öneme sahiptir. Bu nedenle, kooperatiflerin desteklenmesi ve iş birliği ortamlarının oluşturulması, gelecek nesiller için daha adil ve sürdürülebilir bir dünya için önemli bir adımdır.

Birleşmiş Milletlerin 2025'i Uluslararası Kooperatifler Yılı ilan ederek verdiği önemi göstermesi, 2012-2016 yıllarını kapsayan Türkiye Kooperatifçilik Strateji Ve Eylem Planı sonrasında 2025-2029 yıllarına yönelik Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi Taslağı Hazırlık Çalışmaları'na başlanmış olması ülkemiz adına sevindirici gelişmelerdir. Bu çabaların, kooperatifçilik alanında daha sağlam bir temel oluşturması ve Türkiye'nin bu alanda ulusal ve uluslararası düzeyde daha etkin bir rol oynamasına katkı sağlaması umulmaktadır.

KAYNAKÇA

- Esnaf Koop. (2023). Türkiye Kooperatifçilik Stratejisi Taslağı (2025-2029) Hazırlık Çalışmaları Toplantısı Yapıldı. Erişim Adresi: <https://esnafkoop.ticaret.gov.tr/haberler/turkiye-kooperatifcilik-stratejisi-taslagi-2025-2029-hazirlik-calismalari-toplantisi-yapildi>
- Geray, C. (2014). *Kooperatifçilik*. Ankara: Nika
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı. (2012). Türkiye Ulusal Kooperatifçilik Stratejisi ve Eylem Planı. Erişim Adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/10/20121017M1-1-1.doc>
- Karasu, M. A. (2005). Türkiye'de Konut Sorununun Çözümünde Farklı Bir Yaklaşım; Belediye-Toplu Konut İdaresi-Konut Kooperatifleri İşbirliği Modeli. *Ekonomik Ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 56-87.
- Mülayim, Z. G. (1992). *Kooperatifçilik*. Ankara: Yetkin
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). On İkinci Kalkınma Planı 2024- 2028. Erişim Adresi: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-ikinci-Kalkinma-Planı_2024-2028_11122023.pdf
- Yalçın, A. Z. (2022). Yerel Kalkınma Bağlamında Kooperatifler ve Belediye Etkileşimi. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 8(1), 1-20.