

2003/4
ISSN 1300-7319
Üç ayda bir yayınlanır
Sayı: 26

PLANLAMA

TMMOB ŞEHİR PLANCILARI ODASI YAYINI
Journal of the Chamber of City Planners
UNION OF CHAMBERS OF TURKISH ENGINEERS AND ARCHITECTS

İçindekiler

Sunuş	2
Güncel...	3
TMMOB Şehir Plancıları Odası Yönetim Kurulu	
Tarımda Üretim ve Gelişme	4
Diran TARAĞLI	
Türkiye'de Köylülüğün Çözülme Süreci	17
Alper ÖZKAN	
Kent Kır Ayrımında Kırın Planlanması Sorunsalı	29
N. Tunga KÖROĞLU	
ABD'de Katılımcı Kırsal Planlama Uygulamaları: Toplum Tasarımı Araştırma Merkezi (TTAM) Örneği	35
Elif KARAKURT FRANCO ve Michael FRANCO	
Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasına İlişkin Taslakların Getirdikleri	41
Melih ERSOY	
"Yerel Yönetimler Reformu Yasa Tasarısı" Üzerine...	47
H. Bülent TANIK	
H. Çoğatay KESKİNOĞLU	
H. Tarkan ŞENGÜL	
Yerel Yönetimler Yasası Genel Değerlendirme Raporu	59
TMMOB - Kentleşme Çalışma Grubu	
Yerel Yönetimlerle İlgili Tartışma Metni	66
Japonya'da Yönetim Yapısı ve Şehir Planlama Pratiği	70
Senar KALKIN	
Federal Almanya Cumhuriyeti'nde Mekan Planlama Sistemi	78
Sahriye KAYIKÇI	
Uri Adania (Adana) Koruma Amaçlı İmar Planı Gerçekleşme Süreci ve Uygulamadaki Sorunlar	86
Yerlik YILDIRIM	
Türk Kent Planlama Sisteminin Dünya Planlama Teorisindeki Yeri ve Açmazları	93
H. Murat ÇELİK	
"Kızılay Kent Merkezinde Yayı Ulaşımı İçin Bir Mücadele" Öyküsü	106
Senar KARADUMAN, Esen ATAK	
İmar Mevzuatı	114
Geçmişten Sayfalar	116
Dergilerden Seçmeler	117
Tez Özetleri	120
Kitap Tanıtımı	126

Dergiye göndereceğiniz yazıların ve görsel malzemelerin basılı kopyası ile birlikte olanaklı ise bilgisayar ortamında hazırlanmış bir kopyasını da iletiniz.

- Yazı ile birlikte, kısa bir özgeçmişinizi de göndermeyi unutmayınız.
- Yazınızda yer alacak görsel malzeme ve şekillerin; kolaylıkla basılabilecek nitelikte fotoğraflar, dia veya baskılı kopya olmasına özen gösteriniz.
- Çeviri yazılar ve fotoğraflar için kaynak belirlemeniz zorunludur.
- Yayın Kurulu, gönderilecek yazıların yayına ilişkin kararını yazı ile bildirecek; gönderilen yazılar iade edilmeyecektir.
- Yayın Kurulu, gönderilen yazılarda, yazım kurallarına uygun gerekli düzeltmeleri yapma ve dil yanlışlıklarını gidermeye yetkilidir.
- Yazı ve çevirilerin sorumluluğu yazar ve çevirmenlerine aittir. Şehir Plancıları Odası sorumluluk kabul etmez.

TMMOB Şehir Plancıları

Odası Adına Sahibi

Ü. Nevzat Uğurel

Yayın Sorumlusu

Nevzat Can

Yayın Kurulu

Deniz Altay

Osman Balaban

Kübra Cihangir Çamur

Hayriye Çelik

Funda Erkal

Çağatay Keskinok

N. Tunga Koroğlu

Binali Tercan

Basım Tarihi

Aralık 2003

Baskıya Hazırlık

ŞERİFE EREN — PLAR LTD. ŞTİ.

Baskı

KARDELEN OFSET

Tel: 0312 431 70 03

Dağıtım

TMMOB Şehir Plancıları Odası

Hatay Sokak No:24/17

Kocatepe, 06640/ANKARA

Tel: 0312 417 87 70

Faks: 417 90 55

e-posta: spo@spo.org.tr

Web Adresi: www.spo.org.tr

SUNUŞ...

"Kırsal" ve "Yerel" bu sayımızın iki ana konusu. Duran Taraklı yazısında, tarımsal alanda yaşanan değişim ve dönüşümlerden hareketle tesbit ettiği sorunları, ülkemizde tarım kesimi için yapılan planlama çalışmalarının neden olduğu olumsuzlukları ve bunların sebeplerini, yayayabilir işletme-yasayabilir çevre-sürdürülebilir gelişme için uygulanması gereken insan odaklı politikaları ele alıyor. Alper Özkan, 1940'lı yılların ikinci yarısında başlayan, 1960'lı yıllarda yayılayan ve 1980'li yıllardan sonra kırsal kente hızlı göçlerle sonuçlanan kırsal yapısal dönüşümün işletme seviyesindeki değişimlerle ilişkisini kuruyor. Tunga Koroğlu, modernleşme sürecinde gelişen kent kır ayırımının, hatta kutuplaşmasının, gerek araştırma ve yazın alanında, gerekse müdahale alanında kır aleyhine bir yadıma ile başlayan sürecini değerlendiriyor. 1960'lı yıllardan sonra kırsal ve kırsal planlamaya artan ilginin yanısıra günümüzde devam eden sorunlarını, kentleşmeye kent kır bütünlüğü içinde bakılmasını olmanı açıpından irdeleyor. Diğer yandan, ABD'de Sandy Creek Köyü'nde katılımcı bir kırsal planlama uygulaması gerçekleştiren Toplum Tasarımı Merkezi'ni ve yapılan çalışmaları Elif Karakurt Franco ve Michael Franco tanıtıyor.

Yerel Yönetim Reformu Kanunu Tasarısı ile ilgili olarak, tasarının taslaqlarını ekonomik, politik ve ideolojik düzeylerde değerlendiren Melih Ersoy, taslaqların öngördüğü yeniden yapılanma modelinin yaratacağı dengesizliklere ve gözardı ettiği ilkelere değiniyor. Bu konu çerçevesinde serdiğimiz çeşitli sorulara yanıt vererek bölümümüze katkıda bulunan Bülent Tanık, Çağatay Keskinok ve Tarık Şengül'ün görüşlerine de kendileriyle gerçekleştirdiğimiz söyleşilerden özetlenen yazıları ile yer veriyoruz. Konuyu; Tanık yerelin ve yerel örgütlenişin gelişimi, Keskinok Türkiye'nin ulusal devletine karşı yeniden yapılanması, Şengül yerelleşmenin dayanağı ve demokratikleşmesi açılarından ele alıyorlar. Bu bölümü tamamlayan iki yazıdan biri TMMOB Kentleşme Çalışma Grubu'nun reform ve yasa tasarısı ile ilgili raporundan, diğeri de DİSK, KESK, TMMOB ve TTB'nin ortaklaşa düzenledikleri toplantıyı tartışma metninden oluşuyor.

Planlama ile ilgili iki yurt dışı örnek tanıtıyoruz. Semra Kalkan, Japonya'da yönetim yapısını ve şehir planlama pratiğini, Sabrina Kayıkçı ise Federal Almanya Cumhuriyeti'nde mekân planlama sistemini anlatıyor.

Diri uygulama diğeri kuramsal açıdan ağırlıklı iki yazı sunuyoruz. Adana Koruma Amaçlı İmar Planı'nın gerçekleştirme süreci ve uygulama sorunları Tevfik Yıldırım tarafından aktarılıyor. İl. Murat Çelik ise Türk kent planlama sisteminin dünya planlama teorisindeki yerini ve açmazlarını tartışıyor.

Ankara Kızılay merkezinde yaya geçişlerinin bariyerlerle engellenmesi ve kent merkezinin bir otayol haline dönüştürülmesi süreci kapsamında, Odamız Ankara Şubesi'nin öncülüğünde başlatılan ve haklı uygulamanın soma erdirlmesi ile sonuçlanan yaya ulaşımı mücadelesinin öyküsünü aktarıyoruz.

İki yıllık bir yönetim döneminin daha sonuna yaklaştık. Planlama Dergisi'nin 2002/2-3, 2002/4, 2003/1, 2003/2, 2003/3 ve 2003/4 sayılarının kapak tasarımlarının Funda Erkal tarafından hazırlandığını belirtmek istiyoruz. Dergimizin düzenli yayınlanmasında tüm emeği geçenlere, özellikle bu dönem boyunca hiçbir maddi karşılık almadan, özveriyle dergimize baskıya hazırlayan Şerife Eren'e ve PLAR'a, Yayın Kurulu olarak teşekkürü borç biliyoruz.

YAYIN KURULU

Güncel...

Meslek alanımıza ilişkin gelişmeleri hepinizin yakından takip ettiğinizi umuyoruz. Bilindiği gibi Kamu Yönetimi Temel Yasası Tasarısı bu günlerde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yasalaşmak üzere. Hükümetin programına göre Yerel Yönetimler Yasası'nın da bu yasa ile paralel yürürlüğe girmesi planlanarak Meclise sunulmuş durumda.

Odamız genelde yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması, yerel sorunların ve hizmetlerin yerel düzlemde tartışılarak, uzlaşma noktası aranarak, yerinden karşılanması gerektiğini savunur olmuştur. Bu nedenle yasaların genel amaçlarına katılıyoruz. Ancak, merkezi olarak ülke kaynaklarının çeşitli alanlarda kullanımına ilişkin stratejik plânların üretilmesi ve yerel uygulamaların bu doğrultuda yapılmasının sağlanması da, denetim mekanizmalarının sağlıklı işletilmesi de Odamızın savunuları arasındadır. Meslek alanı olarak İmar yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi sürecinde uygulayıcı kuruluşların yeterli teknik eleman ile donatılmaması ve merkezi politikalar üretilmemesi sonucunda yaşanan olumsuzlukların tekrar yaşanmaması için uyarılarımızı her türlü olanağı kullanarak yapıyoruz.

Ayrıca, önemli iki yasa tasarısı da Meclise sunulmadan önce Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından tartışmaya açılmış bulunuyor. Bunlar, İmar ve Şehircilik Yasası Tasarısı ve Kentsel Dönüşüm Yasası Tasarısı'dır. Bakanlık Şubat ayı içinde üçer günlük iki atölye çalışması ile yasaları tartışmaya açtı. Odamız da bu iki konu ile ilgili iki çalışma grubu oluşturdu. Çalışma grubu tüm Şube ve Temsilciliklerimizden gelen görüşleri derleyerek bir tartışma platformu yarattı ve bir sonuç raporu üretti. Bakanlığın düzenlediği atölye çalışmalarına; katılan temsilcilerimiz aracılığı ile rapor içeriği ve Odamızın görüşleri iletilti. Umarız uyarılarımız dikkate alınır.

Bu raporların içeriği ile ilgili bilgilendirme Odamızdan ve Odamızın iletişim ağlarından temin edilebilir. Burada bu konuyu tartışmayacağız. Şunları da söylemeden geçemeyeceğiz.

Adı İmar ve Şehircilik Yasası olmasına karşın ağırlıklı olarak yapılaşma koşullarının belirlendiği bir yasa ile Türkiye'nin şehircilik sorunlarına bir çözüm bulmak olanaksız. Yasanın bu eksikliklerinin tamamlanması gerekiyor. Kentsel Dönüşüm Yasası da geçmişte çok sayıda örneğini gördüğümüz İmar Affı Yasalarından farklı görünmüyor. Bunun bir diğer özelliği hükümetin daha önce hazine arazilerini, ormanları, sit alanlarını satarak kaynak sağlama anlayışının burada da sürdürülmesidir. Bizim "Kentsel Dönüşüm" adı altında tartıştığımız; kentlerin daha sağlıklı hale getirilmesi, çöküntü bölgelerinin ve yetersiz sosyal donatıya sahip alanların, modern teknolojik gelişmelere paralel yenilenmesinin sağlanması vb. bilimsel çalışmaların, yapılmadığı görülmektedir.

Sorunlarımızı daha iyi anlatmanın yollarını biraz daha zorlamamız; bu konuda yılmıyışlığa kapılmamamız gerekiyor. Sizlere iki yıldır düzenli ulaşmayı başardık. Burada yarattığımız tartışma ortamlarının yararlarını da her alanda görüş üretirken gördük. Diğer yandan ulusal basın ve yayın organlarında sözü geçen, görüşlerine başvurulan bir oda haline geldiğimiz de çok açık. Bunun sürdürülmesi ve devamlılığının sağlanması daha da zorlu çalışmalar gerçekleştirme-
miz gerektiğini ortaya koyuyor. Kentleşme ve kent sorunları üzerine medyada sürekli görüşlerimize başvurulurken ilginç olaylar da yaşanıyor. Birini, İstanbul'da yaşanan yoğun kar yağışının yarattığı durum üzerine çok sayıda yayın kuruluşunun programlarına katıldığımız dönemde yaşadık. NTV'de yayımlanan "NTV'ye Sorun" programında, vatandaşlardan gelen soruların arasında yer alan, Boğaziçi Köprüsü'nün halatlarının kopmasının nedenlerinin aynı programda konuk olan inşaat profesörü yerine İl Başkanımız Erhan Demirdizen'e sorulması ilginçti. Kentte yaşanan neredeyse her olay hakkında kentlilerimiz de görüşlerimizi ister hale geldi. Diğer de kentimizde yaşanan bir olay ile ilgili Mimarlar Odası yöneticisinin sitem etmesiydi. "Neden bu konuda sizden görüş istiyorlar da bizden değil..." Bunlar birer şehir plancısı olarak elbette bizi mutlu ediyor.

Şubat ayı içindeki sevindirici bir diğer gelişme de meslek alanımızdaki örgütlü çalışma ortamlarının çoğalmasıydı. Odamızın birkaç dönemdir oluşumu için çaba harcadığı "Planlama Okulları Birliği" Protokolü İstanbul'da Maito Köşkü'nde ŞPO Yönetim Kurulu Üyelerimiz, İstanbul Şubesi Yönetim Kurulu Üyelerimiz ve 8 üniversitemize bağlı Şehir ve Bölge Planlama Bölümleri Başkanları veya Temsilcilerinin katılımı ile imzalandı. Böylece İstanbul Şubemizin ve son iki dönem Yönetim Kurullarının çabası olumlu bir ürün vermiş oldu.

ODTÜ Mimarlık Topluluğunun girişimi, ODTÜ Mimarlık Fakültesi ve TMMOB Şehir Plancıları Odasının katkıları ile "Mekan ve Vizyon" temalı dört günlük bir Şehir ve Bölge Planlama Bölümü "Öğrenci Bulaşması"nın gerçekleştirilmesi de meslek alanındaki örgütlü çalışmalara diğer bir örnek oldu.

Bu tür örgütlenmeler meslek alanımızın gelişimine, uzmanlık alanlarının oluşumuna ve bu konuda görev paylaşımına olanak sağlayacaktır. Eğitim konusunda, ülkemizin gereksindiği nitelik ve sayıda meslektaşımızın yetiştirilmesi için ortak bir akıl ve davranış sergileme, bu konuda baskı unsuru olma gibi rolleri üstlenmesi de söz konusu olabilecektir. Öğrencilerimizin bu tür girişimlerinin de Planlama Okulları Birliği düzleminde kahkahasının sağlanması olanaklı olmaktadır.

Yeni günlerin yeni olanaklar sağlanması dileği ile hepinize başarılar diliyoruz.

Tarımda Üretim ve Gelişme

Prof. Dr.,
OOTÜ Mimarlık Fakültesi
Şehir ve Bölge
Planlama Böl.

Duran TARAKLI

Tarımın çok değişik tanımları vardır. Bu tanımların hemen hemen tamamına yakını bitki, hayvan, toprak ve iklim ilişkilerine dayalı tanımlardır. Bu tanımlar bir gerçeği de yansıtmaktadır. Tarım kesiminde insan ya da çiftçi doğanın kendisine sunduğu olanakları kendisine en yararlı biçimde kullanmaya çalışır. Ancak tam bu noktada tarım ile yaban hayatı arasındaki önemli bir farkı gündemine getirmekte yarar vardır. Toprak, su ve yeterli güneş enerjisinin olduğu her yerde bir bitkisel ve hayvansal yaşam vardır. Ancak bu oluşan yaşam tarzını "yaban hayatı" olarak tanımlayabiliriz. Yukarıdaki toprak, su ve güneş enerjisinin üçlü halkaya insanı yani çiftçiye dahil ettiğimizde, bu faaliyetin adı tarım olur. Özetle insan emeğinin olmadığı bitkisel ve hayvansal üretimin adı "tarımsal uğraş" olmadığı gibi, insanın-çiftçinin-gözetilmediği bir düzende de tarım kesiminin bünyesi hastalıklıdır ve geleceği tehlikededir.

Kanımca, ülkemizde yapılan tarımsal planlamalarda insan unsuru gözardı edilmektedir. İnsan; bitki, hayvan ve ağaç gibi tarımsal üretimin bir parçası olarak düşünülmektedir. İnsana insanca yaşayacağı çevrenin sağlanması tarımsal planlamanın bir unsuru olarak ele alınmamaktadır. Köylülük bir kader olarak anlaşılmakta ve köy, başka yapılabilecek iş ve başka gidilebilecek bir yer olmadığı için sığınabileceği bir mekan olarak görülmektedir (Taraklı, 1995; s.63).

Ülkemizde kırsal alanda gelişen demografik değişimlerin gerek kentte ve gerekse köyde yarattığı bir dizi sorunlar vardır. Şimdiye kadar bu konunun

yalnız kentteki etütleri, o da yalnız kentsel bakış açısıyla, ülkenin gündemine girmiştir. Demografik kentleşme, hızlı kentleşme ya da çarpık kentleşme deyimleri de kanımca böylesi bir bakış açısının ürünleridir. Kimse dünyanın mezrasının bugünün köyü ve dünyanın köyünün bugünün ilçesi, dünyanın ilçesinin de bugünün ili haline geldiğini indelermektedir. Sorunlar son noktada ve çözümlemesi olduğunca zor bir sorun durumuna geldiğinde; planlamacının gündemine girmekte ve planın konusu haline gelmektedir. Örneğin bir yerleşim yerinin imar planının yapılması, neredeyse ve ancak kentli için varsayılmıştır. Denilebilir ki köyde imar planına, kanalizasyona, sosyal ve ekonomik duruma uygun konut geliştirme alanına, tarımsal uğraşların insan sağlığını tehdit cıneyecek şekilde sürdürülmesini olanaklı kılan yerleşim alanı düzenlenmesine, sağlam ve sağlıklı konuta gerek olmadığı düşünülmektedir. Bir başka anlamda, bu hizmetlere yalnızca kentliler layıktır, köylülerin bu gibi hizmetlere henüz gereksinimleri yoktur denilmektedir (Taraklı, 1995; s.2). Hatta daha ileri giderek diyebilirim ki, "köy yolu", "köy okulu", "köy içme suyu", "köy ebesi" gibi deyimler daha aşağı nitelikte hizmet üretmenin bir tanımı haline gelmiştir. Sonuçta sağlıklı ve düzenli yerleşimlerin temelleri kırsal alanda atılmadığından, köylerimizin kentleşmesini sağlayamadığımız bir tarafa, kentlerimizi köyleştirmekteyiz. Bu durum, yani insanı dışlanmış olması, sonuçta tarımsal üretimin düşmesine neden olmaktadır. Giderek ülkemiz, tarım ürünleri ithalatı yapan ülke durumuna düşmektedir. Örneğin 80'li yılların başında tarımsal ürün ithalat değerinin tarımsal

PLANLAMA
2003/4

ürün ihracat değerine oranı %19 iken, aynı oran 90'ı yılların ortalarında %90'a çıkmıştır. Aynı dönem içerisinde tarımsal ürün ithalatı %76 oranında artarken, tarımsal ürün ihracatımızın artışı %4 düzeyinde kalmıştır.

Bilindiği gibi tarım dışı kesimlerdeki büyümenin sağlanabilmesi için tarım kesiminden mal ve hizmet akımının sağlanmasının gerekliliğinin yanında, tarım kesiminde üretim artışının sağlanabilmesi için de tarım dışı kesimlerden mal ve hizmet alımının aktarılması zorunludur. Aksine bir durumun oluşması toplumda ekonomik ve sosyal olumsuzlukların yaşanmasına neden olacaktır.

Ülkemizde tarım kesimindeki planlamada dikkatlerin yalnızca ürün ve üretim artışına odaklanması, tarım kesiminde oluşan bazı temel olumsuzlukların göz ardı edilmesine neden olmuştur. Bu durum sonuçta tarım kesiminde oluşturulan politikaların bekleneni vermemesine, kaynak ve zaman kaybına neden olmaya başlamıştır.

Kısaca ülkemiz tarım kesiminde yanlış teşhis yanlış tedaviye neden olmaktadır. Böylesi bir uygulamada ısrar edilmesinin ülke tarımını ve ekonomisini götürüleceği yer bellidir. Başarı, hastalığın doğru teşhisinde yatmaktadır. Bu ise tarımda üretimin ve gelişimin temel olan çiftçinin yaşamı için gerekli fiziki, ekonomik, sosyal ve psikolojik yaşam ortamının yaratılmasını zorunlu kılmaktadır.

KÖY VE BAĞLISI

Bu bölümdeki açıklamaları bazı alıntılarla başlamakta yarar görmekteyim;

"1576'da başlayıp 1596-1610 yılları arasında bütün Anadolu'yu anarşiye boğan büyük isyan dalgalarına, ilk isyancılardan birinin isminden ötürü Celali Hareketleri adı verilir. Tarihçilerin belirttiklerine göre isyanlar 1550'den beri oluşan yeni koşulların bir sonucudur; başlangıçları 1576'dan öncesine düşmekte, ancak yaygınlaşmaları bu tarihe rastlamaktadır. İsyanların 1610'da durulduğu görülmekteyse de, sonraki tarihlerde de yer yer bu tür başkaldırımlar olmuştur." (Cem, 1970; s.147-148).

"1600 yıllarındaki bu yeni durum, yine Anadolu Köylüsünü yüzyıllar sürecektir yenilgiye, yoksulluğa mahkum etmekte, Celali olaylarının 'kaçgunluk' dönemini başlatmaktadır." (Cem, 1970; s.154).

"Bu dönemde Ankara köylerinin üçte ikisi tamamen boşalmış, halk yollardan uzak dağ tepelerine, ormanlara kaçmıştır. Bacı kazasında 38 köyden sadece 5'i, Haymana'da 80 köyden 10'u bu 'kaçgundan' sonra yerinde kalabilmiştir." (Cem, 1970; s.162).

"1603 yılı sonlarında ülke tam bir başıbozukluk içindeydi..... Bu döneme tarihçiler 'Büyük Kaçgun' adını verirler. Bütün köyler boşalır, köylüler verimli ama ayak altındaki toprakları terk edip çorak dağlık bölgelere sığınır.... Devlet yönetimi ortalama bir hesapla Anadolu nüfusunun üçte ikisinin kaçtığını ya da ortadan kaybolduğunu görür..... Bu olaylar 1610 yılına kadar aynı minval üzere sürdü." (Yerasimos, 1980; s.252)

Yukarıda açıklamalarımızı ister tek neden ister başlangıç nedeni olarak kabul edelim, bu olayların ülkemizdeki kırsal yerleşim alanındaki çok parçalılığın temel nedenlerinden birisi olduğunu görmezlikten gelemeyiz. Yani kırsal alandaki yerleşimlerin çokluğunun nedeni ekonomik ve sosyal gereklilikten çok, güvenlik nedenine dayandığını göstermektedir. Sonuçta kırsal yerleşim deseninin günün doğal, ekonomik, teknik ve sosyal koşullarına uygun yeni bir düzenlemeye gerek olduğu görülmektedir. Başka bir deyişle 1981 yılı Köy Envanter Etüdü sonuçlarına göre 36100 köy, 52453 bağlı olmak üzere toplam, 88553 (TOKB, 1985; s.138) veya Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün 1999 yılı verilerine göre 36942 köy, 44984 bağlı olmak üzere toplam 81926 (KHGM, 2000; s.15) yerleşim birimi ile günümüze uygun gelişmişlik düzeyini yakalamanın hiç de kolay olmayacağını ve hatta imkansız olduğunu teslim etmemiz gerekmektedir.

YAŞAYABİLİR İŞLETME, YAŞANABİLİR ÇEVRE

Kanımcı günü ve geleceği kucaklayacak tarım kesiminin oluşturulmasında en büyük öncelik insan kaynağının geliştirilmesine verilmelidir. İnsan kaynaklarının geliştirilmesinde ana ilke "tek insan, tek ölçüt" şeklinde ortaya konulmalıdır. Bu bağlamda "köy içme suyu", köy yolu", "köy odası", köy okulu", "köy sağlık ocağı" ve "köy elektrifikasyonu" gibi durumlar tümüyle anlamını yitirmelidir. Örneğin köy ve şehir ayrımını çağrıştıran köy içme suyu değil, "yeterli kullanma ve içme suyu" tanımı ve kavramı bellekleriniz-

Ülkemizde tarım kesimindeki planlamada dikkatlerin yalnızca ürün ve üretim artışına odaklanması, tarım kesiminde oluşan bazı temel olumsuzlukların göz ardı edilmesine neden olmuştur.

PLANLAMA
2003/4

Bu inceleme bizleri eninde sonunda kırsal alandaki yerleşim sayılarının azaltılması gerektiği sonucuna götürecektir.

deki yerini almalıdır. Yeterlilik kavramı yeniden tanımlanmalıdır. Böylece köy çeşmesi olan bir yerleşim biriminin yeterli suya kavuştuğu tanımı da geçerliliğini yitirecektir. Doğal olarak köye ve köylüye sunulan diğer hizmetler için de evrensel tanımların, kavramların ve ölçütlerin benimsenmesi gerekmektedir. Bu düşüncelere nazaran göre oluşturulacak yeni bir değerlendirme ve envanter çalışmaları, kırsal alanda yaşayanlara ne gibi nitelsiz ve yetersiz hizmet sunulduğunu bütün açıklığı ile ortaya koymaya yetecektir. Ayrıca hiç hak etmedikleri halde kırsal alanda yaşayan insanlara ne denli düşük bir yaşam tarzını layık gördüğümüz de görülecektir.

Yaşayabilir İşletme

Hizmetlerin eşit olarak götürülmesini isterken, bu hizmetlerin topluma en az yük getirecek şekilde çözümlenmesinin sağlanması gerekmektedir. Türkiye kırsal alanındaki fiziki yerleşim deseni, geçmişinden gelen ve günümüz kuşaklarına göre de yeni ihtiyaçlarından doğan bir yığın olumsuzlukları bünyesinde taşımaktadır. Bu nedenle ülkemiz kırsal alanındaki sorunların derinlemesine incelenmesi ve geleceğe dönük sonuçların elde edilmesi gerekmektedir. Bu inceleme bizleri eninde sonunda kırsal alandaki yerleşim sayılarının azaltılması gerektiği sonucuna götürecektir. Bu bağlamda en az maliyetle hizmetlerinin götürülmesinin ön koşulu, kırsal alanda kalıcı yerleşimlerin ve bunların üreteceği hizmetlerin belirlenmesi olacaktır. Bunu kısaca "yaşayabilir işletme"nin tanımlanması olarak adlandırabiliriz. Bu nedenle izleyen bölümde yaşayabilir işletmenin tanımlanmasına yardımcı olacağını düşündüğümüz bazı araştırma sonuçlarının yorumlanmasına yer vereceğiz.

Kırsal alandan göç ve geride bıraktıkları

Bu konudaki açıklamalarımıza 2000 yılında Ankara İlinin Kızılcahamam İlçesinin Çeltikçi Bucağı köylerinde yapılan bir araştırmanın (Özkan, 2000; s.167-177) bulgularını yorumlayarak başlamak istiyorum.

İstatistikî yöntemler kullanılarak seçilen örnek köylerden elde edilen bazı bulguları aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

i. Köylerdeki toprak sahiplerinin %50'si sürekli olarak köy dışında oturmaktadır. Köy dışında oturan ailelerin oranının en düşük

olduğu köyde bu oran %22, en yüksek köyde ise oran %87 olarak saptanmıştır.

ii. İnceleme alanındaki genel ortalamaya göre toprak sahiplerinin diğer %50'si sürekli köyde oturmaktadır. Köyde sürekli oturan toprak sahiplerinin en düşük oranı %13, en yüksek oranı %78 olarak bulunmuştur.

iii. Sürekli köy dışında oturan aileler ortalama olarak tüm tarım arazisinin %41'ine (en düşük %28, en yüksek %64), sürekli köyde oturan aileler ise ortalamada tüm tarım arazisinin %59'una (en düşük %36, en yüksek %81) sahiptirler.

iv. Ortalamada, sürekli köy dışında oturan ailelerin ancak %6'sı, bu grubun sahip olduğu tüm arazinin %4'ünü bizzat kendileri işletmektedir. Örnek köylerin %63'ünde köy dışında sürekli oturan ailelerden arazisini bizzat işleyen işletmeye rastlanılmamıştır.

v. Sürekli köy dışında oturan ailelerin %43'ü, bu grubun sahip olduğu arazinin %46'sını tümüyle kiraya vermektedir. Örnek köylerin %38'inde köy dışında sürekli oturan ailelerden arazisini kiraya verenlere rastlanılmamıştır.

vi. Sürekli köy dışında oturan ailelerin %51'i, bu grubun sahip olduğu arazinin %50'sini sürekli olarak boş bırakmaktadır. Örnek köylerin ancak %13'ünde arazisini sürekli boş bırakan aileye rastlanılmamıştır.

vii. Ortalamada, sürekli köyde oturan aileler, sahip oldukları arazilerin %7'sini boş bırakmakta, geri kalan %97'sini işlemektedirler. Örnek köylerin %63'ünde sürekli köyde oturan toprak sahibi ailelerin boş bırakmaları arazi hiç yoktur. Ancak sürekli köyde oturan toprak sahibi ailelerin işlemeyip boş bıraktıkları arazi oranının %41'e ulaştığı köy de vardır.

viii. Ortalamada tüm tarım alanının (köyde veya köy dışında oturan ailelerin sahip oldukları arazinin tümü) %36'sı işlenmemektedir. İşlenmeyen arazinin en düşük oranı %2, en yüksek oranı %76'dır.

ix. Araştırma alanındaki ortalamaya göre sürekli köyde oturan ailelerin ancak %53'ü (en düşük %12, en yüksek %80) yalnız tarımdan sağladıkları gelirle yetinmektedirler. Köyde oturan ailelerin %32'si (en düşük %8, en yüksek %55) SSK veya Bağkur'dan

emekli maaşı almakta, bunun yanında tarımsal faaliyette bulunarak bu kesimlerden de gelir sağlamaktadırlar. Köyde sürekli oturan ailelerin %11'i ise (en düşük %3, en yüksek %46) yalnız SSK veya Bağkur'dan aldıkları emekli maaşı ile geçinmektedirler. Böylece SSK veya Bağkur'dan emekli maaşı alanların oranı %43'e (en düşük %11, en yüksek %82) yükselmektedir. Köyde sürekli oturan ailelerin %4'ü de hiçbir geliri olmadığını beyan etmiştir.

x. Bir köyde sürekli oturan aile sayısı ortalama olarak 29 olarak saptanmıştır. En az ailenin oturduğu köyde bu sayı 6, en fazla ailenin oturduğu köyde de 96 olarak saptanmıştır.

Bu araştırmanın sonuçlarını ana hatlarıyla değerlendirdiğimizde diyebiliriz ki, bazı yerleşim birimleri hayatini tamamen yitirmiştir. Toprak sahiplerinin önemli bir bölümü köyü terk etmiş olup, arazilerini boş bırakmaktadırlar. Köyde kalanların önemli bir bölümü ana geçimini sosyal sigorta kurumlarından aldığı aylığa bağlamıştır. Bu gelirler gerek yaş, gerekse bakış açıları nedeniyle tarımsal üretimle birebir ilgili değildirler. Bu grubu etkin olarak tarımsal üretime sokmak olanaksızdır. Yeni bir stratejiye gereksinim vardır. Kızılcahamam İlçesinin Çeltikçi Bucagının köyleri için ortaya konulan sonuçlar ülkenin diğer yöreleri için de geçerlidir. Ancak bu olumsuzlukları neden sonuç ilişkileri, yaygınlığı ve tarımsal üretimin azalması üzerindeki etkileri belirsizlik içersindedir. Acilen bu yönleriyle Türk tarım kesimi incelenmelidir. Gerek hizmetlerin götürülmesinde ve gerekse tarımsal üretimin artırılmasındaki stratejilerin bu sonuçlara göre oluşturulması bir zorunluluk haline gelmiştir.

Kırsal alanda kalanların gelirlerine bir bakış

Kırsal alanda yaşayan çiftçilerin gelirleri ile, kentlerde yaşayanların gelirleri arasında bir uçurumun olduğu bilinmektedir. Bu konuda değişik yer ve zamanda yapılan araştırmalarda da benzer sonuçlar elde edilmiştir.

Örneğin, Bolu İlinin Mudurnu İlçesinde 1977 yılında yapılan bir araştırmada (Taraklı, 1982; s. 73) çiftçi ailesinin bir günlüğüne elde ettiği tarımsal gelirin yabancı işçiye ödenenin 1/3'ü oranında olduğu hesaplanmıştır. Yine aynı araştırmada, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 25. 6. 1973 gün ve 1757 sayılı Toprak ve

Reformu Kanunu'nun 54. Maddesine göre hesaplanan nüfus başına düşmesi gereken teorik gelirin uygulamada ancak %18'i elde edilebilmiştir.

1982 yılında Diyarbakır İlinde Devegeçidi sulama alanında yapılan bir araştırmada (Taraklı, 1987; s. 85 ve 97) işletmeler ortalamasında fiilen kullanılan bir erkek iş gücüne düşen tarımsal gelir, işletmelerde yabancı işçiye ödenen ücretin %52'si oranında gerçekleşebilmiştir. Bu oran yalnız orta büyüklükteki işletmelerde %107 oranında ve yabancı işçiye ödenen ücretin üzerinde olmuştur. Diğer yandan fiilen sağlanan tarımsal gelirin yabancı işçiye ödenenin %25'i oranında gerçekleştiği işletme grubu da olmuştur.

1987 yılında yine Bolu İlinin Mudurnu ve Yığılca ilçelerinde piliç eti üreticilerine yönelik araştırmada (Taraklı, 1990; s. 236-237) çiftçilerin işletmede sarf ettikleri iş gücünün saat başına düşen tarımsal gelir, nazari olarak hesaplanan ücrete göre Mudurnu'da 3,2 kat daha fazla olurken, aynı değer Yığılca'da hesaplanan saat ücretinin ancak %18'i oranında gerçekleşmiştir.

1992 yılında Tokat İlinin bir köyünde yapılan araştırmada (Taraklı, 1994; s.122-123) işletmelerde kullanılan aile iş gücünün saatine düşen tarımsal gelir yabancı işçiye ödenenin %94'ü oranında gerçekleşmiştir. İşletme gruplarına göre bu oran en düşük %74, en yüksek %126 oranında olmuştur.

Burada verilen sonuçların, çiftçi ailesinin işletmede fiilen kullandığı gün ve saat ücretlerine göre hesaplandığı, boş geçen yarıdan fazla aile iş gücüne hiçbir ücret hesaplanmadığı göz önünde bulundurulduğunda, en iyi durumda olan verilerin bile hiç iç açıcı olmadığı sonucu varılabilir. Bu durumun en çarpıcı etkisi, genç neslin tarımsal üretimden vazgeçerek kırsal alandan göç etmesinde yaşanmaktadır. Sonuçta giderek tarımsal üretimin düşmesi, tarımın giderek niteliksiz insanlarla sürdürülmesi gibi yaygın bir durumla karşılaşmaktadır.

Yaşanabilir Çevre

Bu konu, "konut ve yakın çevresi", "temel kamu hizmetlerinin sunumu", "altyapı hizmetlerinin sunumu" ve "ülke düzeyinde fiziki yerleşim deseninin düzenlenmesi" olarak dört alt başlık altında toplanarak incelenecektir.

Sonuçta giderek tarımsal üretimin düşmesi, tarımın giderek niteliksiz insanlarla sürdürülmesi gibi yaygın bir durumla karşılaşmaktadır.

PLANLAMA
2003/4

Köy
konut-
larında
yaşam
rahatlığı
bakımın-
dan da
iç açıcı
şeyler
söylemek
mümkün
değildir.

PLANLAMA
2003/4

Konut ve yakın çevresi

Bu alt başlık altında konutun niteliği, büyüklüğü, konutun içindeki yaşam rahatlığına ilişkin donanım, konutun inşa edildiği arsanın genişliği ve arsa içersindeki işletmeye ait diğer binaların konumu, arsanın köy yerleşkesindeki düzeni, yerleşkedeki iç yollar, kanalizasyon, yeşil alanlar ve ortak kullanım için gerekli binaların inceleme ve araştırma konusu yapılması gerekmektedir. Ancak bir mahallenin boyutları içerisinde bu konuların ayrıntılarıyla incelenmesine imkan yoktur. Ayrıca istenilen bilgilerin birçoğunu, inceleme konusu yapılmadığı için bilmek de olası değildir. Bu nedenle bu başlık altında konut ve konutta ki yaşama ilişkin bazı verilerin çok kısa olarak incelenmesi ile yetinilecektir.

1981 yılında yapılan Köy Envanter Etüdü (TOKB, 1985; s.8-11) sonuçlarına göre, köylerde 3.606 600 adet konut olduğu saptanmıştır. Bu konutların %14'ü tek odalı, %38'i iki odalı, %48'i üç ve daha fazla odalıdır. Konutların %29'unun ev içinde, %60'ının ev dışında helalaları vardır. Konutların %11'inin helalaları yoktur. Konutların %68'inin sağlam, %16'sının çürük, diğer %16'sının ise onarılabılır durumda olduğu beyan edilmiştir.

Köy konutlarının sıralanan özelliklerine bakılarak, köy konutları için ayrıntılı bir değerlendirme yapılması oldukça zordur. Ancak, köy konutlarında planının, mimarın, mühendisin hiçbir katkısı olmadığı, köy konutlarında bu konularda gerekli tüm uzmanlıkların köylüler tarafından karşılandığı göz önüne alındığında; köy konutlarının sağlık ve güvenlik bakımından iç açıcı olmadığı sonucuna varabiliriz (Taraklı, 1995; s.58). Köy konutlarının yenilenmesi konusunda mali ve teknik destek verilmesi yönünde henüz toplumsal bir istence de yoktur. Aksine bu konu toplumun gündeminde bile değildir. Bunun en büyük delili olarak Toplu Konut Fonu'ndan köy konutlarına kaynak ayrılmamasını gösterebiliriz.

Köy konutlarında yaşam rahatlığı bakımından da iç açıcı şeyler söylemek mümkün değildir. Örneğin ısınmak için köy konutlarında birinci tercih olarak %25'inde, ikinci tercih olarak %11'inde tezek kullanılmaktadır. Köy konutlarının yine ısınmak için birinci tercih olarak %67'sinde odun, %7'sinde ise kömür kullanılmaktadır (TOKB, 1985; s.43) ve (Taraklı, 1995; s. 58).

Fazlaca bir yorumda bulunmadan köylerin %7.6'sında ya da daha anlamlı ifadesiyle yerleşim birimlerinin %3.4'ünde kanalizasyon hizmeti sunulduğunu (KHGM, 2000; s.14) belirterek bu konuyu noktalamak istiyorum.

Temel kamu hizmetlerinin sunumu

Bu başlık altında eğitim (örgün eğitimi, erişkinlerin eğitimi), sağlık ve kültürel hizmetlerin nitelik ve niceliğinin konu edilmesi düşünülmektedir. Görüleceği gibi bu konularda sunulan hizmetlerin niteliğini ortaya koyacak bilgiler elimizde yoktur. Ancak nicelik üzerinde fikir yürütülebilir. Son yıllarda bu konuda atılan en önemli adım sekiz yıllık zorunlu eğitimin kabul edilmesidir.

Buna dayalı olarak taşınaklı veya yatılı eğitim ile sekiz yıllık eğitimin kırsal alanda da yaygın olarak verilmesine çalışılmaktadır. Ancak bunun olumlu ya da olumsuz sonucunun alınması için henüz vakit çok erkendir. Diğer yandan hala sekiz yıllık eğitimden sonraki kademelerde kırsal alanda yaşayan çocuklara eşit eğitimi olanaklarının sağlanabileceği konusunda bir politikanın ortaya konulmamış olması nedeniyle, bu konuda yeterli hizmetin verildiğini söylemek de mümkün değildir.

Ayrıca cami ve mescit dışında sosyal, ekonomik ve kültürel hizmetlerin sunumunda, kırsal alan yerleşimlerinin büyük bir yetersizlik içerisinde olduklarını söyleyebiliriz (Taraklı, 1995; s.59).

Altyapı hizmetlerinin sunumu

Bu başlık altında başta kullanma ve içme suyu ve ulaşım olmak üzere, enerji ve haberleşme gibi konuların incelenmesi düşünülmüştür. Yine makalenin hacmini aşma endişesiyle kısaca içme ve kullanma suyu ile, ulaşım konuları incelenecektir.

i. İçme ve kullanma suyu

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü içme suyu konusunda 35014'ü köy, 40617'si bağlı olmak üzere toplam 75631 yerleşim birimine hizmet görmektedir. (KHGM, 2000; s.100). Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre 1999 yılı sonu itibarıyla köylerin %86'sı, bağlı birimlerin %65'i yeterli; köylerin %10,5'i, bağlı birimlerin 12'1'i yetersiz olmak üzere içme suları vardır. Susuz köy oranı %3,5, bağlı birim oranı ise %23 olarak verilmiştir.

İçme suyu, yeterli ve yetersiz içme suyu bulunan köylerin %66'sında şebekeli, geri kalan %34'ünde çeşmeli olarak sunulmaktadır. Aynı oran bağlı birimlerde sırasıyla %49 ve %51'dir.

İçme suyunun değerlendirilmesinde yeterli ve yetersiz kavramları bir çok belirsizlikleri de bünyesinde barındırmaktadır. Aynı sonuçları 1999 yılına aynen taşımak mümkün olmamakla beraber, bu hizmetin kullanıcıları olan köylülerin %70'i içme ve kullanım sularının yetersiz olduğunu (TOKB, 1985; s.37), köy sorumlularının %59'u da suyun köyleri için sorun olduğunu belirtmişlerdir (TOKB, 1985; s.118). Köy içme sularının %81'i bakteriyolojik muayene yapılmadan, %88'i dezenfekte edilmeden kullanıma sunulmaktadır (TOKB, 1985; s.36) ve (Taraklı, 1995; s.57).

Bu genel açıklamalar, kırsal alanda yaşayanlara sunulan içme ve kullanma suyunun niteliğinin kentlere sunduğumuz hizmet düzeyi ile karşılaştırmaya yeterli değildir. Ancak kırsal alanda yaşayan insanlara sunduğumuz içme ve kullanma suyu hizmetlerinin medeni ülke ve insan ölçütlerinin aşağısında olduğunu söyleyebiliriz.

ii. Ulaşım

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, kırsal alanda 1999 yılı sonu itibarıyla 3980 adet köy (%11), 2485 adet bağlı birim (%5,5) olmak üzere, toplam 6465 yerleşim biriminin (%8) devlet ve il yollarından yararlandığını (KHGM, 2000; s.15) bildirmektedir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü geri kalan 32962 adedi köy, 42499 adedi bağlı olmak üzere toplam 75461 yerleşim birimine ulaşım hizmeti götürmektedir. Yine 1999 yılı itibarıyla 206676 km.si köye, 116612 km.si bağlısına ait olmak üzere toplam 323288 km. köy yolu mevcuttur.

Toplam köy yollarının %43,6'sı stabilize (köy %47,8, bağlısı %36,1), %22,3'ü asfalt (köy %31,6, bağlısı %5,8), %20,5'i tesviye (köy %13,6, bağlısı %32,8), %13,1'i mutasavvur (köy %6,5, bağlısı %24,7), %0,5'i beton (köy %0,4, bağlısı %0,6) yoldur. Bu verilerden hareketle stabilize ve tesviye yolun (%64,1) köy yollarına damgasını vurduğu görülmektedir. Genelde yerleşimlerin %13,1'i yolsuz olup, köy bağlı birimleri görece olarak

ulaşım bakımından daha olumsuz koşullar içersindedir.

Ülke düzeyinde fiziki yerleşim deseninin düzenlenmesi

Buraya kadar açıklamalarımızda ülkemiz kırsal alandaki mevcut fiziki yerleşim deseninin günün koşullarına uymadığı defalarca vurgulanmıştır. İzleyen açıklamalarla da, mevcut fiziki desenin yetersizlikleri hizmet sunumundaki maliyeti artırıcı konumları da belirgin olarak ortaya konulmuştur.

Ülkemiz kırsal alanındaki fiziki yerleşim deseni yeniden şekillendirilmelidir. Bu şekillenme doğal olarak; öngörülen üretim deseni, hizmet sunum tarzı, sanayi yerleşimi ve sosyal, kültürel hizmetlerinden yararlanma üst düzeyde sunma amaçlarına uygun olacaktır.

Fiziki desenin yeniden şekillenmesinde devlet özendirici ve yönlendirici olmalıdır. Kanımca bu konunun devlet nezdinde sahibi yoktur. Yukarıda da bir nebze belirtildiği gibi, kırsal alanda fiziki yerleşim deseninin yeniden düzenlenmesi tarımsal üretim deseni, tarım işletmelerinin ekonomik büyüklüğü ve tarımsal ürünlerin tüketiciye sunulma biçimiyle sıkı sıkıya ilişkilidir. Kırsal alanda fiziki yerleşim deseninin yeniden düzenlenmesi kavramı, şimdilerde gündemde olan "merkezi köy" kavramından çok farklı ve hatta hiçbir benzerliği olmayan bir kavramdır. Kırsal alanda fiziki yerleşimin yeniden düzenlenmesi gerekliliği, idari yapının da yeniden düzenlenmesini sorunlu kalmaktadır. Bu aşamada bugünkü köy muhtarlığı ve kasaba belediyesi yapılanmasının yeterli olmadığını vurgulanmakla yetinilecektir (Taraklı, 1995; s.64-65).

Tanımlanan fiziki yerleşim deseni kavramından çok farklı olsa da, bu konudaki çalışmalar, göstermelik düzeyde kalmaktadır. Örneğin Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün bugüne kadar iç iskan projesi uyguladığı köy sayısı 114'tür. (toplam köy sayısının %0.31'i, toplam yerleşim sayısının %0.14'ü). Uygulanan 114 proje ile 5366 tarım işletmesine hizmet götürülmüş, 9655 konut üretilmiştir. Yine KHGM, 1999 yılı sonu itibarıyla 214 köyde (toplam köy sayısına oranı %0.58, toplam yerleşim sayısına oranı %0.26) fiziksel yerleşim düzenlemesi yaparak 5639 tarım işletmesine ve 10184 konuta hizmet götürmüştür (KHGM, 2000; s. 138).

SÜRDÜRÜLEBİLİR GELİŞME VE DOĞAL KAYNAKLARIN KULLANIMI

Sürdürülebilir Gelişme

Gelişmiş bir toplumun varlığı, bir taraftan insanların toplum tarafından kabul edilebilecek temel ihtiyaçlarının karşılanması, diğer taraftan sağlıklı yaşam çevresinin oluşturulması ile sağlanabilir. Günümüzde yaşanabilir çevrenin oluşturulması ön koşulu, yaşam kalitesinin gelecek kuşaklar için devanının sağlanmasıdır.

Gelişme, temelde kaynakların aşırı kullanımı ve kirlilik gibi sorunları da beraberinde getirmektedir. Ancak gelişmenin amacı toplumdaki insanların eşitlikçi ortamda daha iyi yaşam koşullarına kavuşturmak olduğundan, gelişmenin kaynaklarının aşırı kullanımına, çevre kirliliğine neden olmayacak şekilde yapılması ve uygulanması gerekmektedir. Kısaca tarım kesiminde sürdürülebilir gelişme ilkesine uyum temel alınmalıdır.

Doğal Kaynakların Kullanımı

Bu konudaki açıklamalarımız toprak, orman, çayır-mera arazisi ve sulama suyu ile sınırlanarak yapılacaktır.

Toprak kullanımı

Ülkemiz tarım kesiminde rastlanan çevre sorunlarının en önemlilerinden birisidir. Toprağa ilişkin konuların başında yanlış tarım tekniği sonucu ortaya çıkan erozyon gelmektedir. Toprakların doğal güçlerden su ve rüzgarın etkisi ile yerlerinden aşındırılarak başka yerlere taşınması ile erozyon ve zararları oluşmaktadır. Toprak içerisindeki besin maddesi olarak kullanılan elementlerin sularla taşınması ile oluşan kimyasal erozyon ya da yıkanma, toprağın besin maddeleri yönünden giderek fakirleşmesine neden olmaktadır.

Ülkemizde yaygın olarak rastlanan toprak üzerindeki olumsuzlukların bir diğeri de tarım topraklarının amaç dışı kullanımı nedeniyle oluşmaktadır. Giderek daha çok ivme kazanan verimli tarım topraklarının tarımı dışı amaçlarla kullanımı ve kaybı önlenememektedir.

Oluşturulacak tarımsal gelişme planlarında her yönüyle tarım topraklarının korunması ve sürekli kullanımının ve verimliliğinin sürdürülmesi sağlanmalıdır.

Ormanların korunması

Ülkemizde ormanlık alan ülke genişliğinin %26.1'ine eşittir. Ormanlarımız nitelik ve nicelik bakımından yeterli değildir. Ormanlık alanın yarısından fazlası 'ormansız orman alanı' niteliğindedir.

Türkiye'de ormanlık alan denildiğinde akla ekolojik ve coğrafi bir tanım gelmemelidir. Çünkü orman alanı tümüyle devlet tarafından denetlenmemektedir. Yalnız ormanlardan yapılan üretim, ormanların bakımı, korunması, yeni ormanların oluşturulması ve benzeri konular devlete aittir. Ormanlık alan, orman köyleri ve köylerin tarım alanları tarafından bölünmüş olup, mekansal bir bütünlük göstermemektedir. Ülkemizde devlet ormancılığı daha ziyade yasal bir deyim olarak günlük yaşamda yer almaktadır. Ülkemizde iki köyden birinin orman köyü, üç çiftçi ailesinden birinin orman köylüsü olduğu gerçeği hatırlandığında, sorunun orman köylüsünün yaşamıyla iç içe olduğu da görülür. Bu nedenle ülkemiz ormanlarının korunması denildiğinde, konunun orman köylüsünün sorunları ve bunların çözümleriyle birlikte ele alınması zorunluluğu vardır (Taraklı, 1997a; s. 7-8).

Orman köylüsü ormandan orman işçiliği, zati yakacak ve yapacak sağlamaktan öte bir yarar sağlayamamaktadır. Orman köylüsü ormandan sağladığı kaçak kesim, kaçak otlatma ve tarla açma gibi yollardan daha fazla gelir elde etmektedir. Özetle, orman köylüsü ormana dost değildir. Alınan tüm önlemlere karşın, ormanlık alan hergün biraz daha azalmaktadır. Devlet, ormanları gerektiği kadar koruyamamaktadır. Ancak ormanların işletme, bakım ve ağaçlandırılması gibi işlemlere; anlamlı ekonomik, yönetsel ve sosyal büyüklüğü olan bir alanda ve devletin yanında orman köylüsünün ortak edilmesi, bu soruna çözüm olabilir gibi görünmektedir (Taraklı, 1995; s. 66).

Çayır ve mer'a arazisi

Ülkemizde çayır ve mer'a arazisi genişliği 21.7 milyon hektardır. Bu tür arazinin fiilen kullanılan genişliği ancak 8,7 milyon hektardır. Geri kalan üçte ikilik bölüm ise bitki örtüsü kaybolmuş, çıplak alanlardan oluşmaktadır. (Taraklı, 1995; s.60). Bu tür arazinin çıplak mülkiyetinin devlete, kullanım hakkının köy hükümlü şahsiyetine ait olması, mer'a alanının tek taraflı ve sürekli

olarak sömürülmesi sonucunu doğurmaktadır. Sürdürülebilir gelişme öngörüsü, mer'a alanının mülkiyet, bakım ve yararlanma ilkeleri konusunda acil ve günümüze uygun çözümlerin üretilmesini zorunlu kılmaktadır.

Sulama suyu

Bitki, hayvan ve insan varlığı için yaşamsal öneme sahip su ve kullanıcıları tarafından 'hidrolojik çevrim' sırasında alınır, kullanılır ve tekrar doğaya bırakılır.

Su, tarım kesiminde, hele ülkemiz tarımında, üretimi artırıcı önemli doğal kaynaklardan birisidir. Ülkemiz için su ulusal ve uluslararası, özellikle sınır aşan sular olarak Dicle ve Fırat suları boyutlarıyla ekonomik ve sosyal bakımdan son derecede önemlidir. Su giderek kıt kaynaklar arasında yer alan stratejik bir girdidir. Bu nedenle suyun çok bilinçli kullanılması gerekmektedir. Örneğin söylenegeldiği gibi Türkiye'de sulanabilecek arazi genişliği 8,5 milyon hektar değil, aksine 36,4 milyon hektar (27,7 milyon hektar işlenen, 8,7 milyon hektar mer'a) olarak düşünülmeli ve buna göre stratejiler geliştirilmesi gerektiğine inanmaktayım. İşte 36,4 milyon hektar alanın potansiyel sulama alanı olarak düşünülmesiyle ekonomik kurallar devreye girecektir. Oluşacak arz ve talep dengelerine göre ne kadar alanın, hangi hitkinin, ne miktar su ile (kaç defa) sulanacağını ekonomik veriler belirleyecektir. Türkiye su stratejilerini belirlerken düşünmeyi ve buna göre hedeflerini ortaya koymayı öğrenmelidir.

Su, hidrolojik çevrim sırasında kullanıcıları tarafından kirlenmektedir. Bu önemli sorunun da su kullanım planlarında nasıl öneneceğinin ortaya konulması zorunluluğu vardır. Özetle su bütçesi, su kirlenmesinin önlenmesi, tarımda verimli su kullanımı, kullanılabilir su miktarının artırılması ve sürekliliğinin sağlanması gibi konular su kullanım stratejilerinin sağlanması gibi konular su kullanım stratejilerinin temel öğeleri olacaktır.

ÜRETİM, GELİR DÜZEYİ VE ÇİFTÇİ

Ekonomik büyüme ve gelişmenin sağlanabilmesi için kesimlerin (tarım, sanayi, hizmet) bir veya ikisinin tek başına desteklenmesi yerine, ekonominin tüm kesimlerinin uyum içerisinde desteklenmesi sürekli ve zorunludur. Tarım

kesiminde olabilecek bir duraksamanın ya da gerilemenin özellikle tarım kesiminin sosyal ve ekonomik yapıda önemli bir yere sahip olduğu ülkemizde, tüm ekonomik büyüme ve gelişmeyi olumsuz yönde etkileyeceği hiçbir zaman göz ardı edilmemelidir. Bu başlık altında çok kısa olarak kesimler arasında öngörülen uyumdan ne kastedildiği açıklanmaya çalışılacaktır.

Üretimde Süreklilik

Üretimde sürekliliğin sağlanmasının ön koşullarından birisi de genç neslin tarımsal uğraşları sürdürme isteğinin canlı tutulmasından geçmektedir. Yani kırsal alanda oğul babaya öykünmelidir. Halbuki ülkemizde tarım kesimindeki bu ince dengenin gözetilmemesi, sürekli genç neslin tarımsal üretimden vazgeçerek kentlere akın etmesine neden olmaktadır. Bu olgunun ana nedeni köyde kalarak tarımsal uğraşlardan sağlanabilecek gelirin; kentteki sanayi, hizmet kesimlerinden hatta marjinal işlerden sağlanabilecek gelirlerin çok altında kalmasıdır. Sonuç tarımsal üretim artışını tehlikeye sokacak boyutlara ulaşmıştır. Bu resmin tersine çevrilmesi zorunludur. Özetle, tarım kesiminde üretim yapacak çiftçilerin gelirleri -reel gelir olarak-, sanayi ve hizmet kesimlerinden sağlanacak gelirlerle eşitlenmelidir. Günümüzde bu eşitleme olgusu, tarımın toprağa- mekana- bağlı olması nedeniyle, çiftçinin tarımdan vazgeçmeden tarım dışı kesimlerden - sanayi ve hizmet- gelir elde edebilmesinden geçmektedir.

Yukarıdaki savımız 1987 yılında Batı Avrupa ülkelerinde yapılan bir araştırmanın sonuçlarını (Özkan, 2000; s.60-71) ve (Taraklı, 1995; s.50-52) özetleyerek açıklanacaktır. Anılan araştırmaya göre Batı Avrupa tarım işletmelerinde tarım kesiminin çiftçi ailesinin gelirine katkısı işletmelerin %42'sinde %0-29 oranında, işletmelerin %30'unda %30- 89 oranında, işletmelerin %28'inde ise %90-100 oranındadır. Araştırmada tarım kesiminin aile gelirine oranının %0-9 arasında olduğu işletme oranı %20, tamamen (%100) aile gelirini tarım kesiminden sağlayan işletmelerin oranı ise %18 olarak verilmektedir. Çiftçi aileleri gelirlerinde tarım dışı gelirlerin katkısı ortalamada %27 (küçük işletmelerde %42, orta işletmelerde %25, Büyük işletmelerde %10) olarak verilmiştir. Yine aynı araştırmada işletme gelirlerinde sosyal gelirlerin payı küçük işletmelerde %30, orta işletmelerde %15, büyük

Özetle,
orman
köylüsü
ormana
dost değildir.

...Önerilen sanayi ve hizmet kesimlerinden çiftçi ailelerine ek gelir olanaklarının sağlanması, ancak kırsal alanda buna uygun fiziki yerleşim deseni ile ulaşım ağının sağlanmasına bağlı.

PLANLAMA
2003/4

işletmelerde %4, ortalama olarak %18 olarak verilmektedir.

Ülkemiz genelinde tarım dışı kesimlerden sağlanabilecek gelirin; ulaşım, ulaşımın niteliği ve iş olanaklarının alınması gibi nedenlerle tarımla birlikte yürütülmesinin mümkün olmadığı görülmektedir. Tarım dışı kesimlerden gelir elde etmek isteyen çiftçi, sürekli veya mevsimlik olarak göç etmek zorunda kalmaktadır. Bu ise tarımsal yapının geri dönmeyecek biçimde bozulmasına neden olmaktadır.

Sonuç olarak, ülkemizde tarım kesiminde üretimde sürekliliğin sağlanması geniş çapta çiftçi ailelerine tarımsal üretimden vazgeçmeden, sanayi ve hizmet kesiminden eksik gelirlerini elde edebilecekleri olanakların sunulmasından geçmektedir. Ancak tarım, sanayi ve hizmet kesimlerinin ilişkilerinin sağlanmasında, hiçbir kesimde olması gereken ekonomik büyüklük ve teknolojik yenilikten vazgeçilmemelidir. Aksine bir davranış yüksek maliyet, kalitesiz üretim ve giderek dünya pazarlarından soyutlanmayı getirecektir. Bu ise istenilenin tam tersi bir sonuçla karşılaşılması demektir.

Yeri gelmişken, önerilen sanayi ve hizmet kesimlerinden çiftçi ailelerine ek gelir olanaklarının sağlanmasının, ancak kırsal alanda buna uygun fiziki yerleşim deseni ile ulaşım ağının -şekil ve nitelik olarak- sağlanmasına bağlı olduğunu vurgulayarak, açıklamalarımızı noktalamak istiyoruz.

Üretim Deseni ve Sanayi

Gelişmiş ekonomide tarımın hammadde satan bir konumdan kurtarılması gerekmektedir. Bunun yolu da gelişmeye koşut olarak tarımsal hammaddenin olduğunca işlenerek tüketiciye ulaştırılmasından geçmektedir. Biraz daha açık bir ifade ile tarım ürünlerinin tümüne yakını pazarlamanın konusu olmalı, pazarlanan tarımsal ürün de olduğunca sanayi ve hizmet kesiminde değerlendirilerek son mamul madde olarak tüketiciye ulaştırılmalıdır. Örneğin, pamuk lifinin lif olarak satılması yerine, markalı ürün cinsinden hazır giyim olarak satılması sağlanmalıdır. Üretilen sütün %19'unun değil, tamamının sanayiden geçmesi gerekmektedir. Fındığın kabuklu veya iç fındık olarak değil, örneğin fındıklı çikolata olarak satılması sağlanmalıdır (Taraklı, 1997b; 13-14).

Tarımsal hammaddenin sanayi ile anlamlı düzeyde ilişkilendirilmesi, özellikle nakliyatı zor, çabuk bozulabilen tarımsal hammaddelerin sanayi kuruluşuna olduğunca yakın mesafede, sanayinin istediği evsafa ve miktarda üretilmesini gerektirir. Böylesi bir öngörü ancak, tarım kesiminde üretim deseninin sanayinin talebini karşılayacak şekilde düzenlenmesi ile sağlanabilir (Taraklı, 1995; s. 62).

Gelişmeye Uygun Sanayi ve Hizmet Sunumu

Daha önce de belirtildiği gibi kırsal nüfusun yararlanması için, tarımsal ve tarım dışı sanayinin mümkün olduğunca ülke düzeyine yayılması zorunludur. Burada ana amaç tarım işletmelerine ek gelir sağlayarak tarım kesiminden eksik kalan bölümü tamamlamaktır. Ancak, sanayi ve hizmet kesiminin ülke düzeyine yayılmasının ön koşulu, uluslararası düzeyde geçerli ekonomik büyüklüğün ve teknolojik yeniliklerin sağlanması olmalıdır.

Sanayi ve hizmet kesiminin nerelerde kurulabileceğinin kararlaştırılmasından sonra, kırsal alandaki fiziki yerleşimin yeniden şekillenmesi ve kademelenmesi de ortaya konulmuş olacaktır. İşte bu çalışmaya sosyal, ekonomik ve kültürel (örneğin sağlık, eğitim, yetişkinlerin eğitimi, eğlence vb.) faaliyetlerin hangi yerleşim biriminde, nasıl ve ne ölçekte verileceğinin tanımlanması izlemelidir.

Artı Değerden Çiftçiye En Yüksek Pay

Bu yararın kendiliğinden ya da yalnız dışardan destek verilerek sağlanabileceği beklenmemelidir. Uzun erimde katılımcı ve kendi yaşamının şekillenmesinde etkin olan bir çiftçi kitlesi oluşturulmalıdır.

Diğer yandan üretim, pazarlama, değerlendirme, girdi kullanımı, girdilerin sağlanması ve benzeri konularda hizmet üreten, hizmet götüren etkin ve güçlü çiftçi örgütlenmesi yapılmalıdır.

Yeterli İşletme ve Yatırım Sermayesi

Tarım işletmeleri, öz veya yabancı kaynaklardan uygun koşullarda ve yeterli işletme ve yatırım sermayesine kavuşturulmalıdır. Bu konunun çözümünü proje aşamasında yapılacak bir çalışma ile kredi, bağış ya da ikisinin birlikte kullanılması ile çözümlenecektir.

Bu başlık altında bu konunun tartışılmak istenilen yönü, hedef kitlenin iyi tanımlanmasına ilişkindir. Kırsal alanda tarımsal faaliyette bulunan her aile tarımsal amaçlı kredi ve bağışların konusu değildir. Örneğin ekonomik olarak yaşaması mümkün olmayan işletmelerle, kredi olanakları ile kredi gereksinimlerini çözebilecek işletmeler, tarımsal kredi ve bağışların konusu olmamalıdır. Tarımsal kredi ve bağışların hedef kitlesi, bu kredi ve bağışları makul bir süre kullandıktan sonra kendi olanakları ile varlıklarını sürdürebilecek aile veya işletmeler olmalıdır.

Amaca Uygun Kredi-Bağış Kurumları

Tarımsal kredi ve bağış konuları ayrı uzmanlık alanını girmektedir. Bu nedenle tarım kesiminde bu konuda hizmet verecek kurumların özel uzmanlıklarıyla donatılmaları zorunludur.

Ölkemizde tarım kesimine kredi veren en köklü kuruluş Ziraat Bankası'dır. Ancak Ziraat Bankası'nı yıllardır asli görevinden uzaklaştırarak, iflas noktasına getirdiğimiz de bir gerçektir. Şimdilerde Ziraat Bankası'nın özelleştirilmesi gündemdedir. Umulan ki tarım kesiminin tarımsal kredi konusunda uzmanlaşmış güçlü mali bir kuruluş ihtiyacı olduğu gözardı edilmez. Özelleştirme ile birlikte Ziraat Bankası'nın asli görevine dönmesi de sağlanır.

Tarım Kredi Kooperatifleri de öz kaynakları güçlendirilerek, tarım kesiminde bu kooperatiflerden beklenen hizmeti üretecek düzeye getirilmelidir.

Tarımda Günümüze Uygun Örgütlenme

Başta kamu örgütlerinin görevlerinin günümüze uygun dökmü ve tanımının yapılması ile göreve başlanmalıdır. Kamu kurumlarının geleneksel hizmetlerinin yanında yeni hizmetlerin (fiziki yerleşimlerin düzenlenmesi, yönetim ve yerleşim ilişkileri, yerel yönetim, sanayinin yaygınlaştırılması, sosyal, kültürel ve kamu hizmetlerinin sunumu v.b.) sunumunun çapı ve sunum tarzı ortaya konulmalıdır.

Bu konuda ekonomik ve sosyal kuruluşlar ile gönüllü kuruluşların tartışma konusu yapılması ve güçlü bir örgütlenme için alınması gerekli önlemler ortaya konulmalıdır.

PAZAR EKONOMİSİNE UYUM

Türk tarım kesiminin serbest pazar ekonomisi koşullarında oluşacak fiyatlara uyum sağlayacak

duruma getirilmesi için gerekenler yapılmalıdır. Türk tarımının bu uyumu sağlayabilmesi için uzun ve kısa dönemli politikalar titiz bir çalışmayla ortaya konulmalı ve sürekliliği sağlanarak uygulanmalıdır. Sonuçta Türk tarım kesimi dünya pazarlarında rekabet gücü olacak miktar, cins ve kalitede ürün üretecek duruma getirilmelidir.

ULUSLARARASI ANLAŞMALARA UYUM

Tarım politikalarının belirlenmesinde, tarım kesimindeki gelişmeler kadar, uluslararası ilişkilerde ortaya çıkan değişimler de önem kazanmaktadır. Böylesi bir etkileşimin ana nedenlerinin başında ulaşım ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen hızlı değişimin sağladığı olanaklarla, ölçek ekonomisinin olumlu sonuçlarından yararlanmak gelmektedir.

Bu bağlamda Türkiye; bir taraftan Avrupa Topluluğu ile Gümrük Birliği anlaşmasını yaparak, diğer taraftan Dünya Ticaret Örgütü'ne taraf ülke olarak, tarım kesimini kısa ve uzun dönemde etkileyecek yükümlülükler altına girmiş bulunmaktadır. Ancak Türk tarım kesimi henüz gelişmiş ekonomilerle dünya pazarlarında rekabet edecek düzeyde değildir. Türk tarım kesimi halen bünyesinde bütünleşmeye engel bir yoğun olumsuzlukları taşımaktadır. Bütünleşmeye engel bu olumsuzluklar çözüm beklemektedir. Bu olumsuzluklar olumluya çevrilmeden, uluslararası anlaşmaların yükümlülükleri yerine getirmeye çalışmak, Türkiye'nin birçok tarım ürününün üretimden vazgeçmesi anlamına gelecektir. Bu ise milyonlarca çiftçinin işsiz ve ekonominin bu çiftçilerin üretiminden yoksun kalması sonucunu doğuracaktır. İşte bu nedenlerle uzun soluklu araştırma ve çalışmalarla sorunlar ve çözümlerinin ortaya konulması; kısa, orta ve uzun erimli uygulama takvimine bağlanması gerekmektedir.

UZUN ERİMDE ULAŞILMASI GEREKEN KÖY TANIMINA UYGUN BİR ÖRNEK: BİR ÖZLEM, BİR İNANÇ

Çiftçi Ailesi ve Toplu Taşıma

Bir anne, bir baba, ondokuzunda bir kız çocuğu, onaltısında bir oğlan. Baba tüm zamanını köyde tarla ve ahır işleriyle uğraşarak geçiriyor. Anne

PLANLAMA
2003/4

yakın kasabadaki ilköğretim okulunda öğretmen. Kız ildeki üniversitede öğrenci. Üniversitenin birinci sınıfında. Hafta sonları harçlığını çıkarmak için kasabadaki alışveriş merkezinde kasiyerlik yapmakta. Oğlan kasabadaki liseye devam etmekte.

Babanın dışında herkes okuluna ve işine toplu taşıma araçlarıyla gidiyor. Evin kızı bile il merkezindeki üniversiteye günde bir gidip gelebiliyor. Her ne kadar ailenin bir otomobili varsa da tek otomobil hepsinin ulaşım gereksinimine cevap vermemekte.

Ailenin Konutu ve Donanımı

Ailenin yaşadığı konut iki katlı. Alt katında geniş bir oturma mekanı, geniş bir mutfak, yemek odası, kiler ve banyo bulunmaktadır. Üst katta ise üç geniş yatak odası ve banyo var. Evin her yeri alabilirdiğince aydınlık. Evin ön cephesinde ve birinci katta geniş bir de balkonu var. Balkonun önünde 150 m² genişliğinde bir bahçe. Bahçenin zemini çimle kaplı. Bahçede evin önünü ve balkonda oturanların görüşünü kapamayan bodur süs bitkileri var. Leylek, çeşit çeşit güller, filbahri, kartopu, müren, sürüngen arı, herberis gibi. Evin güney ve batısında yabani asma, sarmaşık ve hanımeli bulunuyor. Bunlar evin çatısına kadar tırmanmış. Yazın yakıcı güneşinin altında güney ve batıdan gelen güneş ışınlarını süzüyor, serinlik veriyor.

Çiftçi ailesinin evinde sürekli sağlıklı, basınçlı su bulunmaktadır. Ailenin renkli televizyon, otomatik bulaşık makinesi, otomatik çamaşır makinesi, mutfakta da çok elzem elektrikli ev aletleri var. Doğal olarak mutfakta, iki kapılı bir buzdolabı da mevcut. Mutfakta, yemek odasında, oturma odasında kısaca evin her tarafında abartılı olmayan fakat her türlü gereksinime yeterli eşyalar mevcut. Hepsi pırıl pırıl tertemiz. Evde ısıtma kömür sobaları ile sağlanmakta, mutfakta sıvı gaz kullanılmakta.

Ailenin daha çok anne ve kızın kullandıkları bir de bilgisayarları var. Henüz internet bağlantısı yapılmamış. Ama en kısa zamanda bunu da yaptırmayı düşünüyorlar.

Çiftlik Avlusu

Çiftçinin evinin mutfağından arka bahçeye bir çıkış mevcut. Burada hemen bir işlik göze çarpıyor. İşlikte evde gereksinim duyulan aletlerin

bulunduğu bir dolap var. Ama işliğin asıl görevi bu değil. Burada bir duş ve soyunma yerleri var. Çiftçi ahırda ve kümesteki işlerini görürken burada iş tulumunu giyiyor, eve girerken de banyosunu yapıp temiz elbiselerini giyerek evine gidiyor. Arka avluda evden en az 10-15 metre uzaklıkta kümes, ahır, samanlık ve sundurma gibi çiftlik işleri için gerekli yapılar var. Avlunun sonunda çiftlik işlerinin gerektirdiği hizmetler için bir de arka yola çıkış kapısı bulunuyor. Zaten isteseler de evin bulunduğu cepheden hayvan ve traktörü sokağa çıkarmaları mümkün değil, kısaca yerleşim yerinde yaya trafiği hayvan ve makine trafiğinden tümüyle ayrılmış durumda.

Tarımsal Üretim Tarzı, Büyüklüğü ve Pazarlanması

Ailenin tarımsal uğraşlarının temelini hayvancılık oluşturmaktadır. Çiftçi ailesinin 10 adet iyi vasıflı süt ineği, 1000 adet de yumurta tavuğu var. Tarla bitkileri yetiştiriciliğinde de hayvan yemi yetiştiriciliğine yönelik. Dane mısır, hasıl mısır, yonca, korunga gibi köydeki diğer çiftçi ailelerinin de aynı üretim desenini uyguladıkları söylenebilir. Köyde günlük 8 ton süt, 2 ton yumurta üretilip, satılabilmekte. O nedenle köyde kooperatifin 10 tonluk süt toplama merkezi var. Köydeki süt, kasabadaki kooperatif birliğine ait süt fabrikasında işlenerek pazarlanıyor. O nedenle her gün süt tankeri köyden sütü alarak fabrikaya götürüyor.

Yumurtaların toplanması ve pazarlanması birlik eliyle yapılıyor. Kasabada neredeyse ülke çapında bir yumurta borsası da oluşmuş durumda. Çiftçiler aile ihtiyacını kooperatif birliğinin kasabadaki tüketim mağazasından temin ediyorlar. Zaten hayvan yemlerini birlik köye kadar ulaştırıyor.

Ulaşım, Altyapı ve Hizmet Sunumu

Köyün tüm yolları asfalt, köyün kanalizasyonu düzeni de mevcut. Köy kasabaya ve il merkezine asfalt yolla bağlı. Kasabadaki tüm köyler köy birliği altında toplanmışlar. İçme ve kullanma suyu, kanalizasyon, yerleşimlerdeki yol ve benzeri alt yapıların bakım ve onarımı köy birliğince bir elden yürütülüyor. Köyde her evde telefon var. Bu nedenle arıza anında ilgili birime ulaşmak ve hizmet almak sorun olmuyor. Eğitim ve sağlık gibi temel kamu hizmetleri yaygın. Acil durumlarda cankurtaranın sağlık ekibiyle birlikte köye

ulaşması 10-15 dakika sürüyor. Eğitim hizmetleri genellikle gününbirlik taşımalı sistemle kasaba veya il merkezinde verilmekte. Köyde yalnız okul öncesi eğitim birimi bulunmakta. Kısaca köyde oturmak, kamu hizmetlerinden yeterince yararlanmamak anlamına gelmiyor. Köydeki yaşam kalitesi şehirlerden hiç de farklı değil, eşitlik sağlanmış durumda.

Gelişme ve Büyüme Girişimleri

Köyde 53 çiftçi ailesi yaşamakta. Tarımsal faaliyetleri birbirine çok benzemektedir. Şimdilerde hem süt inekçiliğini hem de yumurta tavukçuluğunu büyütmek, müşterek bir tutku haline gelmiş. Ancak her ailenin konut, ahır, samanlık, kümes, sundurma, işlik gibi yapılarının bulunduğu 1800-2000 metrekaarelik parselleri artık bu büyümeye fiziki olarak imkan tanımıyor. Ayrıca daha yoğun hayvancılık, köy yerleşkesinde ciddi çevre ve sağlık sorunları yaratmaya aday. Bu nedenle süt inekçiliğini daha modern ahırda, köy yerleşkesinin dışında, kooperatif şapkası altında yapmanın yolları araştırılmakta, bunun alt yapısı oluşturulmakta. Bu konu çözüme ulaştığında, köy yerleşkesindeki ahırlar yumurta tavukçuluğuna tahsis edilecek ve yumurta tavukçuluğunun da büyümesi sağlanacak gibi görünmekte. Bu genişlemeyle birlikte biyogaz üretimi de düşünülmekte. Köylüler biyogaz üretiminin çok büyük kolaylık ve ekonomik yarar sağlayacağını bilincinde.

SON BİRKAÇ SÖZ

Tarımsal gelişmede ya da gelişmede ana hedef 'tek insan, tek ölçüt' ilkesine uyumlu ve insan odaklı olmalıdır. Bu hedefin sonucunu yaşayabilir işletme ve yaşanabilir çevre olarak tanımlamak mümkündür. Burada ana amaç, insanın, çiftçinin yaşamını insanca sürdürebilmesinin maliyetini artırmaya koymaya yöneliktir. Bu maliyet, bu yaşamı sürdürmesi istenilen çiftçi tarafından karşılanacaktır; sonuçta bu mantık planıyı yaşayabilir işletme büyüklüğün ne olduğu ve nasıl sağlanabileceğinin çözümlerini bulmak ve uygulamaya yansıtmak noktasına götürecektir.

Tarım kesimine hizmet götüren tüm kurum ve kuruluşlar yalnız bitkiye, hayvana ve ağaca hizmet sunan; insanı tarımsal üretimin bir girdisi gibi gören görüşlerinden arındırılmalıdır. Tüm bu uğraşların temelinde insanın olduğu gerçeğine

uygun olarak hizmet üretmeleri sağlanmalıdır. Çiftçi yalnızlıktan, çiftçi sahipsizlikten kurtarılmalıdır. Kamu kurum ve kuruluşları bu görüşe uygun hizmet üretebilecek biçimde yeni baştan düzenlenmelidir (Taraklı, 1994; s.132-133).

Köye götürülen hizmetlerde "köy için yeterlidir" anlayışına uygun bir davranış biçimi sergilenmektedir. Bir kısır döngünün kırılabilmesi için köye ve köylüye ziraat mühendisi, orman mühendisi ve veteriner hekimin hizmetlerine ek olarak mimarın, inşaat mühendisinin, şehir plancısının, bölge plancısının, toplumbilimcinin ve daha nice hizmet erbabının hizmetlerinin sunulması da sağlanmalıdır (Taraklı, 1995; xvi).

Son sözümüzü "bu söz burada bitmez" diyerek noktalamak düşünülebilir ama, bu olası değil. Çünkü öngörülenler daha başlamadı ki, devamını bekleme umudumuz olsun.

KAYNAKÇA

- Alexandrates N. (1988) *World Agriculture Toward 2000*.
- Cem İ. (1970) *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, İstanbul.
- Chambers R. (1995) *Rural Development Putting The Last First*, Essex, England.
- Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) (1991) *1991 Genel Tarım Sayımı Muhtarlık Anketi Geçici Sonuçları*, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (1991) *1990'ta Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Ortak Tarım Politikası Semineri*, Yayın No: DPT. 2243-AETB; 26, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (1993) *Merkez Köyler*, Ankara.
- Doğanay F. (1993) *Kırsal Kalkınma Devlet Planlama Teşkilatı*, Ankara.
- Grigg D. (1995) *An Introduction to Agricultural Geography*, Londra.
- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM) (2000) *Hizmet Uygulamaları Genel Envanteri* (01.01.2000 itibarıyla), Ankara.
- Maekinnen N. Byrden J. M., Bell C., Fuller A. M., Spearman M. (1991) "Pluriactivity, Structural Change and Farm Household Vulnerability in Western Europe", *Sociologia Ruralis*, Vol. XXX-1.

Özkan A. (2000) *The Process of Depeasantisation A Case Study: Kızılcahamam-Çeltikçi Region*, Ankara. (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.)

State Planning Office (SPO) (1994) *Turkish Agriculture and European Community Policies, Issues Strategies and Institutional Adaptation*, Yayın No: DPT: 2241-AETB:25, Ankara

Taraklı D. (1982) *Mudurnu Orman İçi Tarım İşletmelerinin Analiz ve Planlama Sonuçlarına Göre İlçe Çapında Gerekli Fiziki Yatırımlar*, Ankara

..... (1987) *Devegeçidi Sulaması (Güneydoğu Anadolu Projesi İçinde Bir Örnek -Bugünkü ve Planlama Durum-)* Ankara

..... (1990) *Ormanlarımızın ve Yerleşimleri*, Ankara

..... (1994) *Otuzbeş Yıl Sonra Tokat İlının Kızık Köyü*, Ankara.

..... (1995) *"Tarım, Kalkınma ve İnsan"*.

TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Tarım Haftası 94 Sempozyumu, S.45-67, Ankara

..... (1997a) *"Orman Köylüleri ve Köyleri İçin Bir Kalkınma Modeli Önerisi"*, Tabiat ve İnsan, Yıl:31, Sayı:2, S:7-9, Ankara

..... (1997b) *"Genel Tarım Politikaları"*, Tabiat ve İnsan, Yıl:31, Sayı: 3, S:3-8, Ankara.

..... (1999) *"Sayılarla Tarım ve Orman Köylüsüne Yaklaşım"*, Tabiat ve İnsan, Yıl: 33, Sayı:1, S:12-17, Ankara

..... (2000) *"Yaşam ve Çevre"*, Tabiat ve İnsan, Yıl: 34, Sayı:2, S:22-30, Ankara

..... (2000) *"Bir Üretim Tarzı ve Kooperatifi"*, Tabiat ve İnsan, Yıl: 34, Sayı:3, S:39-40, Ankara

Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı (TOKB) (1985), *35074 Köyümüzün Envanter Etüdları*, Ankara

Yerasimos S. (1980) *Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye*, İstanbul

Türkiye’de Köylülüğün Çözülme Süreci

Alper ÖZKAN*

ODTÜ, Şehir ve Bölge
Planlama Bölümü
Doktora Öğrencisi

Köylülüğün çözülmesi¹ oldukça karmaşık bir süreci ifade etmektedir. Evrimsel olarak bu süreç evvela öncelikle Sanayi Devrimini ve mekanizasyon sürecini ilk olarak yaşamış olan İngiltere’de başlamış, ardından Avrupa ülkeleri geneline yayılmıştır. Daha sonra Japonya gibi geç sanayileşmiş ülkelerde yaşanan bu süreç son olarak gelişmesini tamamlamamış ülkelerde devam etmiş veya etmektedir.

Türkiye İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra kırsal alanlarında yapısal bir dönüşüm süreciyle karşılaşmıştır. Bu dönüşüm sürecinin en önemli boyutlarından biri köylülüğün çözülmesi olmuştur. Günümüzde kırsal alandaki çözülme ve buna bağımlı olan kentleşme hareketi son aşamasına gelmiştir. Bu yazı köylülüğün çözülme sürecinin Türkiye’nin kırsal yapısına olan etki ve sonuçlarını incelemeyi hedeflemektedir. Köylülüğün çözülme sürecinin kırsal alanlarda önemli sorunlar yarattığı ortadadır ve süreci incelemeden bu sorunların ele alınması pek mümkün görülmemektedir.

Bu yazı köylülüğün çözülmesi diye adlandırdığımız ve 1946’lı yıllar sonrasında başlayan sürecin bugün yarattığı sorunların ortaya konulmasına yönelik bir yazı değildir. Bu ayrı bir makalenin konusu olarak ele alınabilir. Burada süreç evrimsel olarak ve farklı politik tercihlerin etkilerine göndermelerle tartışılacaktır.

Kırsal çözülme sadece kırsal alandan kente

göç süreci olarak açıklanamaz. Aslında köylülüğün çözülmesi, sosyal bir sınıf olarak köylü olmanın gerektirdiği alışkanlıklardan, yaşama biçimlerinden vazgeçmeyi, üretim tarzlarının dönüşümünü ifade etmektedir. Tarım sektöründekilerin yaşamlarını kentte yoğunlaşmış üretim tarzlarıyla sürdürmeleri, (Araghi, 1995), üretim tarzı ve ilişkilerinin değişimi (Franklin, 1969), yansıttığı sosyal ve kültürel değerlerin değişimi (Shanin, 1985) anlamına da gelmektedir. Günü yaşayan ve yerel için üreten bir anlayıştan ulusal ve küresel pazar için üreten uzun erimli yaşayan bir anlayışa geçişi de ifade etmektedir.

19. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren yaşanan sosyal dönüşüm süreçlerinden en dramatik olanlarından birisi de köylülüğün çözülmesi sürecidir. 20. Yüzyılın ortalarına gelindiğinde Avrupa köylülük özelliği gösteren tek ülke Türkiye’dir. (Hobsbawn, 1996). Ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye’de hızlı bir kentleşme ve dönüşüm süreci başlamıştır. Bu yazıda kullanılan köylülüğün çözülmesi süreci ifadesi sadece kırsal alanlardan kentsel alanlara fiziksel göçü betimlemektedir. Köylülüğün çözülme süreci aynı zamanda toplumsal alışkanlıkların değişimini, yaşama biçimlerinin dönüşümünü de barındırmaktadır. Bu bağlamda 1980’li yıllara kadar daha çok kırsal özellikleri barındıran Türkiye’de ancak bu yıllardan sonra kırsal olan çözülme göç ifadesiyle tanımlamak daha doğru olacaktır.

*Alper Özkan halen ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümünde doktora öğrencisidir. Bu makaleyi 2000 yılında ODTÜ Bölge Planlama bölümünde yazdığı yüksek lisans tezinin bir bölümüne referansla hazırlamıştır.

¹ Depopulation kelimesinin karşılığı olarak Köylülüğün Çözülmesi ifadesi kullanılmıştır.

Bu dönemin ekonomik tercihleri aslında tarım sektörünün gelişimine yönelik önlemleri barındırmaktaydı.

Bu yazıda Türkiye’de 1946’lı yıllardan sonra yaşanan kırsal dönüşüm süreci farklı sosyo-ekonomik politikaların ve gelişmelerin ışığı altında 3 dönemde irdelenecektir. Yazıda anlatım her bir dönem için öncelikle bu dönüşümün makro düzeyde genel özellikleri ve mikro düzeyde yani tarım işletmeleri ölçeğinde nasıl olduğunu açıklayıcı tarzda yapılacaktır.

KIRSAL ÇÖZÜLMENİN BAŞLAMASI

Türkiye’de 1946-1963 Döneminde Kırsal Yapının Dönüşümü

1946 yılı Türkiye için sosyo-ekonomik politika açısından bir dönüm noktası olarak tanımlanabilir. Tek partili siyasi dönemden çok partili döneme geçiş bu yılda olmuştur. Bu gelişmenin Türkiye açısından önemli sonucu ithal ikame politikalarından dışa açılım politikalarına ve serbest ticaret politikalarına geçişi beraberinde getirmesidir. Bu, aslında dış ticaretin gelişimine yönelik olarak alınmış önemli bir karardır ve Türkiye’nin sosyal, politik ve ekonomik hayatını

önemli derecede etkilemiştir. Çok partili döneme geçiş, ekonominin dış sermaye ve yardımlara açılımı ve dolayısıyla yeni tüketim tarzlarına ve özel sermaye birikimine olanak veren bir gelişime olarak tanımlanmaktadır. (Kepenck, 1996).

Bu dönemin ekonomik tercihleri aslında tarım sektörünün gelişimine yönelik önlemleri barındırmaktaydı. Keyder (1988) dönemin tarımsal gelişmeye yönelik özelliklerini, gelişen iç ve dış ticaret ve artan tarım kredileri ve artan ekilebilir arazi miktarı olarak tanımlamaktadır. Keyder’e göre dönemin üzerinde durulması gereken diğer önemli özelliği ise ulusal ekonomik bütünleşmedir ve bu bütünleşmenin iki farklı boyutu vardır. Birincisi köylülerin iş gücü pazarına katılmaları, ikincisi ise ulaşım ve iletişim altyapılarındaki gelişmeler sebebiyle tarımsal üretimin yerel pazarların ötesinde ulusal pazara yönelik olarak yapılmaya başlamasıdır.

Aslında bu dönem içerisindeki en önemli gelişme dışa açılım politikalarının bir sonucu olarak gündeme gelen Marshall Yardımıdır. Türkiye kırsal yapısının dönüşüm süreci 1948

Tablo 1. Türkiye’de Temel Tarımsal Girdi Miktarlarındaki Değişimler (1945-1962)

Yıllar	Ekilen Arazi (10000 dönüm)	Artış Oranı	Traktör Sayısı	Artış Oranı	Tarımsal Krediler (Milyar TL- 1963=5abıt)	Artış Oranı	Toplam Tarımsal Arazi / Toplam Tarımsal Kredi TL/ Dön 1963=5abıt)	Artış Oranı
1945	12664	-	1156	-	332	-	2.6	-
1946	13093	3.4	1356	17.3	518	55.8	4.0	50.6
1947	13575	3.7	1556	14.7	715	38.1	5.3	31.2
1948	13900	2.4	1756	12.9	694	-2.9	5.0	-5.2
1949	13264	4.6	9170	422.2	991	42.8	7.5	49.6
1950	14542	9.6	16585	80.9	1212	22.3	8.3	11.5
1951	15272	5.0	24000	44.7	1794	48.1	11.7	41.0
1952	17361	13.7	31415	30.9	2964	65.2	17.1	45.3
1953	18812	8.4	35600	13.3	3278	10.6	17.4	2.1
1954	19616	4.3	37743	6.0	3651	11.4	18.6	6.8
1955	20998	7.0	40282	6.7	3541	-3.0	16.9	-9.4
1956	22453	6.9	43727	8.6	3702	4.5	16.5	-2.2
1957	22161	1.3	44144	1.0	3456	-6.7	15.6	-5.4
1958	22765	2.7	42525	-3.7	3087	-10.7	13.6	-13.8
1959	22940	1.0	41896	-1.5	2754	-10.8	12.0	-11.5
1960	23264	1.4	42136	0.6	2718	-1.3	11.7	-2.7
1961	23076	-1.0	42505	0.9	1848	-32.0	8.0	-31.4
1962	23215	1.0	43747	2.9	2034	10.1	8.8	9.4

Kaynak: TC. Başbakanlık DİE Türkiye Yıllık İstatistikleri ve Kepenek 1996: 97 den uyarlanmıştır.²

² Tarımsal Krediler DİE nin toplam eşya fiyat endeksine göre 1963 yılı sabit kabul edilerek verilmiştir.

yılında Truman Doktrini ve Marshall Yardımı sonucu Türkiye kırsal alanlarında mekanizasyon sürecinin başlamasıyla oluşmuştur. Çok kısa bir süre içerisinde oldukça büyük miktarda traktör ithali gerçekleşmiştir. 1948'de 1.756 olan traktör sayısı 1950 yılında 16.585 ve 1957 yılında 44.144 sayısına erişmiştir (bkz Tablo 1). Dolayısıyla 1948 yılından sonra Türkiye'de tarım alanlarına çok sayıda traktör girmiş ve bu süreç iki temel sonuç doğurmuştur.

Bunlardan birincisi tarımsal işgücü ihtiyacındaki azalma, ikincisi ise mekanizasyon nedeniyle tarımsal alan ihtiyacında olan artış. Bu süreç erken sanayileşmiş batı ülkelerinde de benzer şekilde yaşanmıştır. (Özkan, 2000)

Bahsedilen birinci sonuç, yani çok miktarda traktör ithali sonucu azalan tarımsal işgücü ihtiyacı kırsal çözülme sürecinin başlangıcını oluşturmuştur. Mekanizasyon, işgücünün yerini almış ve bir anda kırsal alanda ihtiyaç fazlası oldukça yoğun bir nüfus ortaya çıkmıştır.

Aslında mekanizasyonun kırsal çözülmenin ve kırdan kente göçün temel nedenlerinden olduğu açıktır. Bu konuyla ilgili olarak tarımsal alana giren traktör sayısıyla kırdan kente olan göç miktarı hakkında doğrusal bir orantı olduğu kabulüne dayanarak bu dönemde gerçekleşen göç miktarının yüksek olması gerekliliğine dikkati çeken bir görüş bulunmaktadır (Keleş, 1990). Sürecin sadece mekanizasyonla açıklanamayacağını ve eğer bu şekilde açıklanabilse gerçekleşen göç miktarının çok daha yüksek olması gerekliliğini savunan karşı bir görüş de mevcuttur. (Tekeli, 1982)

Yukarıda bahsettiğimiz mekanizasyon sürecinin ikinci sonucunun yani tarımsal arazi miktarındaki artışın kırsal çözülme, kırdan kente göçü, önleyici yönde etkisi olmuştur. Kiray tarımsal alan olarak kullanıma açılan yeni arazilerin etkisinin mekanizasyonla birlikte kırsal işgücüne olan ihtiyacı yaklaşık dengeli bir seviyede tuttuğunu belirtmiştir (Kiray, 1972: 171). Buna paralel olarak Tekeli'de (1982) açılan yeni arazilerin doğurduğu işgücü ihtiyacı artışının mekanizasyon nedeniyle azalan işgücü ihtiyacından fazla olduğuna ve dolayısıyla bu dönemde göçün ve kırsal çözülmenin hızla başlamadığını belirtmiştir. (Tekeli, 1982: 91)

Kırsal işgücü eksikliği nedeniyle atıl kalan alanlar, yeni açılan tarım arazileri (bunların bir kısmı

orman alanlarının tarım alanlarına dönüşmesiyle açılmıştır), büyük toprak sahiplerinin kullanamadığı araziler mekanizasyonun etkisiyle ekilmeye başlamıştır. Tekeli ve İlkin'e (1988: 79) göre 1940'lı yıllarda kıtlık, arazi miktarlarında değil işgücünde olmuştur. Tarımsal gelişmenin en kolay yolu ise yaygın tarım yolunu seçerek yeni alanların tarımsal etkinliklere açılmasıdır.

Traktörlerin sürüm kapasiteleriyle marjinal araziler dahil olmak üzere oldukça fazla miktarda arazi ekilmeye ve tarımsal etkinlik yapılmaya başlanmıştır. 1948'de 140 milyon dönüm olan ekilen arazi miktarı, 1956'larda 220 milyon dönüme kadar ulaşmıştır. Bu dönemde tarımsal gelişme yaygın (extensive) tarım yoluyla gerçekleştirilmiştir. Tablo 1, yaygın tarım tercihinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Hazineye ait marjinal alanlar, mera ve orman alanları işlenmeye başlamıştır. Kısaca bu dönemde tarımsal alan bolluğundan kıtlığına doğru bir geçiş olmuştur. Ancak bu gelişme sınırsız bir gelişme olamazdı, çünkü Türkiye'nin marjinal alanlar dahil tarıma elverişli arazisi sınırlı miktarda bulunmaktadır. Bu nedenle 1960'lı yıllara gelindiğinde tarımsal gelişme yaygın tarım yoluyla değil, ekilebilir arazi sınırlarına ulaşıldığından yoğun (intensive) tarıma geçiş yoluyla sağlanmıştır (Keyder, 1983: 36).

Dönemin yaygın tarımsal özelliğini vurgulayan diğer bir gösterge ise kimyasal girdi miktarlarındaki düşüklüktür. 1948 yılında 13.823 ton olan gübre kullanımı 1962 yılında 295.321 tona çıkmıştır. Ancak ekilen tarım alanlarındaki büyüme dikkate alındığında dönemin düşük verimli tarımsal üretim kapasitesi ortaya çıkmaktadır (bkz Tablo 1). Buna paralel olarak tablodan da görülebileceği gibi tarımsal kredi miktarlarının düşüklüğü de tarımsal girdi miktarlarını doğrudan etkileyen bir faktör olarak tarımsal üretkenliğin düşüklüğüne yol açan diğer bir etkidir.

1955'lerden sonra tarımsal üretimdeki gelişme hızı yavaşlamıştır. 1956'lı yıllardan sonra dış ödemeler dengesindeki kriz ve yurda giren traktör sayısındaki azalma nedeniyle dönemin tarımsal üretim artışı yavaşlamıştır. 1950'den 1960'a kadar üretkenlik artışı %9 ile sınırlı kalmıştır (Kazgan, 1966: 168). 1957'den sonra iç ticaret hacmindeki azalma da bu sınırlı üretkenlik artışında etkili olmuştur. (Boratav, 1981: 91) Zaten bu yıllardan sonra tarımda üretilen fazla, tarım dışı sektörlere aktarılmaya edilmeye başlamıştır (Kepenek, 1996: 97-98).

Kırsal
çözölme
kentte olup
bitenle de
ilgili olarak
düşü-
nülmesi
gereken bir
süreçtir.

1946-1963 döneminin başlangıcında yaşanan hızlı mekanizasyon süreci, ekilebilir arazi miktarındaki artışlar, dönemin sonlarında yaşanan iç ticaret hacmi daralmaları ve dış ödemeler dengesindeki kriz nedeniyle azalan traktör ve girdi miktarları, kırsal çözölme sürecini etkileyen faktörler olarak öne çıkmaktadır. Kırsal çözölmenin başlaması ve kırdan kente göçün hız kazanması nedeniyle kentleşme sürecinin başlangıç evresi olarak tanımlanan bu dönemde Türkiye'nin kırsal ağırlıklı sektörel yapısı devam etmiştir. Ancak ulusal gelirde tarımın payı bu dönemde %45,8 den %37,9'lara düşmüştür (Kepenek, 1996) ve beklenen hızlı dönüşüm süreci yukarıda belirtilen faktörler nedeniyle gerçekleşmemiştir.

1945 yılında çıkarılan Arazi Reformu Yasası da bu süreçte etkili olan gelişmelerdendir. Buna göre yaklaşık 320000 çiftçiye arazi verilmiştir ki bu rakam kırsal hane halklarının yaklaşık %10-15'i gibi bir oranı oluşturmaktadır. (Keyder, 1988: 150) Bu yasa arazilerin hakepa dağıtımından yetersiz olsa da denilebilir ki nüfusun kırdan kalmamasını desteklemiştir. Tarım sayımına göre 1950'den 1960'e kadar arazi sahibi olan ailelerde yaklaşık %35'lik bir artış meydana gelmiştir.

Kırsal çözölme sürecini etkileyen faktörlerin en önemlilerinden biri de nüfus dinamikleridir. Kırdan kente göçün ve dolayısıyla kentleşmenin en önemli bağımsız değişkeni mekanizasyon ve nüfus artış oranları olarak gösterilebilir. (Tekeli, 1978: 31)

İkinci Dünya Savaşı yılları sonrası dönemde aslında erken sanayileşmiş batılı ülkelerin de yaşadığı demografik geçiş sürecinin başlangıç evresi olarak görülebilir. Bir ülkede demografik yapı o ülkenin sosyo-ekonomik dinamikleriyle birlikte şekillenmektedir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte nüfusu artırmaya yönelik eğilimler diğer faktörlerle birlikte demografik geçiş sürecinin başlangıç evresini oluşturmuştur. 1939'da DDT'nin uygulanmaya başlaması, sıtma ile mücadele ve tıp alanındaki diğer gelişmeler ölüm oranlarında ciddi azalmaları gündeme getirmiş ve Türkiye'de

1940'lardan sonra hızlı bir nüfus artışı yaşanmıştır. Nüfusun yaklaşık %80'inin kırdan yaşaması kırsal nüfusun artış eğilimlerini belirleyici kılınmış (Behar ve diğerleri, 1999) ve 1950'li yıllarda kırsal nüfus artışını özendirici küçük düzenlemeler devlet tarafından yapılmıştır (Kepenek, 1996: 364). Sonuç olarak bu dönemde nüfus artış hızının yüksekliği kırsal çözölme sürecine neden olan önemli faktörlerden biri olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1960'lı yıllara kadar olan dönemde hızlı mekanizasyon ve hızlı nüfus artışı kırsal çözölme sürecinin başlamasında önemli rol oynayan faktörler olmuştur. Aynı dönemde miktar olarak artan tarım arazileri ve dönemin sonlarında artışı yavaşlayan tarım kredileri, kırsal çözölme sürecini etkileyen faktörler olmuştur. Aynı zamanda kırsal çözölme sürecini başlatmış ve tarım dışı sektör gelişmeye başlamıştır. Kırsal çözölme kentte olup bitenle de ilgili olarak düşünülmesi gereken bir süreçtir. Kentleşme geliştikçe tarımsal ürün ihtiyacı da giderek artmıştır. Bu yönden bakıldığında mekanizasyon, kapitalizmin gelişmesi ve kentleşme bir yandan kırdan kente göçü gerektirirken bir yandan da marjinal olarak kırdan kalmamanın gereksinimini ortaya çıkarmıştır. (Tekeli, 1982)

Ayrıca kentsel şerhlerin yeterince hızlı gelişmemesi ve yeterli istihdam olanaklarının yaratılamaması kırdan kente göçü engelleyen bir unsur olmuş, marjinal tarım arazilerine yönelme dolaylı olarak sebep olmuştur.

Bu noktaya tartışılan kadar bütün konular kırsal çözölme sürecini etkileyen faktörlerdir. Kırsal çözölme sadece mekanizasyona bağlamak yanlış olacaktır. Makro anlamda çözölme sürecini etkileyen faktörlerin aynı zamanda tarım işletmeleri düzeyinde mikro faktörlerle de ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

1946-1963 Döneminde Kırsal Yapısal Dönüşüme Neden Olan İşletme Seviyesindeki Değişimler

İkinci Dünya Savaşı yılları sonrasında Türkiye kırsal yapısında küçük işletmelerin yoğunluğu

Tablo 2. Türkiye'de Kentsel ve Kırsal Nüfus Artışları 1945-1960

Yıllar	Nüfus (milyon)	Yıllık Nüfus Artışı (binde)		
		Toplam	Kentsel	Kırsal
1945	18.8	10.59	13.10	9.12
1950	20.9	21.73	22.47	21.49
1955	24.1	27.75	55.67	17.48
1960	27.8	28.53	49.21	19.53

Kaynak T. C. Başbakanlık DİE, Nüfus Sayımları

bulunmaktaydı. (Keyder, 1963) Araştırmalar küçük ölçekli tarım işletmelerinin ve çiftçiliğin yerel pazara yönelik olarak yapıldığını ortaya çıkarıyordu (Boran, 1945). 1950'li yıllarda arazi sahipliği açısından kutuplaşma tam olarak yaşanılmamıştı. İşletmeler üretimi ya kendileri ya da yerel pazar için kara sabun gibi geleneksel işleme yöntemleriyle gerçekleştiriyorlardı.

Tablo 3 incelendiğinde bu dönemde kırsal yapının çoğunluğunu küçük işletmelerin oluşturduğu görülmektedir. Tabloya göre 100 dönümden küçük işletmelerin toplam işletmelerdeki payı 1950 yılında yaklaşık %83 civarındadır. Bu oran 1963 yılında %86 civarında olup ekilebilir arazinin %48'ini oluşturmaktadır. Bu değerler dönem içerisinde tarım işletmelerinin büyüklük açısından çok fazla bir değişikliğe uğramadığını göstermektedir. Ancak 1948'li yıllarda sayıları az olmasına rağmen büyük tarım işletmeleri de bulunmaktaydı (Tekeli, 1982). Bu işletmelerin iki farklı tipi vardı. Bunlardan birincisi yarı feodal üretim yapan işletmelerdi; yani işgücüne dayalı üretim yaparak ürettiğinin bir bölümünü yerel dışı pazarda satan büyük tarım işletmeleriydi. Kapitalist büyük tarım işletmeleri ise üretiminin çoğunu pazara yönelik yapan işletmelerdi. (Tekeli, 1982)

Tekeli'ye (1982) göre geniş toprak sahipleri yeni ulaşım olanaklarını kullanarak ve arazilerinin büyütürerek pazara yönelik üretim yapmaya başlamışlardır. Bu işletmeler ortakçıları başka arazi- lere veya kentlere yollama ve arazilerini büyütme yoluyla kapitalist üretime geçmeye başlamışlardır. Fakat marjinal tarım alanlarındaki büyük işletmeler traktörlerini verimli olarak kullanamadığından

yarı mekanize yarı ortakçı üretimlerine devam etmişler ve ancak bir miktar pazara yönelik üretim yapmaya başlamışlardır. (Tekeli, 1982)

Küçük toprak sahipleri ise ya tarım işçileri olmayı seçmiş, ya kırsal alanda kalarak farklı sektörlerden para kazanma yolunu denemiş ya da risk alıp traktör sahibi olarak topraklarını büyütme çalışmışlardır. Bunların dışındakiler ise mekanizasyonla birlikte kente göç etme yolunu seçmişlerdir. (Tekeli, 1982)

Hızlı mekanizasyon süreci ve savaş sonrası devletin karayolu geliştirme politikasıyla birlikte ulusal pazarın ağısal bütünleşmesi yukarıda değinilen büyük tarım işletmeleri başta olmak üzere işletmelerin üretim tarzlarını etkilemeye ve yerelin dışında ülke pazarına yönelik üretim yapmalarını beraberinde getirmiştir.

Bu gelişmeler farklı işletme büyüklüklerinde farklı dönüşümlere yol açmıştır. Genellikle büyük işletmeler traktör kullanımına geçmiş, arazilerini genişletmeye başlamıştır. Kiray ve Hinderink'e (1968) göre büyük işletmeler arazilerini 3 yolla genişletmişlerdir. Bu yollardan birincisi ortakçı- ları tarım işçilerine dönüştürerek onlara verilen arazi hakkından yararlanmak. İkincisi küçük çiftçilerden arazi satın almak ki 20 yılda toplam arazi sahibi çiftçilerin yaklaşık %25'i arazisini kaybetmiştir. Üçüncü ve yaygın olan yol ise devlet arazilerini, meraları tarıma açarak arazileri geniş- letmek şeklinde olmuştur.

Sonuç olarak kırsal çözülme süreci tarım işlet- meleri düzeyinde incelendiğinde de farklı birçok deneyimin yaşandığı söylenebilir. Büyük toprak sahiplerinin mekanizasyon sürecinden etkilenmesi

Makro anlamda çözülmeyi etkileyen faktörlerin aynı zamanda tarım işlet- meleri düze- yinde mikro faktörlerle de ilişkilen- dirilmesi gerekmektedir.

Tablo 3 Büyüklüklerine Göre Tarım İşletmelerinin Dağılımı, 1950-1963

Büyüklük	1950			1963		
	İşletmelerin %si	Ekilen Arazi %si	Ortalama İşletme Büyüklüğü	İşletmelerin %si	Ekilen Arazi %si	Ortalama İşletme Büyüklüğü
1-50	61.7	18.9	25	68.7	24.3	19
51-100	21.8	18.8	71	18.1	23.9	71
101-200	10.5	19.1	150	9.4	23.7	136
201-500	4.4	16.9	317	3.2	17.0	286.1
501-	1.6	26.3	1337	0.6	11.1	1041.7
Toplam	100	100	-	100	100	-
Büyüklük	2512800	20750591	-	3100850	16734335	-

Kaynak: TC. Başbakanlık DİE Türkiye Tarım Sayımları 1950-1963'den ayrılmıştır.

küçük toprak sahiplerinkinden farklı olmuştur. Ancak kırsal çözülmenin baş aktörleri olan küçük toprak sahipleri marjinal alanlara gitmek, tarım işçisi olmak gibi çok yönlü düşünülmesi gereken yollara başvurmuşlardır. Bu nedendir ki bu dönemde öngörülen kırsal çözülme beklenenin altında gelişmiştir.

KIRSAL ÇÖZÜLMENİN YAVAŞLAMASI

1963-1980 Döneminde Kırsal Yapının Dönüşümü

İç pazar yönelimli ve ithal ikame stratejisine bağlı politikalar dönemin siyasi ve ekonomik kimliğini tarif etmektedir. Bu tercih dönem içerisinde popülist politikaların takip edilmesine imkan tanımıştır (Boratav, 1981: 95). Popülist politikalar kırsal çözülmeye açısından analize dahil edilmesi gereken bir yöndür. Tarım ürünleri fiyatlarının desteklenerek belli bir fiyatın üstünde tutulması, mazot fiyatlarının dünya piyasasının altında tutulması, gübre vb girdilere yapılan sübvansiyonlar, kırsal çözülme sürecini etkileyen ve geciktiren uygulamalardır.

Popülist politika aslında herhangi bir sektörün devlet eliyle fazlaca desteklenmesi olarak algılanmamalıdır. Kaynakların, kısıtlılığının bilincinde olarak, çoğunlukta olan kırsal alan nüfusunun yararına siyasi beklentilerle aktarılması durumudur. Aslında Türkiye tarımının mevcut koşullarda dış dünya ile rekabet edememesi durumu bu politikaların sonucudur yorumu yapılabilir.

Dönem içerisinde mekanizasyon sürecine bakıldığında traktör sayısında ciddi artışlar görülmektedir. Ayrıca tarımsal krediler de bir önceki döneme göre oldukça artan bir seyir izlemiştir. Tablo 3 incelendiğinde, özellikle 1970'li yıllardan sonra verilen tarımsal kredilerdeki artışlar göze çarpmaktadır. Aynı tablo bize ekilen tarım arazilerinin

artışındaki kısıtlılığı göstererek dönemin diğer bir özelliğini de yansıtmaktadır. Keyder'in (1983) de belirttiği gibi 1960'lardan sonra ekilebilir tarım arazilerinin sınırına ulaşılmış ve yaygın tarımsal üretim özelliğinden yoğun tarımsal üretime geçme zamanı gelmiştir.

1970'li yıllardan sonra popülist politikaların etkisiyle tarımsal kredilerde oldukça büyük artışlar görülmüş ve ilişkili olarak mekanizasyon süreci de hızlanmıştır. 1970'li yıllara sonrasında gübre kullanımlarında da ciddi artışlar meydana gelmiştir. 1963 yılında 426 bin ton olan kullanım, 1977 yılında 7 milyon 470 bin ton'a yükselmiştir. Dönemde tarım arazilerinin sınıra ulaşması ve yoğun tarıma geçiş beraberinde verimlilik artışını da getirmiştir. Özellikle 1970'lerden sonra tarımsal üretimde hızlı verimlilik artışları meydana gelmiştir. (Kazgan, 1988: 284)

Kazgan (1988), bu dönemde yaşanan üretkenlik artışını tarım sektöründe kişi başına gelirin tarım dışı sektöre oranının sabit olmasıyla ilişkilendirerek tarım sektörünün tarım dışı sektörle yarışarak gelir artışlarında yaklaşık aynı seyri izlediğini belirtmiştir. Kazgan'a (1988: 254) göre 1970'lerde toplam ekilen arazinin %1'inde gübre kullanılırken 1980'lerde ekilen arazinin %47'sinde gübre kullanımına başlanmıştır. Ancak tarımın ulusal milli gelir içindeki payı 1963 yılında %36 iken 1973 yılında bu oran %24'e düşmüştür (DİE, İstatistik Yıllıkları). Kentleşmenin ve kentsel hizmet sektörünün gelişmeye başlaması bu süreçte önemli rol oynayan faktörlerdendir.

Kısaca popülist politikaların etkisinde tarımsal girdilere verilen sübvansiyonlarla, artan kredilerle birlikte güdülen korumacı politikalar kırsal çözülmeyi engelliyici ve kırsal nüfusu yerinde tutucu nitelikte olmuştur. Mekanizasyonun devam etmesi, ekilebilir arazilerin sınırına ulaşılması ise birinci inceleme dönemimizden farklı olarak

Tablo 4. Türkiye'de Temel Tarımsal Girdi Miktarlarındaki Değişimler (1963-1980)

Yıllar	Ekilen Arazi (10000 dönüm)	Artış Oranı	Traktör Sayısı	Artış Oranı	Tarımsal Krediler (Milyar TL-1963=100)	Artış Oranı	Toplam Tarımsal Kredi / Toplam Tarımsal Arazi TL/ Dön 1963=100	Artış Oranı
1963	26048	-	51000	-	2,3	-	8,83	-
1967	26272	1	75000	47	4,2	82,6	15,99	81,1
1972	28226	7	136000	81	4,9	16,7	17,36	8,6
1977	27930	-1	370000	172	13,0	165,3	46,54	168,1
1980	28175	1	458000	24	10,0	-23,1	35,49	-23,7

Kaynak: TC, Başbakanlık DİE Türkiye Yıllık İstatistikleri

çözölmeýi destekleyici yönde etkili faktörler olmuşlardır. Fakat bu dönemde marjinal alanlarda bulunan küçük işletme sahipleri de dahil olmak üzere kırsal yerleşmelerde bulunan nüfusun büyük kısmı korumacı politikalar sayesinde yaşamlarını kırdı sürdürmeye devam edebilmişlerdir.

Dönemi nüfus dinamikleri açısından incelediğimizde bir önceki döneme göre doğurganlık oranlarının yüksek olmadığı ve nüfus artış hızlarının azaldığı belirtilebilir. Birinci Kalkınma Planı ile birlikte hızlı nüfus artışının bir problem olarak görölmeye başlaması 1965'li yıllarda nüfus planlamasını gündeme getirmiştir. 1965'li yıllarda kullanılmaya başlayan doğum kontrol yöntemleri süreçte etkili olmuştur (Behar ve diğerleri, 1999). Ancak daha önce de belirtildiği gibi nüfus dinamikleri, planlanan politikalardan çok sosyal ve ekonomik şartlarla şekillenen yapılar olduğundan kırsal alanda mekanizasyonun etkisiyle azalan tarımsal işgücü ihtiyacının nüfus artış eğilimlerini azaltıcı yönde etki yaptığı söylenebilir. Bu inceleme döneminde, nüfus dinamikleri açısından demografik geçiş sürecinin ikinci aşaması olarak nitelendirilebilecek özellikler görölmektedir. Nüfus artış hızı bir önceki inceleme dönemimize göre düşmüştür. Nüfus artışının azalması da kırsal çözölmeýi; kırdan kenti göçü dolaylı olarak engelleyen diğer bir unsur olarak düşünölebilir.

Sonuç olarak bu dönemde ortaya çıkan popölist politikaların etkisindeki korumacı yaklaşım, artan üretim miktarları, verimlilik artışı ve azalan nüfus artış hızı kırsal çözölmeýi önleyen, devam eden mekanizasyon ve sınırlarına ulaşılın ekölebilir arazi vb unsurlar çözölmeýi zorunlu hale getiren unsurlar olmuş; ve sonuç olarak çözölme bir önceki döneme göre daha sınırlı gerçekleşmiştir.

1963-1980 Döneminde Kırsal Yapısal Dönüşüme Neden Olan İşletme Seviyesindeki Değişimler

1963-1980 döneminde tarım işletmelerinin oldukça büyük çoğunluğu yine küçük ölçekli

işletmelerden oluşmaktaydı. Dönemin popölist politikaları korumacı ve destekleyici önlemlerle küçük tarım işletmelerinin devamını sağlıyordu. Kırsal çözölme bu dönemde yoğun bir şekilde olmamış, ancak işletme düzeyinde dönüşümler yaşanmaya devam etmiştir.

Farklı büyüklük ve düzeydeki işletmeler bu dönemde farklı dönüşüm süreçleri yaşamışlardır. Bunlardan birinci grup kendi ihtiyaçları için üretim yapan küçük işletmelerdir ve genelde göç eğiliminde olmuşlardır. İkinci grup yani küçük toprak sahibi olup da ekonomik etkinliklerini çeşitlendirerek devam ettiren işletmelerdir. Üçüncü grup sermaye birikimi için gerekli teknoloji ve hane işgücünü barındırmayı başarabilen büyük işletmelerdir. Sonuncu grubu ise kapitalist üretime geçen işletmeler oluşturmaktadır. (Keyder 1983)

Tablodan da görölebileceği gibi 1963 yılında toplam işletme sayısının %70'ini oluşturan küçük işletmeler toplam tarım arazisinin %25'ini ekmektedir. 1980'e gelindiğinde küçük işletmeler %62,1'lik oranla çoğunluğunu korumakta fakat ortalama işletme büyüklüklerinde küçük değişiklikler görölmektedir. 1963 yılından 1980'e kadar 200 dönümden fazla toprağı bulunan işletme sayısında büyük artış olmuştur. Bu değişim aslında işletmelerin topraklarını büyüterek kapitalist üretim tarzına geçişlerinin bir göstergesi olarak da düşünölebilir.

1980'li yıllara kadar küçük tarım işletmeleri çoğunlukta olmasına rağmen kırsal çözölme en çok bu işletmelerde olmuştur. Nüfus artışı nedeniyle arazi bölünmesi en çok küçük işletmelerde meydana gelmiş böylece kutuplaşma artmıştır (Akşit, 1988). Yani özellikle küçük toprak sahipleri nüfus artışı nedeniyle topraklarını bölmek zorunda kalmışlardır. Küçölen işletmeler aslında göçe neden olan gelişmelerin başında gelmektedir.

Tablo 6 köyden kente göçün ve bu sebeple kırdı yaşanan çözölmenin 100 dönümden küçük işlet-

Dönemin popölist politikaları korumacı ve destekleyici önlemlerle küçük tarım işletmelerinin devamını sağlıyordu.

Tablo 5. Türkiye'de Kentel ve Kırsal Nüfus Artışları 1965-1980

Yıllar	Nüfus (milyon)	Yıllık Nüfus Artış (binde)		
		Toplam	Kentel	Kırsal
1965	31.4	24.62	39.71	17.14
1970	35.6	25.19	47.33	12.51
1975	40.3	25.00	41.75	13.79
1980	44.7	20.65	30.47	13.29

Kaynak: TC. Başbakanlık DİE, Türkiye Nüfus Sayımları

PLANLAMA
2003/4

Türkiye'de de 1980'lerden sonra tarımı destekleme mekanizmaları ortadan kaldırılmaya başlanmış ve kendi ayakları üzerinde durması yönünde hiçbir önlem alınmayan bu sektör serbest piyasa ekonomisiyle yüz yüze kaldığında sorunlarla karşılaşmıştır.

Tablo 6: Büyüklüklerine Göre Tarım İşletmeleri, 1963-1980

Büyüklük	1963			1980		
	İşletmelerin %si	Etilen Arazi %si	Ortalama İşletme Büyüklüğü	İşletmelerin %si	Etilen Arazi %si	Ortalama İşletme Büyüklüğü
1-50	68.7	24.3	19	62.1	20	20
51-100	18.1	23.9	71	20.2	21.2	65.5
101-200	9.4	23.7	136.1	11.6	23.8	128
201-500	3.2	17.0	286.1	5.3	22.9	268
501-	0.6	11.1	1041.7	0.8	12.1	945
Toplam	100	100	-	100	100	-
Büyüklik	3100850	16734335	-	3650910	227640289	-

Kaynak: TC, Başbakanlık DİE Türkiye Tarım Sayımları 1950-1963 ve Akşit 1988'den uyarlanmıştır.

melerde görüldüğünü göstermektedir. Kırsal dönüşüm sürecinde üç tip tarımsal işletmenin ortaya çıktığını daha önce belirtmiştik. Yeniden hatırlatmak gerekirse bunlar küçük işletmeler, yarı feodal büyük işletmeler ve ulusal pazar ile bütünleşebilen ve ulaşım olanaklarının gelişmesi ile birlikte kapitalist üretime geçebilen büyük işletmelerdir. (Tekeli, 1982)

Kırsal çözümünün ve göçün temel aktörleri olan küçük işletmeler mekanizasyonla başlayan dönüşüm sonrası farklı yönde çözümler üretmişlerdir. Bir kısmı topraklarını satarak kente göç etmiş, bir kısmı topraklarını kiraya vererek potansiyel göçmenler olarak kırdaki yaşamaya devam etmiş, bir kısmı büyük toprak sahiplerinin yanında işçi olarak çalışmaya başlamış, bir kısmı ortakçılık ve kiralama yöntemlerine başvurmuş ve son olarak bir kısmı da hazine arazilerine ve marjinal tarım topraklarına göç etmişlerdir. Bunların haricindekiler kente göç etmeyi seçen kırsal nüfusu oluşturmaktadır. Tablo 5 bu dönemde tercihin genelde kırdaki kalmak yönünde olduğunu göstermektedir. Popülist politikalar, üretkenlik artışı nedeniyle artan nüfus ihtiyacı, kentlerin göç eden nüfusu kaldırabilecek düzeyde gelişmemesi, istihdam olanakları sunamaması bu dönemde kırdaki nüfusun hızla çözülmemesine neden olan faktörlerdir.

KIRSAL ÇÖZÜLMEDEN KIRDAN KENTE HIZLI GÖÇ¹

1980'lerden Sonra Kırsal Yapının Dönüşümü

1980'li yıllar Türkiye ekonomisi açısından dışarı açılma ve liberalleşmeyi beraberinde getirmiştir.

Bu yıllardan sonra liberal ekonomiye geçiş politikaları benimsenmiş ve dış ticaret hacminin gelişmesi yönünde uygulamalar yapılmıştır. İhracatın ve ithalatın desteklenmesi bu politikanın en önemli sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Serbest piyasa ekonomisi, girişimcilik gibi söylemlerin çokça gündemde olduğu bu dönemde genç olarak devlet müdahalesinin en alt seviyede tutulması hedeflenmiş ve piyasa ekonomisine geçiş yaşanmaya başlanmıştır. Bu liberal politika, kırsal göç ve kırsal nüfus açısından önemli sonuçları olan bir seçimdir.

Önceki dönemin politikasının sonucu olarak uygulanan sübvansiyonlar devletin müdahalesinin azaltma yönünde yeni liberal politikayla birlikte ortadan kalkmış ve bir anda devletin tarım sektörüne desteği azalmıştır. Aslında korumacı politikalar Manshold Planı ile birlikte Avrupa Birliği ülkelerinde de 1970'li yıllardan sonra ekonomiye getirdiği yük nedeniyle terk edilmeye başlanmıştır. Türkiye'de de 1980'lerden sonra tarımı destekleme mekanizmaları ortadan kaldırılmaya başlanmış ve kendi ayakları üzerinde durması yönünde hiçbir önlem alınmayan bu sektör serbest piyasa ekonomisiyle yüz yüze kaldığında sorunlarla karşılaşmıştır.

Aslında bu dönemde tarım sektörünün sadece Türkiye'nin takip edilen politikadan ötürü sorunlarla karşılaştığı söylenemez. 1974 yıllarında ortaya çıkan petrol krizi tüm dünyayı etkilemiş ve 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte Türkiye'de de istikrar programının uygulanmasını gerektirmiştir. 1977 yılından sonra dünyada ham madde fiyatlarında meydana gelen düşüklüklerin de etkisiyle;

¹ Makalenin bu bölümünden sonra kırsal çözüme yerine göç ifadesi kullanılacaktır. 1980'li yıllardan sonra kırdaki nüfus kırsal çözüme ifadesiyle anılır; fak istenen özelliklerini yitirmiştir.

Tablo 7. Türkiye’de Temel Tarımsal Girdi Miktarlarındaki Değişimler (1980 sonrası)

Yıllar	Ekilen Arazi (10000 dönüm)	Artış Oranı	Traktör Sayısı	Artış Oranı	Tarımsal Krediler) (Milyar TL- 1963=Sabit)	Artış Oranı	Toplam Tarımsal Kredi / Toplam Tarımsal Arazi TL/Dön 1963=Sabit)	Artış Oranı
1980	28175	-	458000	-	10,4	-	36,9	-
1985	27530	-2	583000	27	7,2	-45	26,2	-29,1
1990	27677	-1	692000	19	3,9	-84	14,1	-46,1
1995	26845	-1	776000	12	4,2	7	15,6	11,0

Kaynak: TC. Başbakanlık DİE, Yıllık İstatistik Kitapları⁴

ama daha çok tarım ürünlerinin satış fiyatlarına verilen sübvansiyonların kaldırılmasıyla beraber tarım sektörü krize girmiş ve kırsal nüfusun göç etme eğilimi giderek artmıştır.

Kırdan kente göçün önemli etkenlerinden olan mekanizasyon açısından incelendiğinde bu dönemde traktör sayısındaki artışın diğer dönemlere oranla azaldığını söyleyebiliriz. Eki-
lebilir tarım arazilerinin sınırına ulaşıldığından toplam ekilen tarım arazilerinde artış olmamış ve bu nedenle traktör sayısında da yüksek bir artış görülmemiştir. Tablo 7 incelendiğinde 1970’li yıl-
lardan sonra neredeyse sabit olan ekilebilir tarım arazileri toplam miktarının 1980’lere gelindiğinde küçük bir azalma gösterdiği görülebilir. Bu daha önce desteklenen tarımsal ürün fiyatlarının etki-
siyle kullanılan marjinal alanların terk edilmesi anlamına da gelebilir.

Bu dönemde diğerlerinden farklı olarak mekani-
zasyonun göçe etkisi çok fazla olmamıştır. Deni-
lebilir ki tarım açısından korumacı politikalarla
vazgeçilmesi göçe sebep olan ana unsur olmuştur.
Bu politikaların paralelinde tarımsal krediler de
sabit fiyatlarla azalmıştır (bkz tablo 7).

24 Ocak kararlarından sonra tarıma verilen süb-
vansiyonlardan çoğu kalkmış yalnızca kimyasal
gübrelere sübvansiyon uygulanmıştır. Ekonomik
istikrar programı nedeniyle teknolojiye olan
yatırımlar da azalmış ve üretkenlik artışı oldukça
sınırlı kalmıştır (Kazgan, 1988).

Aslında 1980’li yıllardan sonra sulanan tarım
arazilerinde belirli bir artış olmuştur. 1980’li yıl-
larda 2,7 milyon hektar olan sulanan arazi miktarı
1990’da 3,9 milyon ve 1995’de 4,3 milyon hektar
olmuş fakat bu artış tarımsal gelişme ve nüfusun
kırdan kalabilmesi açısından yeterli olmamıştır.⁵

Sonuç olarak bu dönemde tarıma verilen desteğin
azalması, girdi fiyatlarının yükselmesi ve tarım
ürünleri fiyatları desteklemesinin durdurulması
bu sektörden elde edilen gelirlerin düşmesine
sebep olmuştur. Tarım sektöründen elde edilen
kişi başına gelirin diğer sektörlerle oranı da bu
dönemde oldukça gerilemiştir. 1975 yılında
%19,2 civarında olan bu oran 1985 yılında %14
civarına gerilemiştir (Kazgan, 1988: 266). Milli
Gelir içerisinde tarımın payı da bu gelişmelere
paralel olarak düşmüştür. 1973 yılında %24 olan
pay 1987 yılında %17’ye, 1992 yılında ise %15’e
gerilemiştir. (Kepenek, 1996)

Tüm bu gelişmeler kırdan kente göçe etkisi
olan gelişmelerdir. 1980’lerden sonra tarım
sektörü, gerek dünyada meydana gelen krizlerin
Türkiye’ye yansması gerek liberal politikaların
benimsenmesiyle birlikte tarıma verilen desteğin
kaldırılması nedenleriyle gelişme kaydedemediği
bir dönem geçirmiştir. Bu nedenle kırdan bu yıllara
kadar bir şekilde kalmış nüfus artık tutunamamaya
başlamıştır. Tablo 8’de görülen kentleşme hızları
1945 sonrasında mekanizasyon etkisiyle yaşanan
göç dalgasının daha fazlasının 1980-1985 döne-
minde yaşandığını göstermektedir.

1980’li yıllardan sonra dışa açılım politikala-
rıyla birlikte yabancı sermaye, ulaşım ve iletişim
altyapılarının gelişimi gibi nedenlerle kentsel
hizmetlerin göreceli olarak gelişmesi, istihdam
olanaklarının artması gibi gelişmeler de kırdaki
nüfusun kenti tercih etmesinde etkili olmuştur.
Bu dönem için nüfus dinamikleri incelendiğinde
artık demografik geçiş sürecinin son evrelerine
gelindiği söylenebilir. Özellikle 1990’lı yıllardan
sonra Türkiye nüfus artış hızları giderek yavaş-
lamıştır. Bu daha önce de belirttiğimiz gibi erken
sanayileşmiş ülkelerin de yaşadığı demografik

⁴ Tarımsal krediler DİE’nin toplam eşya fiyat indeksine göre sabit fiyatlarla verilmektedir.⁵ Bu rakam özel veya kamu (DSİ) tarafından yapılan toplam sulanan arazi rakamı olup DSİ’nin web sayfasından alınmıştır.

geçiş sürecinin son evrelerinin bir özelliğidir. Bu dönemde göçün etkisiyle ilk defa kırsal nüfus azalması görülmeye başlamıştır. 1984 yılından sonra aile planlaması adı altında yapılan çalışmaların da nüfus artışı üzerinde kısmen etkisi olduğu söylenebilir (Behar ve diğerleri, 1999: 43).

Sonuç olarak 1980'li yıllar kırsal kente göçün hızlandığı, kırsal ailelerin tarım gelirleriyle yaşamaya devam edemedikleri bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu dönemde kentleşme süreci hızlanmış, kentsel mekanların bu yoğun göçü hem fiziksel hem de sosyal olarak barındıramaması nedeniyle kentsel sorunların doruğuna ulaşılan bir döneme gelinmiştir. Bu esnada kırsal yapı yoğun nüfus azalması nedeniyle dönüşmüş ve şimdiki halini almıştır.

1980 Sonrasında Kırsal Yapısal Dönüşüme Neden Olan İşletme Seviyesindeki Değişimler

Daha önceki bölümlerde küçük işletmelerin Türkiye kırsal yapısındaki çoğunluğuna değinmiştik. 1980 sonrasında tarıma yönelik korumacı politikaların kalkmasıyla küçük işletmelerin kırsal sürdürülebilirliği oldukça zor hale gelmiştir. Fakat tablo 9 incelendiğinde 50 dönümden küçük işletmelerin sayısında artış olduğu gözlenmektedir. 1980 yılında toplam işletmelerin %62,1'ini oluşturan bu işletmeler 1991 yılında %67'sini oluşturmaktadır.

Bu gelişme iki şekilde açıklanabilir. Birincisi büyük işletmelerin özellikle marjinal alanlarda bulunanların terk edilmesi veya miras nedeniyle parçalanmasıdır. İkincisi ise büyük işletmelerden küçük işletmelere bir dönüşümün olmasıdır.

Daha önce değindiğimiz gibi işletmeler özelliklerine ve kapasitelerine göre farklı dönüşümler yaşamışlardır. Ancak küçük işletmelerin bu dönem şartlarına uyum yolları asıl üzerinde durulması gereken konudur. Akşit (1999) bu konu ile ilgili olarak 1950'li yıllardaki küçük tarım işletmeciliğinin 1980'li yıllardaki ile aynı olmadığını savunmaktadır. Akşit'e göre büyük işletmeler bölünerek küçük işletmelere dönüşmüştür. Ancak mevsimlik işçilik, kırsal hanelerdeki işgücü dağılımının değişmesi tarım dışı sektörün de hane gelirlerine dahil edilmesini gerektirmiştir. Bu değişimler ise küçük işletmelerde yapısal değişikliğe sebep olmuştur (Akşit, 1999). Akşit'e (1999: 184) göre mekanizasyon, ticarileşme, ve hükümet politikaları kırsal alandaki işletmelerin homojenliğini bozmuş ve farklı birçok işletme tipi ortaya çıkmıştır. Benzer olarak erken sanayileşmiş ülke deneyimlerine de bakıldığında tarım sektörüne yapılan desteklerin azalmasıyla gelir çeşitlenmesi ve tarımda teknolojinin kullanılması gibi çözümlerin üretildiği görülebilir. (Özkan, 2000)

1980'lerin ortalarından itibaren yaygınlaşmaya başlayan seracılık alanında küçük işletme tarzının devamına yönelik bir gelişmedir. Özellikle güney ve batı sahil bölgelerinde yaygınlaşan bu üretim tarzı sulama ve iklim imkanlarıyla yapılabilen bir işletme yöntemidir. Geleneksel tarım işletme yönteminden farklı olarak bu işletme tarzı küçük arazi (genellikle 5 hektara kadar) ve yoğun işgücü gerektirmektedir. (Kartal, 1995)

Kepenek (1996) küçük tarım işletmelerinin artışına değinen diğer bir yazardır. Kepenek küçük işletmelerin arazi büyüklüklerinde meydana gelen küçülmelere dikkati çekmektedir (bkz

Tablo 8 Kentsel ve Kırsal Nüfus Artışları 1940-1997

Yıllar	Nüfus (milyon)	Yıllık Nüfus Artışı (binde)		
		Toplam	Kentsel	Kırsal
1945	18.8	10.59	15.10	9.12
1950	20.9	21.73	22.47	21.49
1955	24.1	27.75	55.67	17.48
1960	27.8	28.53	49.21	19.53
1965	31.4	24.62	39.71	17.14
1970	35.6	25.19	47.33	12.51
1975	40.3	25.00	41.75	13.79
1980	44.7	20.65	30.47	13.29
1985	50.7	24.88	62.61	-10.58
1990	56.5	21.71	43.10	-5.56
1997	62.8	15.3	28.70	-6.70

Kaynak T. C. Başbakanlık DİE, Türkiye Nüfus Sayımları

Tablo 9 Büyüklüklerine Göre Tarım İşletmelerinin Dağılımı, 1980 Sonrası

Büyüklük (Dönüm)	1980			1991		
	İşletmelerin %si	Ekilen Arazi %si (Dönüm)	Ortalama İşletme Büyüklüğü	İşletmelerin %si	Ekilen Arazi %si	Ortalama İşletme Büyüklüğü
1-50	62.1	20	20	67.0	22.1	19.5
51-100	20.2	21.2	65.5	18.0	19.9	65.5
101-200	11.6	23.8	128	9.7	21.0	128
201-500	5.3	22.9	268	4.4	19.8	267.5
501-	0.8	12.1	945	0.9	17.2	913
Toplam	100	100	-	100	100	-
Büyüklük	3650910	227640289	-	3966622	234510993	-

Kaynak: Akşit, 1999: 183 ve 1980-1990 Tarım Sayımları'nı kullanılmıştır.

tablo 9) (Kepenek, 1996: 297). Bu sonuç aslında bizi üç farklı düşünceye itebilir. Birincisi küçük işletmelerde tarımsal etkinliklerin tam anlamıyla yapılamaması, sadece hanelerin kendileri için üretim yapmaları, ikincisi seracılık gibi dönüşümlerle daha az araziye ihtiyaç duyulması, üçüncüsü ise miras mekanizması yoluyla bu işletmelerin parçalanmasıdır.

Kepenek (1996) 1980 sonrasında yaşana değişimi nüfus açısından da yorumlamış ve tarım işçisi sayısı açısından incelendiğinde tarım sektöründen tarım dışı sektöre sürekli işçi kayması olduğu sonucuna varmıştır. 1960'larda %75 olan bu oran, 1990'larda %45 seviyesine inmiştir ki genç ve eğitilmiş işgücünün tarım dışı sektöre kaydığı buradan ortaya çıkmaktadır. (Kepenek, 1996) Bu noktadan tarım işletmelerinde sadece tarımsal arazi kullanımını değil, nüfus yapısı yönünden de değişiklik olduğu sonucuna varmak hiç de zor değildir.

Tüm bu tartışmalardan tarım işletmelerinde devamlı bir dönüşümün yaşandığı, bu denli çok işletme ve arazi farklılıklarının farklı sosyal ve ekonomik politikalarla birleştğinde farklı işletme tarzlarının oluşacağı ortaya çıkmaktadır. Bu dönüşümlerin her birinin incelenmesi ise ayrı birer alan araştırmasını gerektirmektedir. Fakat bu konuda çok fazla alan araştırması yapıldığı söylenemez⁶.

Dolayısıyla 1980 sonrası kırsal alanda yaşanan dönüşümler konusunda çok fazla bilgi bulunmamaktadır. Aslında kentleşmenin nihai aşamasına geldiği günümüzde kırsal yapının durumu üstünde çalışılması ve akademik çevrelerde fikir yürütülmesi gereken bir konudur. Yapılan kısıtlı sayıda araştırmanın sonuçları bize kırsal alanda kalan

özellikle küçük işletmelerin tarımsal etkinlikleri yapamadığı, çoğu tarımsal arazinin köyde genç ve nitelikli işgücü kalmadığından atıl olarak kaldığını ortaya koymaktadır. (Özkan, 2000; Taraklı 1982, 1987)

Sonuç olarak 1980 sonrasında kırdan kente göçe neden olan ve yukarıda saydığımız birçok gelişme meydana gelmiştir. Özellikle küçük tarım işletmeleri göçün temel aktörleri olmuş, bu sürecin sonucunda ise ya ortadan kalkmışlar ya da tarımsal etkinlikleri yapamaz duruma gelmişlerdir (Özkan, 2000).

1990'lara gelindiğinde ise artık göç eğilimleri 1980'ler ki kadar kalmamış ve kırsal alanda 1980'lerde yaşanan yoğun göç nedeniyle ortaya çıkan problemler doruğa ulaşmıştır. Kırsal alanda gelir artırıcı yönde tarım dışı sektörden ek gelir elde etmek, mevsimlik işçilik, seracılık vb çözümler geliştiremeyen yerleşmelerde, tarımsal etkinlikler ya sadece kendi ihtiyaçlarına yönelik yapılmaya başlamış, ya da tamamıyla terkedilmiştir. Özellikle marjinal alanda bulunan çok az işletmede pazara yönelik üretim yapılmaya devam etmektedir. (Özkan, 2000)

BİTİRİRKEN

Günümüzde kırsal alanlardaki yerleşmelerde 1945 yılından sonra başlayan kırsal çözümmenin sorunları yaşanmaktadır. Kentleşmenin son aşamaya geldiği bu dönemde kırdan olup bitenin ortaya çıkarılması hem planlama yapmak hem de politika üretmek açısından önemlidir. Zaten kentin ve kırsal birbirinden bağımsız düşünülerek planlama yapılması, politika üretilmesi mümkün değildir. Bu açıdan kırsal yapının mevcut duru-

Tarım işletmelerinde devamlı bir dönüşümün yaşandığı, bu denli çok işletme ve arazi farklılıklarının farklı sosyal ve ekonomik politikalarla birleştğinde farklı işletme tarzlarının oluşacağı ortaya çıkmaktadır.

⁶ Bu konuda başvurulabilecek araştırmalar; Taraklı, 1982, 1987 ve Özkan, 2000'dir. Detaylı bilgi için farklı bölgelerdeki alan araştırmalarına dayalı bu çalışmalardan faydalanılabilir.

munun, problemlerinin sebepleriyle birlikte keşfedilmesi, akademik ortamda tartışmaya tekrar açılması ve planlamaya yönelik analizlere dahil edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda makale bugüne kadar politik ve ekonomik tercihlerin ve gelişmelerin kırsal yapının ve mekanın üzerindeki etki ve sonuçlarını tartışmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akşit, B. (1999) "Cumhuriyet Döneminde Türkiye Köylerindeki Dönüşümler", *75 Yılda Köylerden Şehirlere*, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul
- Akşit, B. (1988), "Kırsal Dönüşüm ve Köy Araştırmaları (1960-1980)", *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, ed. Ş. Pamuk and Toprak Z., Yurt Yayınları, No:18, Ankara
- Araghi Farshad (1995) Global Depeasantisation: 1945-1990, *Sociological Quarterly* Vol 36, Issue 2, p:337-359
- Behar C., Işık O., Güvenç M. Erder S. (1999) *Türkiye'nin Fırsat Penceresi TUSİAD*,
- Boran B. (1945) *Toplumsal Yapı Araştırmaları*, Ankara Üniversitesi DTC Fakültesi Ankara
- Boratav, K. (1981) *Tarımsal Yapılar ve Kapitalizm*, Birikim Yayınları, İstanbul
- Kartal F. (1995) *Spatial Impacts of Hot House Cultivation in Kumluca*, Unpublished Master Thesis, METU, Ankara
- Kazgan G. (1966) *Tarım Ekonomisi ve İktisadi Gelişme*, Sermet Matbaası İstanbul
- Kazgan G. (1988) "2000 Yılında Türk Tarımı: Biyoteknoloji ve GAP'Ne Getirebilecek?", *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, ed. Ş. Pamuk and Toprak Z., Yurt Yayınları, No:18, Ankara
- Keleş R. (1990) *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara
- Kepenek, Y. (1996) *Türkiye Ekonomisi Remzi Kitabevi*, Ankara
- Keyder Ç. (1983) "Paths of Rural Transformation in Turkey" *Journal of Peasant Studies* Vol 11, p: 34-49
- Keyder Ç. (1988) "Türk Tarımında Küçük Meta Üretiminin Yerleşmesi 1946-1960", *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, ed. Ş. Pamuk and Toprak Z., Yurt Yayınları, No:18, Ankara
- Kıray M. (1968) "Sosyo-Ekonomik Hayatın Değişen Düzeni: Dört Köyün Monografik Karşılaştırması" *75 Yılda Köylerde Şehirlere*, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul
- Kıray M. B. (1972) "Restructuring of Agricultural Enterprises Affected by Emigration in Turkey", *Emigration and Agriculture*, C.A.O. van Nieuwenhuijze (ed) Mediterranean Social Sciences Research Council And Institute Of Social Studies, Mouton
- Kıray M., Hinderink J. (1968) "Interdependencies Between Agro-economic Development and Social Change in Çukurova, Turkey", *Journal of Development Studies*, Issue 4 p:4
- Özkan, A. (2000) *The Process of Depeasantation, A Case Study: Kızılcahamam-Çeltikçi Region*, Unpublished Master Thesis, METU, Ankara
- Shanin T. 1985 *Russia as A Developed Society*, Yale University Press, Great Britain
- Taraklı D. (1982) *Mudurnu Orman İçi Tarım İşletmelerinin Analiz ve Planlama Sonuçlarına Göre İlçe Çapında Gerekli Fiziki Yatırımlar*, Ankara
- Taraklı D. (1987) *Devegeçidi Sulaması (Güneydoğu Anadolu Projesi İçinde Bir Örnek -Bugünkü ve Planlama Durum-)* Ankara
- T. C. DİE Tarım Sayımları, (1950-1963-1980-1991)
- T. C. Başbakanlık DİE Türkiye Nüfus Sayımları (1950-1997)
- Tekeli İ. ve İkinci S. (1988) "Devletçilik Dönemi Tarım Politikaları: Modernleşme Çabaları", *Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-2000)*, ed. Ş. Pamuk and Toprak Z., Yurt Yayınları, No:18, Ankara
- Tekeli İ. (1982) *Türkiye'de Kentleşme Yazıları*, Turhan Kitabevi, Ankara
- Tekeli İ., Erder L. (1978) *Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler*, Hacettepe Üniversitesi Yayınları Ankara

Kent Kır Ayrımında Kırın Planlanması Sorunsalı

N. Tunga KÖROĞLU

Araş. Gör.,
Şehir ve Bölge
Planlama Bölümü,
ODTÜ

Kentlerin ortaya çıkışı tarihsel olarak çok gerilere, tarım toplumlarının çıkışından öncesine, gitse de 'kentli toplumlarının' ortaya çıkışı modernite ile eş zamanlıdır. Modernleşme ve sanayileşme süreci ile birlikte tarımla uğraşan kesimin kırdan kopuşu başlamış ve kentleşme süreci kır yaşamından koparak farklılaşmış olan kentli toplumları geliştirmiştir. Bu süreç içinde tarım dışı sektörlerin istihdam ettiği nüfus artmış ve kentsel üretim etkinliklerinden elde edilen artı değer yükselmiştir. Bu süreci tamamlamış olan modern toplumlarda nüfusun yaklaşık %90'ı kentlerde yaşar. Ancak bu kümelenme, belirgin bir kent kır ayrımını, hatta kutuplaşmasını da beraberinde getirir. Gündelik hayatın koşuşturmasına kaptırmış bir kentli için kırın anlamı daha çok peyzaj ve rekreasyon ile sınırlıdır. Kentin yakın çevresinde gidip gezebileceği yerler veya tatil yaptığı bölgeler dışında kır ve kırsal yaşamı bilmesi tarihsel olarak ailesinden deneyimlemediği ya da bu kopukluğun farkına varıp bilinçli olarak soruna eğilmediği sürece mümkün olmamaktadır. Fakat, bu kutuplaşmaya rağmen kentli yaşamı ancak kırın var olması koşulu ile varlığını sürdürebilir, çünkü kent, yaşamsal ihtiyaçlarını ve ürettiği malın hammaddelerini kırdan karşılamak durumundadır. Başka bir deyişle kent varlığını, kırdan sağladığı ve kırdaki insanların yaşadığı doğal kaynakları kullanarak sürdürebilir. Bu nedenle de kırdaki ne olup bittiği kentliyi doğrudan etkiler. Ancak etkilediği oranda ilgilendirir de demek mümkün değildir. Kentleşmiş olan modern birey, kıra ve kırın sorunlarını 'yabancılaşmıştır'. Günlük ihtiyaçlarını market-

lerden karşılarken üretim sürecinde işlenmiş olan hammaddelerin ne koşullarda elde edildiğini ve nerelerden getirildiklerini bilmek istemez.

Modernleşme sürecinde gelişen kent kır ayrımında, modernitenin ürünü olan kentler gelişmenin, ilericiğin ve modernliğin simgesi olurken, kır ve köy yaşamı geri kalmışlığın ve tutuculuğun simgesi konumuna indirgenir. Bu dönemin anlayışında kentler, kırın karşıtı olarak "sağlığın, temizliğin, güzelliğin ve modern kültürün örneği olması istenmektedir" (Tekeli, 1986). Planlama da bu amaca hizmet ederek kentleri kentleşme olasılığından uzak, kontrollü bir büyüme içinde düzenleyerek 'güzelleştirecektir'.

Ancak, bu kutuplaşmaya ve kentli bireyin gündelik hayatında kırın yeri olmamasına karşın sosyal bilimlerin ve planlama kurumunun kırın ekonomik, sosyal ve fiziksel boyutlarına karşı sınırlı da olsa bir ilgisi olmuştur. Sosyal bilimlerde kıra karşı bu algıdaki sınırlılığın ve bir anlamda yadsımanın ardında yatan neden olarak kentli toplumu olarak modernitenin Türkiye'de kentleşme yaşamadan kurumsallaştırılmış olması gösterilebilir. Türkiye Cumhuriyetinin nüfusun yerleşmesi konusunda temel politikası Tekeli'nin (2003b) belirttiği gibi II. Dünya Savaşı öncesi nüfusun kırdaki tutulması ve kentleşmenin önlenmesi yönündedir. 1920'lerde %20'den az kentleşmiş olan bir devlet, modern batı toplumlarının kentlere özgü kurumlarını örnek almış ve planlamasını da bu doğrultuda geliştirmiştir. Kırdan kentlere doğru bir göçün söz konusu olmadığı 1930'larda kentleşmenin nüfus artışından daha hızlı olduğu tek

PLANLAMA
2003/4

Türkiye'deki ilk kır araştırmaları bu süreç içerisinde tarımsal üretimin ekonomik boyutu ile sınırlı ve kentleşme sürecine yabancı kalmıştır.

il o dönemde %6'lık artış ile Ankara'dır (Tekeli, 1986). Bu nedenle kırdan yaşayan nüfusun hızla kentlere gelmesi beklenen ve talep edilen bir şey olmadığı için ilk hükümetlerin kırsal planlama yaklaşımında modern toplumların temel özelliklerinden kentleşme, gözardı edilen bir öge olmuştur. Bunlara ek olarak kent kır ayrımının yadsınması ile birlikte kentlerin kırdan kopuşun getirdiği sorunlarla karşılaşmalarına kadar kentler üstüne fazla bir sosyolojik araştırma ve yazın da yapılmamıştır. Sosyal bilimlerin bu sorunsala parmak basması ancak 1940'lardan sonra olmuştur.

Tekeli'nin (2003b) ifade ettiği gibi, "Türkiye çalışan nüfusun işçileşmesini ve kentleşmesini tehlikeli buluyor ve sosyal rahatsızlıkların kaynağı olarak görüyordu". Mimarlığın etkisindeki planlama pratiği kırdan gelebilecek bir göç dalgası ile fazla ilgili değildir. Kırdan kopuşa ilişkin hükümet ve planlama kurumunun görüşlerini yansıtan en açık örnek, Zonguldak'taki "kömür madenlerinde ve Karabük Demir ve Çelik işletmelerinde uygulanmaya çalışılan ve işçilerin köyde yaşayacağı planlama çalışmasıdır. Yani Türkiye'nin yöneticileri ve elitleri yaşanacak hızlı kentleşme olgusuyla, bu olgunun kaçınılmaz bir zorunluluk olduğunun bilincinde olmadan ve zihni olarak ona karşı bir vaziyet alışı içindeyken karşılaşmışlardır" (Tekeli, 2003b).

Türkiye'deki ilk kır araştırmaları bu süreç içerisinde tarımsal üretimin ekonomik boyutu ile sınırlı ve kentleşme sürecine yabancı kalmıştır. Bu yönde pazar için üretimin ve modern teknolojinin köylere girişini 1930'larda ilk inceleyenlerden Tökin, sürece Tekeli'nin (1986) ifadesi ile diyalektik materyalist bir çerçeveden yaklaşmaktadır. Ancak, kırsal modernleşme sürecinde kapitalist üretime nasıl geçmekte olduğuna değinen yazıya karşın dönemin karakteristik kırsal bakışını en iyi veren örnekler Köymen'in kır ve kent ayrımı sorununu ele alışında görülebilir. "Köymen'e göre 'şükür ki köylerden kasabalara akın başlayıp, büyük şehir haline getirmeden Türk inkılabı memleketin imdadına yetişerek, iş ve köy ve şehir münasebetlerini devlet eline almış bulun-

maktadır'. Eskiden olduğu gibi, 'iş bölümü' için büyük şehirlere ihtiyaç yoktur. İş bölümü, merkez şehirler etrafında teşkilatlanmış köylerde yapılabilir. Ağır ve pahalı buhar makinesi devrinde buna imkan yoktu. Fakat her yere kolayca ve ucuza nakil edilebilir olan elektrik, bugün bunu mümkün kılmaktadır" (Tekeli, 1986: 263).

Buna karşın kır, ekonomik değerini korumuş, hatta Cumhuriyetin ilk yıllarında sermaye birikimini sağlayacak zenginlik kaynağı olarak görülmüştür¹. Savaşın yeni çıkmış olan Cumhuriyet, Osmanlı İmparatorluğunun borçlarını ödemek ve harap olan Anadolu'yu yeniden ayağa kaldırmak zorundadır. Ancak bunun için gerekli sermayesi yoktur. Türkiye İzmir İktisat Kongresinde sanayileşmeyi hedef olarak ortaya koyan (Ökçün, 1968) ve Milli Tüccarı öne çıkaran hükümet (Tekeli ve İlkin, 1977, Boratav, 1988), gerekli olan artı değeri tarımsal üretimden ve kırsal nüfusun emeginden çıkarmak zorundadır. Bunun için, Cumhuriyetin kuruluşunun ilk yıllarında tarımsal artı değeri arttırmaya yönelik olarak makineli tarıma geçiş için bir atılım yapıldıysa da, 1929 yılında dünyada yaşanan büyük ekonomik bunalımın Türkiye'yi de etkilemesi sonucunda bu atılım sürdürülemezdir.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında ekonomik ve demografik olarak kırsal bu belirleyiciliğini GSMH'de de görmek mümkündür. 1920'lerin ortalarında tarım, Türkiye GSMH'sinin %48'ini sağlamaktadır ve o dönem 6 milyon tarım çalışanı vardır (Pamuk ve Toprak 1988). Bu kadar büyük bir emek gücüne rağmen tarımsal üretim verim ve miktar olarak istenenin çok altındadır. Bunun ardında başlıca dört neden yattığı söylenebilir. Öncelikle kırsal çalışan nüfusun yaklaşık %22'sinin iş hayvanı ve hatta karasabanı bulunmamaktadır (Köymen, 1999). Ülke topraklarının ise yalnızca 4,4 milyon hektarı tarım arazisi olarak ekilip biçilebilmektedir (DİE, 1933). Nüfusun büyük bir çoğunluğu savaşların yaralarını sarmak ve sıtma gibi salgın hastalıklarla mücadele etmek durumundadır. Varolan tarımsal arazilerin sürülebilmesi bir yana, toplumun kendini yeniden ürete-

¹ Fakat Boratav (1998) bu dönemin koşullarını bu tür bir tarım sektöründen sanayiye doğru sermaye akışının gerçekleşmesine uygun olmadığını söylemektedir. Yinede, Kıray'ın (1999) belirttiği gibi, kırdaki artık değer sanayiye değil ama kentlerde yaşayan toprak ağası, tefeci ve tüccarlara gitmekte ve bu şekilde kırsal kente bir sermaye akışı gerçekleşmektedir.

bilmesinin koşulları gerçekleştirilebilmiş değildir. Son olarak, 1928 yılında yaşanan kuraklık tarım sektörüne ve kırsal önemli bir darbe vurmuşken (x) izleyen yıllarda girilen ekonomik darboğaz tüm ekonomik yardım ve müdahale olanaklarını kısıtlamıştır.

Yine de 1930'larda görülen ve özellikle iç pazara yönelik hububat arzındaki artışın sonucunda kırdan kente önemli sermaye akışı olduğu Boratav (x) ve bunun "devlet eliyle sanayileşme stratejisine büyük destek sağladığı, önemli olanaklar yarattığı açıktır" (Pamuk ve Toprak, 1988). Bu üretim artışında, Pamuk ve Toprak'ın da belirttiği gibi Türkiye'nin demografik toparlanması etkili olduğu kadar kırsal ve kentsel alanlarda halk sağlığını tehdit eden sıtma gibi salgın hastalıkların önüne geçilerek mevcut nüfusun üretken kılınması (Tekeli ve İkin, 1999) da belirleyici olmuştur. 1940'larda ölüm oranlarında önemli bir yeri olan salgınların dizginlenip kontrol altına alınabilmesi demografik dönüşümde önemli olmuş ve başlangıçta üretken olmayan kırsal nüfusun artarak kentlere yönelmesinde de etkili olmuştur.

Kırsal karakteristiği olan yüksek doğum ve aynı oranda yüksek ölüm oranları arasındaki denge bozulur ve önce ölüm oranlarındaki azalmayı doğum oranlarındaki kısmi düşüş izler ve yüksek doğal artış oranları ilk olarak bu dönemde görülür. 1945'ten sonra nüfus artışındaki bu dönüşüm Türkiye demografik geçiş modelinde varsayılan geçiş yolunu" izler (Erder, 1978: 174). Ancak bu fark kent ile kırsal arasında belirginlik kazanmaktadır.

Kırsal kopuş sürecinin başladığı, ancak henüz kentler üzerindeki olumsuz etkilerinin belirgin olarak algılanmadığı bu yıllarda Akşit'in (1986) belirttiği gibi kentsel araştırmalarda bir yoğunluk gözlenmemektedir. Yine de 1940'ların sonunda hız kazanan yoğun kentleşmenin beraberinde bazı sakıncalar ve aksaklıklar doğurması kaçınılmazdır. Kentleşme sürecinin etkilerinin anlaşılmasına başlanması ile paralel olarak planlama disiplininin gelişme sürecinde mekansal müdahale alanları sorunların ortaya koyduğu ilişkiler ve çeşitlilikten ötürü kentin sınırlarını aşmış ve hem ölçek olarak kentlerin bir arada yer aldığı bölgelere, hem de fiziksel olarak kentlerin dışına kırlara taşmıştır. Bunun sonucunda Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonomik planlamanın gündeminde önemli bir yer edinmiş olan kırsal kesimin sosyal araştırma-

lar ve fiziki planlama pratiğince gözardı edilmişliği 1940'lı yıllarda değişmeye başlar. Köymen (1999) ve Akşit (1986), Türkiye'de kırsal yapıyı araştırmaya yönelik kapsamlı ve 'paradigmatik' çalışmaların İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda geliştiğini belirtmektedirler. Bu gelişmenin ilk belirtileri olarak 1940'ların başlarında kentleşmeye karşı olan tutumların karşısına kentleşmenin gerekliliği tezi ile, Türkiye'de sosyal bilimlere Şikago okulunun kent sosyolojisine bakışını da taşıyan, Behice Boran çıkar. Siyasi İlimler Mecmuası'nda yayınlanan 'Köy Davası Şehirleşme Davasıdır' yazısı ile kırsal meselesinin kendi başına çözülebilecek bir dava olmadığını belirten Boran, "bugün şehir ve köyün teknik ve kültür seviyelerinde farklar vardır; köy davası bu ayrılığı ortadan kaldırmakla halledilebilecektir. Köye gitmek değil, köyü şehrin seviyesine getirmek lazımdır" demektedir (Tekeli, 1986). Ancak kısa bir süre sonra, 1948'de kırsal saha çalışmalarında öncü niteliğindeki Behice Boran, Pertev Naili Boratav ve Niyazi Berkes siyasi görüşleri nedeniyle üniversiteden atılınca, saha çalışmalarında ağırlık yabancı ve özellikle ABD'li araştırmacıların olmuştur (Köymen, 1999).

Kırsal kopuş süreci İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Marshall Planının yardımları ve daha önemlisi siyasi değişimler ve kentlerdeki dönüşümlerle paralel olarak hızlanarak artar. Akşit'in tanımlaması ile kırdan kente göçte ilk sıçramanın gerçekleştiği 1950-1955 yıllarında kırsal kopuş süreci genel olarak Türkiye'nin Marshall Planından yararlanmasına olanak verilmesi üzerine tarım sektöründe yaşanan hızlı bir makineleşmenin sonucu olarak açıklanmaktadır (Tekeli, 1978). "Bu açıklama ilk bakışta çok ikna edicidir. Kandırıcı bir illüzyon yaratmaktadır. O zamandan beri her kentleşmeden söz edildiğinde bu göçün açıklamasında tarımdaki makineleşmeden söz etmek büyük ölçüde yeterli görülmüştür. Ve buna dayanarak da Türkiye'deki göçlerin kentlerin çekimiyle değil kırların itimiyle gerçekleştiği ileri sürülmüştür" (Tekeli, 2003a). Fakat bu görüş, o dönemde belirginleşen demografik geçişin etkilerini dışlamaktadır. Bunun ötesinde, "göçü traktör sayısıyla açıklamanın tutarlı olmayacağına bir başka kanıt Türkiye'nin dış ödemeler dengesinde karşılaştığı sorunlar dolayısıyla 1956-1962 döneminde traktör sayısının artmamasına karşın aynı miktarlarda kırdan kente göç gerçekleşmiştir. Demek ki kırsal

1961 Anayasası ile gelen özgürlükçü ortamla birlikte DPT'nin kuruluşu ve Türkiye'de siyasetin sosyalist düşünceye açılması sonrasında, Türkiye'de kırsal yapının hem sosyal hem ekonomik belirleyiciliği hem araştırmacıların hem de siyasetçilerin dikkatini kıra çevirmelerine neden olmuştur.

PLANLAMA
2003/4

çözölme yi salt tarımdaki makineleşmeye bağlamak yeterli değildir" (Tekeli, 1978).

1950'lerde ve 1960'larda yaşanan kırdan kopuş sürecine karşın, tarımsal üretim mekanda yayılarak mevcuttaki tüm ekilebilir alanları da sürecin içine katmış ve 1960'lar, tarım arazilerinin sınırlarına ulaşıldığı dönem olmuştur. Göçe rağmen olan bu gelişme mera alanlarında da büyük kayba yol açmıştır.

Bu süreçle paralel olarak kırsal yapıya müdahale etme talebinin ve sosyal bilimlerin gelişme çizgisinin de etkisi ile kırsal alan çalışmaları ampirik ve istatistiksel yönde gelişmeye başlamıştır. Bunun ötesinde geleneksel kır kültürü yapısı ve değişimi hakkında antropoloji çalışmaları bu dönemde başlamıştır ve gelişmiştir. (Akşit, 1986; Kıray, 1986).

1961 Anayasası ile gelen özgürlükçü ortamla birlikte DPT'nin kuruluşu ve Türkiye'de siyasetin sosyalist düşünceye açılması sonrasında, Türkiye'de kırsal yapının hem sosyal hem ekonomik belirleyiciliği hem araştırmacıların hem de siyasetçilerin dikkatini kıra çevirmelerine neden olmuştur. Özellikle köylerin toprak sorununun yeniden siyasal gündemin sıcak konularından biri haline gelmesi üzerine, Türkiye'de kırsal alanda yapılan çalışmaların sayısında önemli bir artış olmuş ve çeşitlenip zenginleşmiştir (Köymen, 1999; Akşit, 1986; Tekeli, 2003a). Kır ile kent arasındaki gerilimin doğurduğu ve dönüşüm sürecini yumuşatmış olan tampon mekanizmaları tanımlaması ile Kıray (1964), Türkiye'de kıran çözölmesi sürecini irdelemiş ve kırsal araştırmalarını yönlendirmiştir. Tekeli (1982; 2003a) bu dönemde yaptığı çalışmada "tarımda kapitalistleşmenin toprak kutuplaşması olmadan gelişebileceğini, Türkiye'de küçük çiftçilerin traktör almasına olanak veren traktör yarıcılığı üzerinde durarak göstermeye" çalışırken, Akşit ve Keyder (1981), kırdan dönüşüm sürecini tanımlamaya ve tipolojisini çıkarmaya çalışmışlardır. Bu süreçte, Akşit'in (1986) belirttiği gibi, kırdan kopuşun artması ile birlikte kıra müdahale çabaları da artmış ve kırsal toplum kalkınması ve yerleştirme araştırmaları da toprak reformu tartışmaları ile hız kazanmıştır.

Bu çalışmalar kırsal planlamayı içerecek şekilde gelişirken kıran sorunlarına da farklı yaklaşımlar getirmişlerdir. Bunlar arasında gerek fiziksel

müdahale alanı olarak kırsal yerleşmeleri temel alan, gerekse tarımsal üretime müdahale ederek kıra şekillendirmek isteyen çalışmalar mevcuttur. Bunlar içinde 1960'larda ilk izlenen yol olarak, köylerin tek tek ele alınıp sorunlara parçacı yaklaşımlardan çok kümeler oluşturularak daha genel bir sonuç almak yönünde gelişmeler görülmektedir. Fakat, özellikle 1960'larda önemi artan planlamanın da etkisi ile birlikte kıra yönelik farklı planlama denemeleri gerçekleştirilebilmiştir. 1961 ile 1965 yılları arasında uygulanan 'Örnekköy' yaklaşımında parçacı yaklaşımın izleri halen görülebilmektedir. Pilot köy mantığı ile belirli köylerin geliştirilmesi ve bu gelişmenin çevre yerleşmelere de yayılması amaçlanmışsa da başarılı bir gelişme görülememiştir. Geray'ın (1978) belirttiği gibi, uygulamalarda sürekliliğin olmaması ve kalkınmanın yalnızca fiziksel öğelerin köye getirilip köy mekanının düzenlenmesi olarak algılanması, 'Örnekköy' girişimlerinin başarısız olmasına temel neden olarak gösterilebilir. Kırsal nüfusun ve özellikle toprağı işleyenlerin eğitiminin ve üretilen malların yerel pazarın ötesine taşınarak ulusal pazarlara ulaştırılmasının gözardı edilmesi kırdan öngörülen dönüşümlerin gerçekleştirilmesini aksatmıştır.

'Örnekköy' girişiminin hemen ardından uygulama ve araştırmaların da ışığında daha geniş kapsamlı bir kırsal planlama girişimi olarak nitelendirilmesi gereken 'Çok Yönlü Kırsal Alan Planlaması' yaklaşımı gündeme gelmiştir. Amaçlanan köylüyü kentte çalışanların eşit bir yaşam düzeyine ulaştırma"dır. "Bu planlamanın, yalnızca ekonomik alanı değil, sosyal, örgütsel, fiziksel, kamusal alanları da kapsamı önerilmektedir" (Geray, 1978; 865). Çalışmaları Köy İşleri Bakanlığında Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğü yürütmüştür.

Bu araştırmaların "başlıca amacı, bölgesel düzeyden başlayarak, önce Türkiye kırsal kesimindeki ilişkileri tanımlayabilmek ve bu ilişkilerin, pazar için üretim süreci geliştikçe, nasıl değiştiğini ya da değişebileceğini öngörmeye çalışmaktır. Bu çabanın kırsal kesime ilişkin politikaların oluşturulmasında rehberlik edebileceğine inanılıyordu". (Köymen, 1999) Ancak, kırsal planlamada izlenen elitist tutumun sonucunda planlayanlar ile planlamaya konu olanlar arasındaki gerilim aşılamamıştır. Sonuç olarak kırdan olmayanların kıra tanımadan onu dönüştürmeye çalışması başarısız olmuş, bu "tutum köylüde kendi sorunlarını

çözmek için gerekli davranışları yaratamamıştır" (Geray, 1978: 858).

1960'lar ve 1970'ler döneminin, kırsal planlama ve sosyal bilimler için önemi, Türkiye'de toplum bilimlerine özgün katkılarının yapıldığı bir dönem olmasıdır. Bu çalışmalar kırsal daha iyi anlaşılmasını sağlarken kentleşme sürecinin de anlaşılmasını kolaylaştırmışlardır. Bulgular kırsal yaşamın dönüşümün kentleşmeyi yavaşlatan mekanizmalar içerdiğini ve kırsal nüfusu tutacak mekanizmalar oluşturduğunu ortaya koymuştur. Buna göre, yukarıda da belirtildiği gibi, kırsal kentlere göçün yoğunluğunu belirleyen kırsal dönüşümden çok kentlerin göç eden nüfusa sağladıklarıdır. "Kentte iş yaratılabilme olanakları sınırlı olunca ya da ekonomi bunalımlara düşüncü köyler nüfusları bir biçimde tutmak olanağı buluyorlardı. Kırsal kesimin yapısının bu nitelikleri taşıdığı kabul edilince de gözlediğimiz üç göç sıklığının açıklamasını da kırsal olanlarda değil kentlerde olanlarda aramamız gerektiğini göstermektedir" (Tekeli, 2003a).

Ancak, Köymen'in (1999) sözleri ile "ne yazık ki, 1960 ve 1970'lerin, değişik savların ve bulguların kıyasıya tartışıldığı canlı tartışma ortamı, 1980 sonrasında görülmez". Buna karşın, kırsal 1950'lerde gözlenip, 1980'lere dek süregelen eşitsiz toprak dağılımında bir değişiklik olmamıştır. 1950'lerde başlayan kente göç sürecine rağmen kırsal yapıda yaşanan değişim yeni parçalanmışlıklar oluşturarak küçük meta üretimi yapısının sürmesine yol açmıştır (Akşit, 1988).

1980 sonrasında, dünya piyasalarında tarımsal malların fiyatlarının düşmesine paralel, hükümetler tarafından izlenen liberal politikaların kırsal planlamayı ikincil konuma ittiği ve tarımsal ekonomiyi geriletmediği söylenebilir (Pamuk ve Toprak, 1988). Ancak kırsal ve kırsal planlamanın öneminin azalmasının ardındaki nedenler, yalnızca devletin izlediği tarım politikaları ile sınırlı değildir. Bu daha çok ilginin azalması ile paralel olarak gelişmiş bir sonuçtur. Günümüzde kırsal yapının araştırılmasına duyulan ihtiyaç kadar bu araştırmalardaki azalmanın nedenlerinin de anlaşılması gereklidir.

Kırsal planlamanın kırsal yaşayan nüfusun yaşam kalitesini kentlerde yaşayan nüfusun seviyesine çıkartması ve tarımsal üretimin tüm nüfusun belirli ihtiyaçlarını karşılayabilecek

şekilde düzenlenmesi hala bir gerekliliktir. Serbest piyasa koşullarında belirli oranlarda ve kâr marjının yüksek olduğu yerlerde bu süreç gerçekleştirilse bile tarımsal üretimin tümünün serbest piyasa içerisinde dönüştürülerek düzenlenmesi hiçbir zaman söz konusu olmamıştır. Özellikle 2000 yılı nüfus sayımına göre nüfusun ancak %63,7'si kentlerde yaşayan ve halen 24.683.593 kişinin kırsal yerleşmelerde yaşamakta olduğu bir ülkede serbest piyasa aracılığı ile bu dönüşümün gerçekleştirilmesi olanaksızdır. %36,3'e karşılık gelen bu büyüklükteki bir nüfusun kentlerden uzak, ancak kentlerdekine oranla eş yaşam kalitesine denk hizmetlere sahip kılınması kâr marjının düşüklüğünden ötürü serbest piyasa tarafından beklenemez. Bu da, 25 milyona yakın bir nüfusun kentsel planlamanın ve kent plan ilkelere kapsamı dışında kamusal bir hizmet olarak sunulması gereken kırsal planlamanın belirleyiciliğinde yaşadığını göstermektedir. Oysa, Türkiye'de ekonomi ve planlama disiplinleri kırsal dönüşmesi sorununa yaklaşıırken kentleşmekte olan bir ülkenin sorunu olarak ele alıp bütüncül bir çerçeveden bakmamışlardır. Kentleşme sorununun engellenemez bir süreç olarak algılanıp buna uygun müdahale yöntemleri geliştirilmemiş olması ve kırsal nüfusun halen kırsal tutulmaya çalışılması da bunun göstergelerindendir.

Modernleşme ve sanayileşme ile eş olarak kentleşmenin de süreceği göz önünde tutulacak olursa kırsal küçük meta üretimine dayalı yapının kırsal nüfus %10'lara inene dek dönüşmeye devam edeceği ve ondan sonra göreceli olarak durulacağı söylenebilir. Bu dönüşümün ne şekilde olacağını önceden kestirmek sürecin dinamik yapısından ötürü zordur. Fakat daha önemlisi, bu dönüşümün ne şekilde olduğu ve olacağını ancak kırsal araştırmalar gösterebilecekken bu araştırmaların sadece ekonomik boyuta indirgenerek öneminin azalması Türkiye için geleceğe yönelik belirlenen politikaların geçerliliğini tartışılır kılmaktadır.

Tüm bu tartışmaların ışığında bugün, kırsal planlama için yanıtlanması gereken iki önemli soru vardır. Bunlardan birincisi kırsal ne kadar nüfusun tutulabileceğidir. İkincisi, öngörülen bu kent kırsal nüfus dengesinde kırsal tarımsal üretimin sürecinin nasıl olacağı ve bunun kentlerdeki üretim ve tüketim süreçleri ile ilişkisinin nasıl kurulacağıdır. Bu soruların cevaplanmasında 1980 öncesine dayanan ve önemli bir birikim

1960'lar ve 1970'ler döneminin, kırsal planlama ve sosyal bilimler için önemi, Türkiye'de toplum bilimlerine özgün katkılarının yapıldığı bir dönem olmasıdır.

Tüm bu tartışmaların ışığında bugün, kırsal planlama için yanıtlanması gereken iki önemli soru vardır. Bunlardan birincisi kırdaki ne kadar nüfusun tutulabileceğidir. İkincisi, öngörülen bu kent kır nüfus dengesinde kırdaki tarımsal üretimin sürecinin nasıl olacağı ve bunun kentlerdeki üretim ve tüketim süreçleri ile ilişkisinin nasıl kurulacağıdır.

PLANLAMA
2003/4

bulunmaktadır. Kırsal planlamanın ise geçmişin kısmen başarılı olmuş deneyimlerinin tekrarı olması anlamlı gözükmemektedir. Kent kır ayrımında bugün farklı bir yaklaşımın kurulması mümkündür. Bu yaklaşımın temelleri, çevre ve ekoloji araştırmaları ve doğal kaynakların yönetimi ile kırsal yapı çözümlerlerinin ilişkisinde bulunabilir. Kırsal üretim, doğa ile insan arasında kurulan ilişkide temellenir ve insanın doğal ekosistemleri kendi çıkarları doğrultusunda üretken kılması ve kontrol altında tutmasıdır. Bu açıdan kırsal üretim ile sürdürülebilirlik arasında kurulan ilişki, kırsal planlamaya yönelik olan gereksinimin giderilmesine ilgi ve tamamı ile doğanın insan ile kurulan ilişkisi, tarımın Türkiye'de çevre ve ekoloji temelli araştırmaları, henüz korumacılık ve kentsel çevre yaklaşımlarının sınırlarını aşmış değildir. Buna karşın, kent ile kır arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanmasında ve tarımsal üretim ile kentsel üretimin ilişkilendirilmesinde çevre ve ekoloji başlıkları altında gelişen araştırmalar yeni açılımlar sağlamaktadır. Kırsal planlamanın gerektirdiği müdahale alanları ve yöntemlerinin yeniden kurulması sürdürülebilirlik ve kent kır ilişkisinde doğal kaynakların kullanım ve yönetimi tartışmaları ile birleştirilebilir ve geliştirilebilir. Özellikle kırsal dönüşüm ve kırsal nüfusun yaşam kalitesinin geliştirilmesinde toprak kaynaklarının sürdürülebilir yönetimi kilit rol oynayacaktır.

KAYNAKÇA

- Akşit, B. (1986) "Türkiye'de Sosyoloji Araştırmaları: Bölmeleşmişlikten Farklılaşmaya ve Çeşitlenmeye", Türkiye'de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi içinde, Der. S. Atauz, TSBD, Ankara, 195-232.
- Akşit, B. (1988) "Kırsal Dönüşüm ve Köy Araştırmaları (1960-1980)", Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-1980) içinde, Der. Ş. Pamuk ve Z. Toprak, Yurt Yayınları, Ankara, 179-196.
- Akşit, B. ve Ç. Keyder (1981) "Kırsal Dönüşümün Tipolojisi", Yeni İmece, s. 1, 8-9.
- Boratav, K. (1988) "Birlikim Biçimleri ve Tarım", Türkiye'de Tarımsal Yapılar (1923-1980) içinde, Der. Ş. Pamuk ve Z. Toprak, Yurt Yayınları, Ankara, s. 237-256.
- Boratav, K. (1988) Türkiye İktisat Tarihi: 1908-1985, Gerek Yayınevi, İstanbul.
- Erder, L. (1978) "Tarihsel Bakış Açısından Türkiye'nin Demografik ve Mekansal Yapısı", Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler içinde, Der. İ. Tekeli, L. Erder, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 157-193.

- Geray, C. (1978) "Köy Düzeyinde Planlı Çalışmalar", Şehircilik: Sorunlar-Uygulama ve Politikalar, AÜ SBF Yayını, Ankara, 797-938.
- Kıray, M. B. (1964) "Toplumsal Yapı Analizleri İçin Bir Çerçeve", Ereğli: Ağır Sanayiden Önce bir Sahil Kasabası içinde, DPT Yayınları, Ankara.
- Kıray, M. B. (1999) "Sosyo-Ekonomik Hayatın Değişen Düzeni: Dört Köyün Monografik Karşılaştırması", 75 Yılda Köylerden Şehirlere içinde, Der. O. Baydar, TETTV, İstanbul, 150-162.
- Köymen, O. (1999) "Köylü Sorunu Araştırmaları ve Tartışmaları", 75 Yılda Köylerden Şehirlere içinde (Der. O. Baydar), TETTV, İstanbul, 133-140.
- Ökçün, A. G. (1968) Türkiye İktisat Kongresi 1923- İzmir: Haberler - Belgeler - Yorumlar, AÜ SBF Yayını, Ankara.
- Pamuk, Ş. ve Z. Toprak (1988) "Sunuş", Türkiye'de Tarımsal Yapılar 1923-2000 içinde, Der. Ş. Pamuk and Z. Toprak, Yurt Yayınları, Ankara, 9-18.
- Tekeli, İ. (1968) "Türkiye'de 19. Yüzyıl Ortalarından 1950'ye kadar Kentsel Araştırmaların Gelişimi", Türkiye'de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi içinde, Der. S. Atauz, TSBD, Ankara, 239-268.
- Tekeli, İ. (1978) "Türkiye Tarımında Mekanizasyonun Yaratıldığı Yapısal Dönüşümler ve Kırdan Kopuş Süreci", Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler içinde, Der. İ. Tekeli, L. Erder, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 299-329.
- Tekeli, İ. (1982) Türkiye'de Kentleşme Yazıları, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Tekeli, İ. (2003a) "Türkiye'nin Göç Tarihindeki Değişik Kategoriler", Uluslararası Göç ve Türkiye: Yeni Eğilimler, Sorunlar ve Çözüm Arayışları Sempozyumu, 19-20 Aralık 2003 Bilgi Üniversitesi, İstanbul.
- Tekeli, İ. (2003b) "Türkiye'nin Yaşadığı Hızlı Kentleşmenin Öyküsünü Kurmanın Seçeneklerinden Biri", 80. Yılında Cumhuriyetin Türkiye Kültürü Sempozyumu, 13-14 Kasım 2003, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara.
- Tekeli, İ. ve S. İkin (1977) 1929 Dünya Buhranında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi 2, ODTÜ, Ankara.
- Tekeli, İ. ve S. İkin (1999) "Türkiye'de Sıtma Mücadelesinin Tarihi", 70. Yılında Ulusal ve Uluslararası Boyutlarıyla Atatürk'ün Büyük Nutuk'u ve Dönemi içinde, Der. G. E. Kundakçı, ODTÜ Tarih Bölümü Yayını, Ankara, 209-258.

ABD’de Katılımcı Kırsal Planlama Uygulamaları: Toplum Tasarımı Araştırma Merkezi (TTAM) Örneği

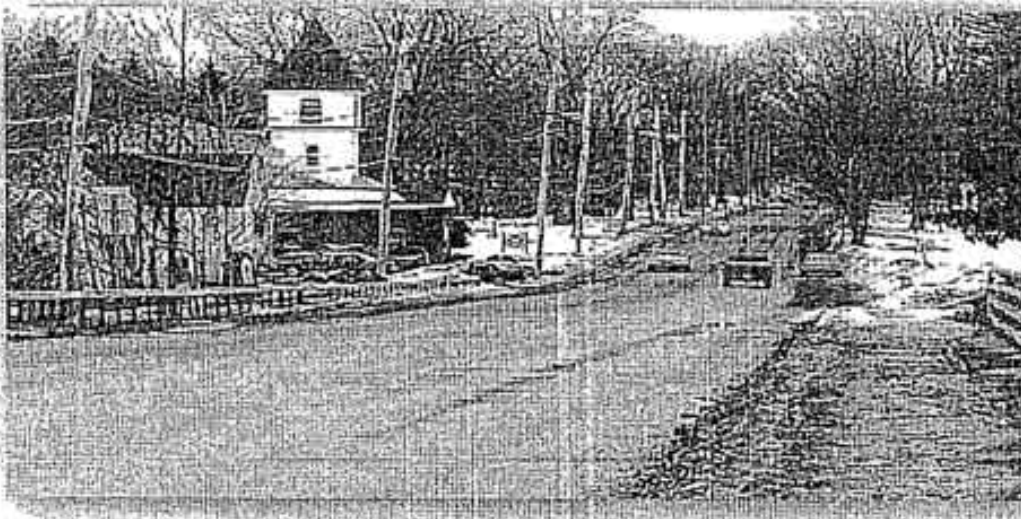
Elif KARAKURT FRANCO ve Michael FRANCO

Yüksek Şehir Plancısı,
Peyzaj Mimarı

Günümüzde ABD’nin kuzey doğusundaki kırsal yerleşimlerde çoğunlukla iki genel senaryo ile karşılaşılır. Birincisi tarım sektörünün batı ABD’ye kayması ve makineleşmeyle meydana çıkan kırsal işgücü fazlasıdır, gençler iş aramak için kırsal yerleşimleri büyük oranda terketmek zorunda kalırlar. Diğer taraftan kırsal alanların romantik ve doğal çekiciliği metropolitan alanlardan kaçanların akınına uğrar, ucuz tarım alanları bölünerek geniş bahçeli karakteri olmayan büyük yapılarla dolar. Kış ve yaz nüfusu farklılığıyla yerleşimlerde ekonomik bir süreklilik olmadığı gibi yeni devlet yatırımları da nüfus azlığı nedeniyle yapılamaz. Yerel yöneticiler ve halk gelecekteki bihaber, yerleşimlerini planlamada söz sahibi olamazlar, nereden nasıl yardım almaları gerektiğini bilemezler ve gelecek

konusunda pek güvenceleri kalmaz. İşte bu gibi planlama ihtiyaçları karşısında New York Eyalet Üniversitesi bünyesinde, 1998 yılında Toplum Tasarımı Araştırma Merkezi (TTAM) kurulur. TTAM halk ve yerel yöneticilere planlama ve tasarım konularında gereken yardımı sağlarken geleceğin tasarım ve planlılarını da yetiştirecektir. Bugüne kadar TTAM yüzlerce öğrencisine uygulamalı katılımcı planlama eğitimi sağlamış, birçok önemli kırsal planlama projesine de imzasını atmıştır.

Halk tarafından tasarımın değerinin anlaşılması ve gerekli iletişimin kurulması, kırsal kalkınma ve planlama için bir ön koşuldur. Planlılarla halkın katılımcı planlama yoluyla birlikte çalışmasını ve eğitimini sağlayan Toplum Tasarım Araştırma Merkezi (TTAM)’nin kurucusu ve başkanı Prof.



Sandy Creek Köyü’nden genel bir görünüş

PLANLAMA
2003/4

Halk tarafından tasarımın değerinin anlaşılması ve gerekli iletişimin kurulması, kırsal kalkınma ve planlama için bir ön koşuldur.



TTAM'ın başkanı
Prof. Cheryl Doble

Cheryl Doble, "Bu işin en müthiş bulduğum tarafı, yerel halkın konuşmalarını dinleyip bir yeri nasıl tanıdıklarını öğrenmek... Bu gerçekten de çok büyüleyici" diyordu. Aynı zamanda, New York Eyalet Üni-

versitesi Peyzaj Mimarlığı Bölümü'nde öğretim görevlisi olan Prof. Doble'i bir araştırma merkezi kurmaya kadar götüren uzun yolculuğuna çıkaran da benzer sebepler olmuş. "Bizim dilimizi anlamıyorlardı, planlamanın dilini bilmiyorlardı, tasarımlarımla biraz da olsa yardım ediyordum, ama bu yeterli değildi, eğitimi olmayanlarla tasarım diyalogunun kurulması gerekiyordu" diyor ve ekliyor: "Toplumların savunuculara ihtiyacı var, tasarımcıların toplumları savunması gerek".

Prof. Doble on yıllık sanat öğretmenliğinin ardından Peyzaj Mimarlığı Yüksek Lisansını tamamlar. Ardından da bir süre New York Eyaleti'nin kuzeyindeki kırsal yerleşimlerinde danışmanlık görevinde bulunur. New York Eyalet Üniversitesi (NYEU)'den aldığı profesörlük teklifini, bilgi ve deneyimlerini paylaşmak ve üniversite bünyesinde katılımcı planlama araştırma merkezi kurma fırsatını yakalayabilmek ümidiyle kabul eder. İlk senelerde her dönem açtığı derslere ek olarak fazladan bir de katılımcı planlama stüdyosu dersi verir, birçok öğrencinin bu konuyla tanışmasını ve bu konuyu sevmesini sağlar. Ama TTAM'i açmak düşündüğü kadar da kolay olmaz. Okul yönetimi böyle bir merkezin gerekliliğini ve amaçlarını başlarda anlayamaz. Bu soruna çözüm olması amacıyla Prof. Doble katılımcı planlama stüdyo projelerinin toplandığı bir kitapçık çıkarır ve idarenin kapısına dayanır. Idaredelikler projeleri beğenip bundan sonra TTAM için gerekli her türlü desteği gösterirler. "Bir de baktım rektör ve bölüm başkanıyla birlikte Albany'de devletten TTAM projesi için \$100,000'lik ilk anlaşmaya imzamızı atıyoruz" diyordu Prof. Doble.

"Herşeyde olduğu gibi, önünüzde bazı kapılar açılır ve birtakım olanaklar kendini gösterir, önemli olan bu durum için hazırlıklı olmak. Biz

hazırdık, çünkü bu iş için uzun zamandır çok çalışıyorduk ve analitik olacak kararları önceden vermiştik" demişti söyleşinizin devamında. Anahtar kararlardan biri de eğitimin önceliği idi, TTAM'i Amerika'daki diğer benzer merkezlerden ayıran da zaten bu özelliği, çoğu diğer merkezler sadece teknik konularda yardım sağlarken, TTAM eğitim konusuna özellikle ağırlık veriyor. Merkezde öğrencilerin ve çalıştıkları toplulukların eğitimini temel alan projeler seçiliyor. Projelere öğrencilerin katılımı ve ortama getirdikleri enerji Merkez için çok önemli, çok fazla öğrenciyle, çok fazla enerji ve yeni fikrin çalışılan topluluğa getireceği sakıncalar da var tabii ki. Doble bu sorunun çözümünü için proje bitiminde çalışılan toplulukta bir komitenin oluşturulması gerektiği görüşünde. Bugüne kadar gerçekleştirilen TTAM projelerinde en başarılı sonuçları da Vizyon Komitesi kuran topluluklar kaydetmiş. Böylece Vizyon Planlama'da alınan kararların uygulanmasını kolaylaştırıcı bir adım atılmış.

Kurulduğundan beri TTAM çok yollar katetmiş ve yakın gelecek için de birtakım yeni yapılanma alanları düşünüyor. Bunların başında yardım edilen toplulukların, hazırladıkları uygulama projelerini hayata geçirmeleri için gruplara daha fazla destek sağlanması geliyor. Buna bağlı olarak daha çok öğrenciye asistanlık fırsatı vermeyi, yeni master ve doktora programları geliştirilmesiyle birlikte yüksek lisans öğrencilerinin de katılımıyla birlikte daha uzun süre topluluklarla çalışma fırsatı yakalayabilmeyi amaçlıyorlar. Ayrıca TTAM, sertifika programları açarak ihtiyacı olanların belirli konularda (yardım başvurusu hazırlama-grant writing, ortaklık gelişimi, tasarım vb.) daha kısa süreli eğitim almalarını sağlayabilir. Bunun yanında Prof. Doble Merkez'in şu anki halinden genelde hoşnut, "Küçük Olan Güzeldir" sloganına inanıyor ("Small is Beautiful" Schumacker, 1999). Büyük program ve projelerin bir yerde tıkandığına ve ortaya birşey çıkaramadığına çok tanık olmuş. Oysa Merkez şu anki haliyle herkesin aynı dili konuşup yapıcı tartışabildiği ve ortak kararların çok fazla süzgeçten geçmeden alınabildiği üretken bir hizmet ortamı. Bu yüzden Merkez'in yeni projeler geliştirebileceği halde çok fazla ve hızlı büyümemesi ve üniversite için bir eğitim kaynağı olmaya devam etmesi gerektiğine duyulan inanç tam.

Toplum Tasarımı Araştırma Merkezinin Görevleri* (mission):

- Halkın karşılaştığı çevresel ve toplumsal sorunların katılımcı fiziksel tasarım ve planlama yoluyla yardımıda bulunmak.
- Südürülebilir toplulukların idaresi için yurttaşlık kapasitesini geliştirmek.
- Kaynak ve bilgi bazında toplumsal erişimi arttırmak.
- Toplulukların karşılaştığı kritik sorunları teşhis edip incelemek ve çözüm yolları önermek.
- Tasarım eğitiminin halk arasında teşvik edip, tasarım ve planlamanın değerinin halk tarafından anlaşılmasını sağlamak.

*TTAM'ın Web sayfasından çevrilmiştir.



Sandy Creek Merkezinden bir görüntü

Toplum Tasarımı Araştırma Merkezinin Hizmetleri* (services):

TTAM, halk, resmi makamlarla, ve diğer ortak organizasyonlarla birlikte çalışarak gerekli akademik kaynakları belirler ve uygun proje stratejileri geliştirerek hususi başvurulara cevap verir. Fakülte ve öğrenciler, topluluklarla yedi farklı şekilde çalışırlar:

- 1) **Gayret Oturumu:** Topluluk başkanlarıyla birlikte teatral araştırmaçıların küçük gruplar halinde beyin fırtınası yapması yoluyla toplulukların karşılaştıkları özel sorunları teşhis edilir. TTAM toplantıları organize eder, toplulukların belirlenen sorunlarıyla ilgili fakülte üyelerini toplar.
- 2) **Temel Stüdyolar:** Toplum projeleri temel stüdyolar için zengin öğrenme fırsatı sağlamakla birlikte peyzaj mimarlığı öğrencilerinin tasarım ve dokümantasyon için gerekli yöntem, teknik ve becerilerini geliştirmeleri için esas ortamdır. Toplum yardım isteklerini karşılamak üzere TTAM, fakülteyle birlikte tasarım stüdyolarının akademik objektif ve beceri seviyesine göre eşleştirme yapar. Stüdyo amacı ve serisi içindeki seviyesine dayanarak cinsine, ölçeğine ve güçlüğüne göre projeler öğrenciler tarafından üslenir. Projeler programlamadan oynatılabilir alan tasarımlarına kadar uzanır. Stüdyo projeleri toplum için tasarım mesleğine bir giriş niteliğindedir ve gelecekteki toplumla tasarımcı ve planacıların işbirliği için gerekli zemini hazırlar.
- 3) **Komisal Stüdyolar:** Komisal stüdyolar bir sözleşme boyunca belirli bir tasarım konusunun derinlemesine araştırılmasıdır. Topluluklarla çalışılan konular çoğunlukla yerel ve başarılı sonuçlar doğurur. Fakülte üyeleri çeşitli başlıkları önerip TTAM'la çalışmaya karar verdikten sonra konuya uygun bir topluluk bulurlar.
- 4) **Yüksek Lisans Projeleri:** Yüksek lisans öğrencileri son dönemlerinde derin kapsamlı ve uzun süreli proje seçimine girerler. Projeye başlamadan önceki dönem öğrenciler tarafından ayrıntılı bir öneri hazırlanır. Öneride araştırma geçmişi, çalışma programı ve zaman çizelgesi belirtilir. Projenin seçimi öğrenciye aittir ve çoğu öğrenci gerçek bir topluluğa yararlı bir proje seçmeye gayret gösterir. Fakülte üyeleri, öğrenci ve ortak organizasyonla birlikte projenin gelişimi ve devamı için gerekli danışmanlık ve incelemeyi sağlar.
- 5) **Araştırma Girişimleri ve Bağımsız TTAM Projeleri:** Fakülte, master ve doktora öğrencileriyle TTAM üyeleri ortaklaşa araştırma projelerinde çalışırlar. Komıyla ilgili teklifler ve mali yardım genelde ortak organizasyonlardan gelir. Bazı fakülte üyeleri bazındaki topluluk programını araştırmaları gerekli kılar ve TTAM bu konularda mali destek sunar. Araştırmalar eğitimci seminer ve materyallerin geliştirilmesini sağlar. Bu çalışmalarda TTAM, topluluk üyelerinin araştırma konusunun geliştirilmesi, veri toplama, analizi ve sentezi aşamalarında ve bu araştırmaların hayata geçirilmesinde özellikle aktif rol oynamalarına öncelik verir. Bu süreç TTAM tarafından organize edilebilir, fakat topluluk tarafından katılım ve zaman ayrımı gereklidir.
- 6) **Stajlar:** TTAM öğrencileri çalışılacak belirli topluluk projeleri için ortaklaşa çalışacağı organizasyona yerleştirilir. Genelde bu yaz aylarında olur, bazı öğrenciler dönem boyu da çalışabilirler. Fakülte üyeleri öğrenci ve ortak organizasyonla birlikte projenin gelişimi ve devamı için gerekli danışmanlık ve incelemeyi sağlar.
- 7) **"Kasaban" Geleceğini Tasarlıyor:** "Kasaban" Sanat için Milli Bağış (National Endowment for the Arts) tarafından finanse edilen ve topluluk başkanları için hazırlanmış bir kentsel tasarım eğitimi programıdır. Bu program, New York Eyalet Üniversitesi, Peyzaj Mimarlığı Bölümü ile Tarih Koruma Ulusal Vakfı (National Trust for Historic Preservation) tarafından hazırlanır. SUNY-ESF Kuzeydoğu Bölgesi için "Kasaban" Merkezine evsahipliği yapar. Topluluk liderleri için yılda bir kez katılımcı atölyeler düzenlenir.

*TTAM'ın Web sayfasından çevrilmiştir.

PLANLAMA
2003/4

Sandy Creek için Vizyon Planlama (Vision Planning) Süreci

TTAM bünyesindeki peyzaj mimarlığı ve planlama öğrencileri, 2001 yılının bahar döneminde, Sandy Creek Köyü'nde katılımcı kırsal planlama ve tasarım projesi yürütürler. Projedeki amaç Sandy Creek'in geleceğinin planlanması, yerel liderliğin artırılması ve halkın planlamaya katılımının sağlanmasıdır. Proje için mali kaynak "Kıyı Önceliği" adlı New York Eyalet Departmanı (NYED)'nin örnek programından sağlanır. Vizyon planlama, kapsamlı planlama sürecinin çok kritik ilk adımdır. Yerleşim liderleri ve halkı bir araya getirerek konuşma-tartışma ortamı sağlanır, yerleşkenin bugünkü nadir yönleri ve sorunları öğrenilir. Yerleşkenin durumu tüm ayrıntılarıyla

belirlendikten sonra gelecekte istenilen durum belirlenir. Gelecekte istenilen durum için tüm katılımcıların ortak çalışmasıyla bir "vizyon bildirisi" hazırlanır, hedefler ve uygulama stratejileri belirlenir.

Sandy Creek New York Eyaleti'nin kuzeyinde kalan küçük bir yerleşim birimidir (2000 yılındaki nüfusu 789 kişi). Amerika'daki çoğu diğer kırsal yerleşkeler gibi o da son dönemlerdeki dışı göçten payını alır, tarım alanları da son yıllardaki ekonomik baskılar yüzünden artık pek kullanılmaz hale gelir. Yerleşkenin en önemli özelliği Ontario Gölü'ne olan kıyısı, kumsalı, kumul tepeleri ve bunların getirdiği yaz turizmidir. Kumul tepeleri üzerindeki eskiden yapılmış yazlıklar büyük bir ekoloji katliamı olsa da son zamanlarda halk eğitimiyle kumul üzerinde yürümek bile artık sınırlandırılmış durumdadır. Yazları gönüllüler kumullara yerel bitki türlerinden ekip erozyonu önleyici çalışmalarda bulunurlar.

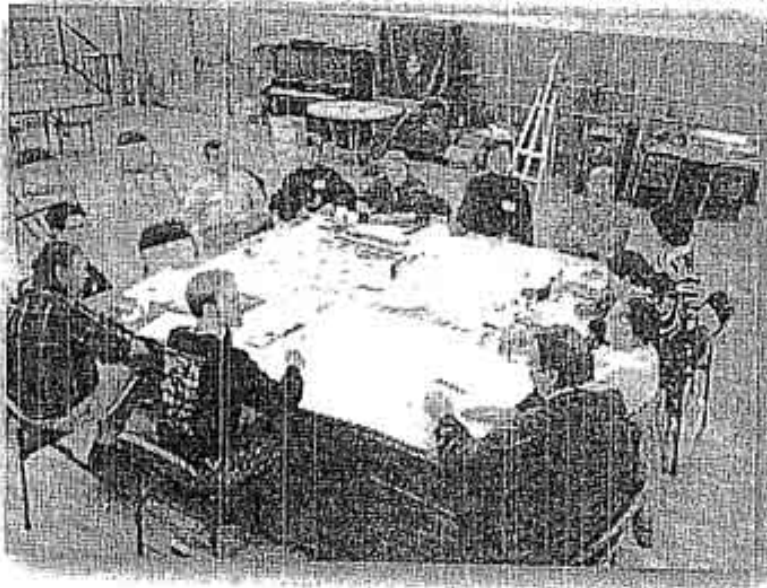
Proje kapsamında Sandy Creek'te toplamda üç Vizyon Planlama Atölyesi düzenlenir. İlk Atölye öncesinde yaklaşık bir ay öğrenciler Sandy Creek Köyü hakkında bilgi toplarlar, köyü ziyaret edip fotoğraf çekerler, muhtarla konuşup köyün arşivinde araştırmalar yaparlar. Daha sonra atölye için broşürler hazırlanıp köyde dağıtılır, köyün hava fotoğrafları ve haritaları büyütülüp çoğaltılır, planlama egzersizleri ve anketler hazırlanır. Ertesinde soğuk bir cumartesi sabahı köy muhtarlığı salonunda muhtar, halk ve öğrenciler İlk Vizyon Planlama Atölyesi için bir araya gelirler.

İlk Atölyede katılımcılara Vizyon Planlamanın ne olduğu, TTAM'ın görevleri ve projedeki rolü anlatılır. Çeşitli kısa egzersizlerle yerel halkın köyün kullanım alanları ve değerli yönleri hakkındaki bilgileri alınır. Katılımcılara haritalar ve hava fotoğrafları dağıtılarak; değerli kaynaklar, gidilecek yerler, günlük ve mevsimlik güzergahlar ile mevsimlik kullanım alanlarının işaretlenmesi istenilir. İki aşamalı beyin fırtınası yapılır, birincisinde; köyün fırsat alanları, endişe yaratan yanları ve sorunları ortaya konulur, ikincisinde de halkın köylerini gelecekte nasıl görmek istediği öğrenilir. Son olarak da gönüllülere, postayla TTAM'a yollanmak üzere, pullu zarfla iki çeşit anket dağıtılır; yazılı anket ve fotoğraf anketi (bir kullanımlık fotoğraf kameraları anket sorularıyla dağıtılır,

Sandy Creek'te bakımlı evlere bir örnek



İlk Atölyede öğrenciler ve katılımcılar beyin fırtınası sırasında



sorulara göre uygun yerlerin fotoğraflarının çekilmesi istenir).

İkinci atölyeye kadar öğrenciler okulda ilk atölyeden alınan bilgileri değerlendirirler. Katılımcıların konulara göre işaretledikleri haritalar derlenip büyük haritalar hazırlanır. Beyin fırtınası notları özetlenip büyük paftalara basılır. Postayla yollanan anketler özetlenir, fotoğraflar basılır ve bu konuda pafta hazırlanır. Ayrıca öğrenciler köydeki yerel grup toplantılarına katılıp, katılımın daha geniş olması için çalışırlar. İkinci Vizyon Planlama Atölyesinde, hazırlanan paftalar katılımcılara sunulur, katılımcılar paftalar üzerinde istedikleri değişiklikleri ve ekleme-çıkarmalar yaparlar. Taslak vizyon bildirisi ve hedeflerin belirlenmesi üzerinde çalışılır. Vizyon hedeflerinin kısa ve uzun vadeli ve öncelikli olanları belirlenir. Köyün büyütülmüş hava fotoğrafı üzerinde sembolü yapışkanlar yardımıyla faaliyet fırsatları, hizmetler, doğal ve tarihi koruma alanları, gelişme alanları belirlenir.

Üçüncü Atölyede taslak vizyon bildirisinin üzerinde çalışılır. Vizyon bildirisinin son hali, altı hedef noktası ve uygulama stratejileri belirlenir. Bu noktaya kadar olan süreçte hem yerel halk hem de öğrenciler karşılıklı bilgi alışverişinde bulunup çok önemli bir eğitim sürecinden geçmiş oldular. Bundan sonra köy halkı yeni hedef noktaları geliştirip bunlara uygun uygulama stratejileri belirleyebilirler. Vizyon Planlama süreci sonunda Sandy Creek halkı Vizyon Bildirisini elbirliğiyle onaylar. Sandy Creek Vizyon Bildirisi: "Doğal ve kültürel kaynakların korunmasıyla birlikte yerel ekonominin canlandırılması; köy ve kıyı bağlantısının güçlendirilmesi; işbirliği ortaklıklarının teşvik edilmesi ve kamusal kurumlar tarafından eğitsel hizmetlerin sağlanması."

Sandy Creek Tasarım Çalışması

Vizyon Planlama Sürecinin sonrasında TTAM, NYED ve yerel temsilciler toplanıp ilk uygulama projesinin gerçekleştirilmesi konusunu görüşürler. İlk proje için uygulama stratejilerinden öncelikli ve değişimi kolay gözlenebilen bir konu seçilmesi uygun görülür. Uygulama stratejilerinden biri olan, köy ve kıyı bağlantısının güçlenmesi için kapsamlı ve çok amaçlı bir yol yapılmasına ve öncelikli olarak bir bisiklet yolunun tasarımı karar verilir. 2001 yılının yazında TTAM, stajyer peyzaj tasarımı ve planlama öğrencileriyle tasarım çalışması sürecine başlar.



İkinci Atölye'de paftalar üzerine değişiklik önerileri

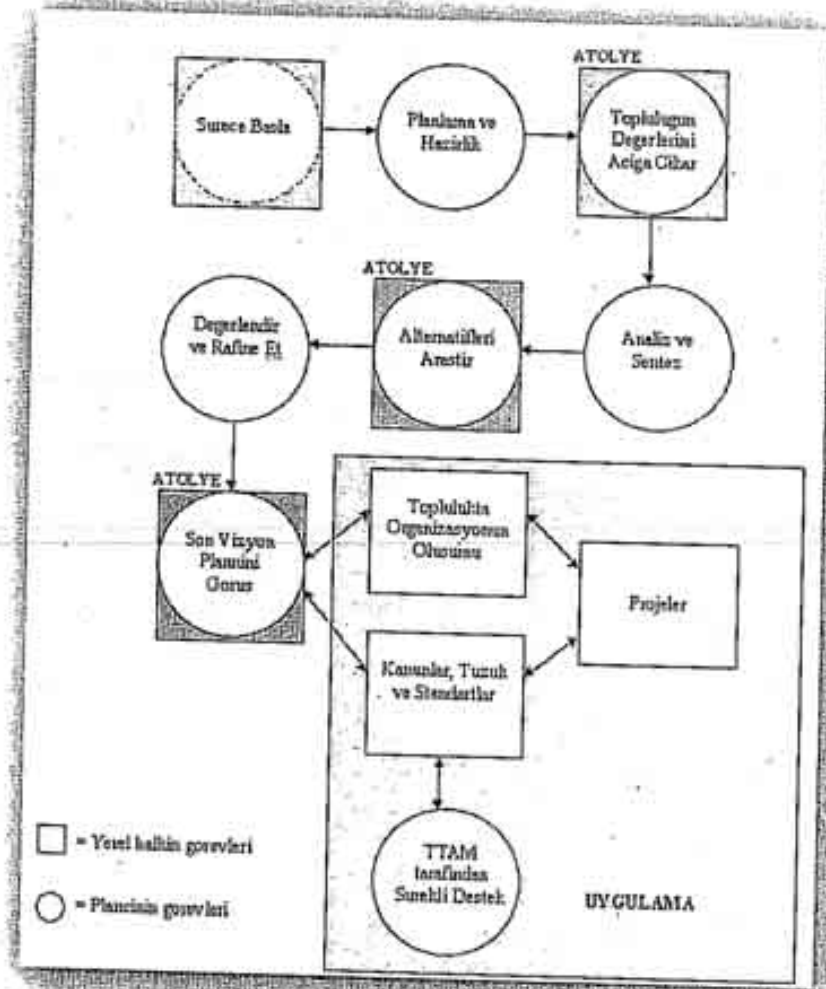
Öğrenciler bahar 2001 döneminde vizyon atölyelerinden elde edilen verileri gözden geçirip değerlendirirler. Halk tarafından belirtilen Sandy Creek için özel ve değerli yerleri ziyaret edip kullandıklarını ve şu anki durumlarını tetkik ederler. Çok amaçlı yol için potansiyel alanları sentezden geçirirler, bisiklet yolunun öntasarımını yapıp yerel halk ve yöneticilerin bu konudaki görüşlerini alırlar. Maksat hem Sandy Creek Köyü'nün değerli alanlarının tanıtılması hem de bisiklet için güvenli ana ve ikincil yolların planlanmasıdır. Ana bisiklet yolu Köyü su kenarına bağlar, iki dinlenme noktası önerilir ve toplam 22 km'dir. İkincil bisiklet yolu, Köyün kültürel ve çevresel değerlerini (sulak alanlar, parklar, lunapark, eski okul evi, mülze, vb.) gösterme amacı taşır ve toplamda 40 km'dir.

Tasarım grubu Oswego County Planlama ve Turizm Departmanı'yla görüşür ve bisiklet yolu tasarımı hakkında olumlu eleştiriler alır. Tasarım sürecini bitirme amacıyla yerel halkla son bir toplantı daha yapılır. Tasarı ve potansiyel yapım stratejileri halk ve yöneticilerle birlikte beyin fırtınası şeklinde görüşülür. Bisiklet yolunun uygulanması amacıyla bir uygulama komitesi kurulmasına, diğer ilgili köylerle irtibata geçilmesine, bisiklet firmalarıyla görüşülmesine, bisiklet yolunun tanıtımının yapılmasına karar verilir. Sandy Creek geleceği için bisiklet yolunun bitirilmesi kritik bir ilk adım olacaktır. Bisiklet yoluyla birlikte planlamaya olan güven daha da artacak ve vizyon planlarındaki diğer konulara değinmek kolaylaşacaktır.

PLANLAMA
2003/4

Vizyon planlama, kapsamlı planlama sürecinin çok kritik ilk adımıdır. Yerleşim liderleri ve halkı biraraya getirerek konuşma-tartışma ortamı sağlanır, yerleşkenin bugünkü nadir yönleri ve sorunları öğrenilir. Yerleşkenin durumu tüm ayrıntılarıyla belirlendikten sonra gelecekte istenilen durum belirlenir.

Sandy Creek Vizyon Süreci:



TTAM "Kıyı Önceliği Vizyon Süreci" broşüründen adapte edilmiştir.

KAYNAKÇA

- Toplum Tasarımı Araştırma Merkezi: Center for Community Design Research, (<http://fla.esf.edu/CCDR/home.htm>)
- Sandy Creek Waterfront Initiative, Mart 2001, The SUNY ESF Center for Community Design Research
- Initiatives 1999, State University of New York College of Environmental Science and Forestry, Faculty of Landscape Architecture, Center for Community Design Research
- Waterfront Initiatives Visioning Process, Sept 2001, Center for Community Design Research

Fotoğraflar

TTAM arşivi

Teşekkür

Her zamanki içten ve sonsuz desteği için Cheryl Doble'a, yardımları için Maren King, Ayşegül Birand, Gül Büyükerşen Oral ve Şebnem Karakurt'a teşekkürlerimizi sunarız.

PLANLAMA
2003/4

Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasına İlişkin Taslakların Getirdikleri

Melih ERSOY

Prof. Dr.,
ODTÜ Mimarlık Fakültesi
Şehir ve Bölge Planlama
Bölümü

Cumhuriyet tarihimizin en kapsamlı kamu yönetimi modeli AKP hükümeti döneminde yaşama geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda hükümet tarafından çok sayıda tasarı taslağı hazırlanmıştır. Bunlar; Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Taslağı (KYTKTT), Kamu Yönetimi Usul Kanunu Tasarı Taslağı, Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Paylaşımı ile Hizmet İlişkilerinin Esasları Hakkında Kanun Tasarısı, Belediyeler Kanun Taslağı, Büyükşehir Belediyeleri Kanun Taslağı, İl Özel İdaresi Kanun Taslağı, Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanun Taslağı, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı'dır. Bir anlamda Türk kamu yönetim sistemi bütünüyle değiştirilmeye çalışılmaktadır. Genel gerekçe olarak da mevcut yapının hantal işleyiş mekanizmasının günümüz koşullarında işlerliğini büyük ölçüde yitirdiği belirtilerek, küreselleşen dünyada AB ile entegrasyonu temel strateji olarak gören T.C.'nin demokratik, etkin, katılımcı, saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi yapısına kavuşması öngörülmektedir.

Bu gelişme, dinamikleri farklı iki sosyal ve tarihsel sürecin örtüştüğü bir dönemde ivme kazanmıştır.

Birinci süreç, dış dinamiklerin hakim olduğu küresel ölçekte yaşanmakta ve hemen tüm ülkeleri değişik ölçülerde etkilemektedir. Bu süreçle, sermayenin gücünün küresel ölçekte daha da yaygınlaşması ve derinleşmesi amacıyla önündeki tüm ekonomik ve politik engellerin hızla kaldırılması hedeflenmektedir. Böylece, bir yandan tüm

kullanım değerleri hızla metalaştırılarak piyasanın konusu haline getirilmekte ve Keynesci refah devleti anlayışının kazanımları etkisiz kılınmakta, diğer yandan da ulus devletler güçsüzleştirilerek uluslararası sermayenin önünde engel oluşturmaları önlenmeye çalışılmaktadır. Türkiye özelinde bu sürecin uluslararası aktörlerini son dönemde ülke ekonomisi üzerinde ağır bir baskı oluşturan Dünya Bankası ve IMF oluşturmaktadır. Uluslararası sermayenin bu güçlü kurumları Türkiye'de yönetsel yapının merkezden yerele kaydırılması yönünde sürekli "tavsiyeler"de bulunmaktadır. Buna AB ile bütünleşme politikalarının gerekleri de eklenmektedir.

İkinci toplumsal ve tarihsel sürecin kökleri ise iç dinamiklerde aranmalıdır. Ülkemizde Cumhuriyetin ilanını izleyen dönemin özgün koşullarında oluşan kamu yönetimi modelinin 1960'lı yıllardan başlayarak yeniden yapılandırılması girişimleri başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu bağlamda 1960'lı yıllarda hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1970'li yılların İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP), 1980'li yıllarda hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA) ve nihayet 2000 yılında hazırlanan "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü"ne ilişkin KHK'den söz edilebilir. Bu tür kapsamlı çalışmaların yanı sıra son 40 yılda hazırlanan tüm hükümet programları ile Kalkınma Planlarında "yerel yönetimlerin güçlendirileceği ve gelirlerinin artırılacağı" biçimindeki ifadeler, ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gereğinin uzun bir süredir gündemde olduğunu ortaya koymaktadır.

PLANLAMA
2003/4

Son seçimlerle iktidara gelen ve TBMM'de çok güçlü biçimde temsil edilen AKP, yukarıda özetlediğimiz iki dinamiğin zorladığı yeniden yapılanma baskılarını yaşama geçirecek bir dizi taslağı gündeme getirmiş ve kamuoyunda tartışılmasına olanak sağlamıştır. Ancak, yukarıda sözü edilen küresel ve ulusal düzeydeki süreçlerin günümüz zaman diliminde örtüşmesinde AKP'nin bir aktör olarak rolünü de gözardı etmemek gerekir. AKP Türkiye için öngördüğü yeni yönetsel yapılanma modeli ile büyük burjuvazinin simgesi İstanbul ile Laik Cumhuriyetin simgesi Ankara'ya karşı muhafazakar Anadolu kentlerinde kendisine güçlü bir toplumsal zemin yaratma çabasını da yaşama geçirmeye çalışarak, bir yandan merkezdeki sorumluluğunu azaltırken, diğer yandan il ve kentler düzeyinde yeni bir yandaş ve destekçi kesim oluşturma maddi temellerini de yaratmış olacaktır.

Taslakların Genel Bir Değerlendirmesi

Bu girişten sonra yukarıda adı geçen çok sayıdaki taslağın genel felsefesi üzerinde bir değerlendirme genel olarak üç düzeyde yapılabilir: Ekonomik, Politik ve İdeolojik.

Ekonomik düzeyde, yukarıda adı geçen tüm taslaklarda kamu yararının temel oluşturduğu sosyal devlet anlayışı yerine, piyasa koşullarında hizmet veren rekabetçi ve etkin devlet anlayışı öne çıkarılmaktadır. Bu yaklaşım, küreselleşme çağının yeni liberal tezlerinin kamusal hizmet sunumunda nasıl uygulanacağını somut bir örneğini sunmaktadır. Buna göre, gözetilmesi gereken halkın, kentlilerin ihtiyaçları değil, müşterilerin gereksinimleridir.

Taslaklarda kamusal hizmetlerin özel sektör tarafından da karşılanabileceği hüküm altına alınarak yukarıda anılan anlayışın kapsamını genişletmektedir.

Taslaklar, yerel yönetim birimlerinin küresel sermaye ile bütünleşmesini kolaylaştırıcı bir model sunmaktadır. Buna göre, yerel yönetimlerin yurt dışından / yabancı bankalardan borç alabilmesine ve tahkim yasalarına tabi olabilmelerine imkan vermektedir.

Yerel yönetimlerde çalışan emekçilerin hakları yeni getirilen personel rejimi ile kısıtlanmaktadır. Taslakta yerel yönetimlerin sözleşmeli personel istihdamının esas olduğu belirtilerek, işten çıkart-

maları kolaylaştıran, kadrolaşmayı kolaylaştıran ve hiçbir nesnel ölçüte bağlanmayan ödüllendirme sistemi ile kayırmacılığı ve çalışanlar arasında huzursuzluğu artırıcı bir model önerilmektedir.

Politik düzeyde merkezi hükümetin gücü zayıflatılarak, bir dizi görev, yetki ve sorumluluk il düzeyinde etkili hale getirilen İl Özel İdarelerine aktarılmaktadır. Bölge düzeyinde Bölge Kalkınma Ajansları ile yerel düzeyde Belediyeler için öngörülen yeni düzenlemelerin yaşama geçirilmesi ile merkezi hükümetin düzenleme yetkilerinin belirli ölçüde zayıflayacağı açıktır.

Taslaklar, yerel yönetimlere kapsamlı yetki, görev ve mali kaynak aktarırken, bu yetki ve kaynakların yerinde kullanımını denetleyecek etkin bir mekanizma önermemektedir. İç denetim mekanizmalarının kapsamlı bir denetim için yeterli olamayacağı açıktır. Teftiş Kurulları'nın kaldırılarak merkezi ve yerel yönetimlerin hukuka uygunluk, mali ve performansa ilişkin tüm dış denetim görevini Sayıştay'a yüklemek dış denetimi büyük ölçüde etkisizleştirecektir.

Bu durumda, yerel halkın bu süreçte fiilen yer alması yolsuzlukların önlenmesinde bir araç olabilir; ancak bunun gerçekleşmesi için yerel yönetim meclislerine halkın örgütlü biçimde katılabilmesinin yolları aranmalıdır. Ancak, Taslaklar bu anlamda -halk denetçisi dışında- etkin bir katılım modeli önermemektedirler. Saydamlık ilkesi, İdarenin yaptığı işlemler hakkında bilgi edinme hakkını öngörmesine karşın, Taslaklarda bu konuda da doyurucu yenilikler getirildiği söylenemez. Hatta bazı durumlarda, kişilerin ancak kendilerini ilgilendiren konularda bilgi edinebileceği belirtilmektedir.

Taslaklarda çalışan kesimlerin aleyhine olacak bir dizi yeni düzenlemenin toplumun büyük kesimi tarafından benimsenmesi *ideolojik düzeyde* yeni değer ve kavramların yüceltilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, merkezi devletin hantallığı ve kırtasiyecilik iktisadi kalkınmanın önündeki en önemli engeller olarak gösterilerek, kamu yararı kavramı bir yana bırakılırken, verimlilik, etkinlik ve karlılık gibi kavramlara siltirli işlevler yüklenerek yüceltilmektedirler. İşletmecii mantık tüm kamusal faaliyetlerin başarısının vazgeçilmez anahtarı olarak görülmektedir. Tüm taslaklarda katımcılık ve saydamlık gibi kavramlarla toplumun kamusal karar verme süreçlerinde söz sahibi olacağı belirtilmektedir. Ancak, bu rolün salt top-

lunun salt örgütlü kesimine ve o da izin verildiği ölçüde, görüş bildirme ile sınırlı tutulacağından açıkça söz edilmemektedir.

Taslakların Öngördüğü Yeniden

Yapılanma Modelinin Değerlendirmesi

Bu genel değerlendirmeden sonra, başta Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı olmak üzere yukarıda sözünü ettiğimiz yasa taslaklarının bir bütün olarak incelenmesi sonucunda, tüm taslakların öngördüğü yeni yapı ve paylaşımları ortak felsefe birkaç ana başlık altında toplanabilir;

Birinci başlık altında, mevcut yönetim yapısını oldukça kökten bir biçimde etkileyecek olan bir revizyondan söz edeceğim. Yeni yapılanma ile ülkemizde il düzeyinde yeni bir idari kademenin oluşturulduğunu söylemek çok yanlış olmayacaktır. Mevcut idari yapımızın merkezi yönetimin ağırlıklı olarak kendisini hissettirdiği üniter bir model olduğunu biliyoruz. İllerde valiler, bir yandan merkezin taşradaki temsilcileri sıfatını taşıırken, diğer yandan da İl düzeyindeki yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri'nin başkanı olarak görev yaparlar. Bunlara ek olarak, kanımca biraz abartılmakla birlikte, belediye yönetimleri üzerinde de vesayet yetkileri vardır. Özetle, merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Türk kamu sistemi içinde, merkezi yönetimin yerel düzeyde ağırlıklı bir varlığı olduğu açıktır.

Yeni önerilen yapı ise bu anlamda önemli değişiklikler öngörmektedir. Öncelikle, merkezi yönetimin temsilcisi olarak doğrudan valinin emrindeki Milli Eğitim ve Spor, Sağlık, Bayındırlık, Tarım, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Orman ve Çevre gibi Bakanlıkların taşra örgütleri tümüyle lağvedilmekte ve bu görevler İl Özel İdarelerine aktarılmaktadır. Merkezi idare ise, ulusal düzeyde -ya da birkaç ili içine alacak biçimde bölgesel düzeyde- yürütülmesinin gerekli görüldüğü milli savunma, dış politika, adalet, güvenlik, maliye, hazine, dış ticaret ve gümrük, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlık işleri, sosyal güvenlik, sivil savunma, diyanet, vakıflar, ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planlama ve milli eğitimde eğitim ve öğretim birliğini sağlamak, müfredatı belirlemek gibi konularda ulusal politika ve standartların belirlenmesi ile eşgüdüm ve denetim işlevlerini üstlenmektedir. Burada merkezi idarenin görevleri tek tek sayılmakta ve bunlar dışındaki görevleri yerel yönetimlere aktarılarak merkezin yeni işlevler

üstlenmesi engellenmektedir. Yine bu bağlamda, KYTKTT'nın ilgili maddelerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen alanlarda işletme kuramayacağı, mal ve hizmet üretimi yapamayacağı; yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde birimler kuramayacağı; yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda, merkezin bu yetkileri kısıtlayıcı ve yerel yönetimleri zayıflatıcı tüzük ve yönetmelik çıkartamayacağı vb hükümler getirilmektedir. Böylece teknolojik ve toplumsal gelişmenin zorunlu kılacağı ve ulusal ölçekte yerine getirilmesi gereken işlevlerin merkezi hükümet görevleri arasına alınması ancak bu konularda yeni yasalar çıkartılması ile mümkün olabilecektir. Yapılması gereken ise bunun tam tersi olmalı ve bu türden sınırlamalar yerel yönetimler için getirilmelidir.

Yine görev bölüşümüne ilişkin olarak KYTKTT'nın 5. maddesinde, "görev, yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir" denilmektedir. Bu genellekte yazılan bir madde ile hemen tüm görevler yerel birimlere aktarılabilir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bile konuyu böylesine yerelleştirmekten sakınarak şu ifadelerle yer vermiştir: "Kamu sorumluluğu, öncelikle vatandaşlara en yakın yönetimlerce kullanılır; sorumluluğun bir başka otoriteye verilmesine, görevin niteliği, verimlilik ve ekonominin gerekleri dikkate alınarak karar verilmelidir". Görüldüğü gibi, Avrupa ülkelerinde bile yerel yönetimlere aktarılabilecek görevlerle ilgili ciddi sınırlamalar getirilmektedir. Yeni taslaklarla yerelleşmenin böylesine sınırsızca desteklenmesi bambaşka kaygıları akla getirmektedir.

Merkezi yönetimin desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında yerel yönetimlere kaynakları ile aktarabilmesine ve kendi görevlerinden "uygun görülenleri" yerel yönetimler eliyle gerçekleştirmesine olanak veren maddelerde, bu tür uygulamalar ekonomik/teknik gerekçelere bağlanmadığı için, merkezin belirli yerel birimleri siyasal açıdan desteklemesine, giderek yerel düzeyde huzursuzluk ve siyasal baskı oluşturulmasına yol açabilecektir.

Taslaklara göre, Valilere il düzeyindeki yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri'nde de yer verilmemektedir. Valilere sadece İl Koordinasyon Kurulu adıyla ilgili idarelere tavsiyede

Tüm taslaklarda kamu yararının temel oluşturduğu sosyal devlet anlayışı yerine, piyasa koşullarında hizmet veren rekabetçi ve etkin devlet anlayışı öne çıkartılmaktadır. Bu yaklaşım, küreselleşme çağının yeni liberal tezlerinin kamusal hizmet sunumunda nasıl uygulanacağını somut bir örneğini sunmaktadır.

PLANLAMA
2003/4

Taşra teşkilatlarını tümüyle İl Özel İdarelerine aktarmak yerine, bu Bakanlıkların yeniden örgütlenerek, işlevlerin hizmet ölçeği temelinde merkez ile yerel arasında dağıtılması düşünülmektedir.

bulunmanın ötesinde hiçbir işlevi olmayan bir Kurulda başkanlık verilerek, deyim yerinde ise "avutulmaktadır". Valiler ve Kaymakamlar salt devletin kolluk güçlerine hükmeden, bu anlamda da devletin salt başı ve zor ile ilintili işlevinin taşradaki temsilcileri konumuna düşürülmektedirler. Kuşkusuz, bu, çok kökten bir yeniden yapılanma modelidir ve 80 yıllık T.C. Devlet yapısında merkezi yönetimin güç ve etkinliğinin radikal biçimde dönüştürülmesi demektir.

İkinci başlık altında, yerel yönetim birimleriyle ilgili olarak getirilen yeni düzenlemelere değineceğiz.

Yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler kapsamında ilk incelenecek olan düzey İl ölçeğindeki yerel yönetim birimi olan İl Özel İdareleri'dir. Taslaklarda en kapsamlı değişiklik bu düzeyde getirilmektedir. Organları İl Meclisi ve Encümenidir. Bu İdarede Vali yürütmenin başı olmaktan çıkartılmış yerine seçilmiş ya da atanmış bir başkan öngörülmüştür. Taslakta İl İdareleri'nin görev alanı büyük ölçüde artırılmış ve Bakanlıkların kaldırılan tüm taşra teşkilatlarının görevleri bu yerel birime aktarılmıştır. Bu kapsamda, Millî Eğitim; Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri; Gençlik, Spor, Kültür ve Turizm Hizmetleri; Tarım, Ekonomi ve Ticaret Hizmetleri; Sanayi ve Ticaret; Orman ve Çevre gibi hizmetlerin tümü yer almaktadır. Bu yaklaşımın beraberinde getireceği ciddi sakıncalar vardır. Özellikle, adı üstünde Millî Eğitim Bakanlığı'nın temel işlevlerinin ve kadrolarının İl Özel İdareleri'ne devri, ulus devletin bütünleştirici işlevini zedeleme ve rejimin temel ilkelerinin yerel düzeyde çarpıtılarak aktarılma riskini taşımaktadır. Okul binalarının yapım ve bakımı gibi yerel hizmetlerin bu düzeyde yapılması yerinde bir yaklaşımdır, ancak, özellikle kadroların yerel birimlere aktarılması ciddi sorunlar yaratmaya aday bir tutumdur.

Yukarıda anılan taşra teşkilatlarını tümüyle İl Özel İdarelerine aktarmak yerine, bu Bakanlıkların yeniden örgütlenerek, işlevlerin hizmet ölçeği temelinde merkez ile yerel arasında dağıtılması düşünülmelidir. Örneğin, tarım konusunda tohum ve hayvan varlığının ıslahı vb AR-GE çalışmaları merkezde yapılırken hastalık ve zararlılarla mücadele yerel düzeyde yapılmalıdır. Ya da kent ölçeğinden ziyade ölkesel ölçekte önemli koleksiyonlara sahip ulusal müzeler vb merkezi yönetimin denetiminde olmalıdır. Sağlık hizmetleri için de aynı şeyler söylenebilir. Ulusal düzeyde hizmet

veren hastahanelerle sağlık ocakları farklı yönetim birimlerinin sorumluluğunda olmalıdır. Nitekim, KYTKTT'nin son versiyonunda kısmen de olsa bu türden bir görüşe yaklaşıldığı görülmektedir. Ancak, farklı işlevlerin farklı yönetim birimlerinin sorumluluğunda olmasının yol açacağı eşgüdüm ve planlama faaliyetlerinin nasıl sağlanacağına açık biçimde yasa da yer alması, ileride her bir birimin birbirinden kopuk, bağımsız birimler olarak faaliyet göstermelerinin engellenmesi bakımından önemlidir.

İl Özel İdareleri'nin genel karar organı olan İl Meclisleri'ne seçilecek üyelerin, mevcut uygulamadan farklı olarak, sadece belediye sınırları dışında yaşayan halk tarafından belirlenmesine ilişkin Taslak maddesi de gözden geçirilmelidir. Çünkü, ilin tümüne hizmet verecek çok sayıda taşra örgütünü İl Özel İdarelerine bağladıktan sonra bu hizmetten yararlanacak kesimin sadece belirli bir kesimine oy hakkı vermek, bırakınız doğrudan katılımcı yaklaşımları, temsili demokrasi anlayışına dahi aykırıdır.

İl Meclisleri'nin seçimin ilde yaşayan tüm seçmenler katılmalıdır.

Yerel yönetimlerin temel işlevlerinden birisi de ilgili yerel yönetim birimi ölçeğinde planlama yapılmasıdır. İl ölçeğinde başta saydığımız yasa taslaklarından sadece birinde İl Gelişme Planı adında yeni bir planlama kademesinden söz etmektedir. İl genelinde mekansal gelişimi yönlendirmek, sosyal, ekonomik ve kültürel gelişme hedeflerini göstermek ve alt ölçek nazım imar planlarına esas olacak bilgileri sağlayacak olan İl Gelişme Planlarının hazırlanması 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının da amir hükmüdür. Vali başkanlığında, ildeki tüm ilgili tarafların katılımının sağlandığı, İl İmar Planlama Kurulları tarafından hazırlanan/hazırlatılan İl Gelişme Planları bu Taslakın en olumlu katkıları arasında sayılmalıdır. Ancak, İl Özel İdareleri Kanun Taslağında bu plan türünden hiç söz edilmemesi ilginçtir. Akla, acaba daha sonraki Taslak metinlerinde bu öneriden vazgeçildi mi sorusunu getirmektedir.

Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili olarak hazırlanan Taslak incelendiğinde, mevcut yasadaki köklü farklılıklar içermeyişi görülmektedir. Uygulamada ciddi sorunlar yaratan, Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kurulan ya da ortak sınırı olan belde belediyelerinin, ayrı bir karara gerek kalmaksızın Büyükşehir belediye sınırları

PLANLAMA
2003/4

içinde sayılması; Büyükşehir olma koşulunun nesnel ölçütlere bağlanması olumlu önerilerdir. Yine, belediye meclis kararlarının Resmi Kararlar Gazetesinde düzenli olarak yayınlanması, kentlilerin bilgi edinmesi açısından yerinde bir tutumdur. Bu olumlu noktalara karşılık, nazım imar planlarının ilçe belediyelerine devredilmesi; uygulama imar planları üzerinde hiçbir denetim yetkisi bırakılmaması; İl Trafik Komisyonları'nın kaldırılarak yerine oluşturulan Ulaşım ve Trafik Koordinasyon Kurulu'nda üniversitedeki uzmanlardan yararlanılmaması; Koruma Kurulları'nın kaldırılarak yerine yerel düzeyde tüm baskılara açık İl Kültür Varlıkları Koruma Kurulları'nın oluşturulması ise Taslağın eleştirdiğim noktaları arasında sayılabilir.

Belediyeler mevcut yerel yönetim sistemimizin asli birimleridir. Başkan ve Meclis üyelerinin doğrudan seçimle belirlenmesi ve görev ve yetkilerinin kapsamı bu saptamayı haklı kılmaktadır. 1930 yılında çıkartılan Belediyeler yasası bu yerel yönetim birimlerine çok kapsamlı bir görev ve yetki çerçevesi çizmektedir. Bu nedenle de günümüze kadar bu yasa yürürlükte kalmıştır. Yeni önerilen Belediye Kanun Taslağı da, genel çerçevesi itibarıyla mevcut yasadaki farklı önemli değişiklikler getirmemektedir. Taslakla belediyelere, okul öncesi ve ilköğretim kurumlarına ait binaların yapım ve bakımını sağlamak; motorlu taşıtların trafik tescil, muayene ve kontrollerini yapmak, taşıt ruhsatı vermek; huzurevi, aşevi gibi sosyal yardım tesisleri yapmak; fakir ve kimse-siz çocuklara aynı ve nakdi yardım yapmak gibi yeni görevler verilmektedir. Bu görevlerin hemen tümü yerel düzeyde yapılması gereken hizmetler arasında olduğu için yerinde önerilerdir. Belediye kurulmasına yönelik olarak, alt sınırının 5.000 kişiye, merkezi yerleşmeye uzaklığının 5.000 metreye yükseltilmesi, mevcut belediyeler içinde nüfusu 5.000 den az olanların toplam belediye sayısı içindeki oranının %70 lere ulaştığı göz önüne alındığında olumlu bir öneridir. Yine, belediye başkanları ile meclis üyelerinin özlük haklarının belirlenmesi; kamu görevlilerinin meclis üyesi seçilebilmeleri; belediyelerin ilgili makamlarla doğrudan yazışabilmeleri; merkezi yönetimin belediye başkanlarını görevden almalarının engellenmesi; belediye bütçelerinin Valilik denetimine tabi olmaması vb konularda getirilen düzenlemeler yine yerinde ve olumlu önerilerdir.

Üçüncü başlık altında Belediye ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanun Taslağına ilişkin görüşlerimi sunmak istiyorum. Taslakla, gerek belediyelerin, gerekse İl Özel İdarelerinin gelirleri büyük ölçüde artırılmaktadır. Öncelikle, genel bütçe vergi gelirlerinin %25'inin, diğer bir deyişle mevcut uygulamanın 5 katı büyüklüğünde bir tutarın, il özel idareleri ve belediye payı olarak İller Bankası'na aktarılması öngörülmektedir. Bu payın %80'i belediyelere, %20'si ise İl Özel İdareleri'ne nüfusları oranında dağıtılacaktır. Ayrıca, il sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinin %8'i, o ildeki belediyelere, nüfusları oranında paylaştırılacaktır. Bunlara ek olarak, ilgili Taslakta, yürürlükteki harçların miktarları artırılmakta, mevcut yerel yönetim vergilerine ek olarak, konaklama vergisi, yolcu taşıma vergisi gibi yeni vergiler ihdas edilmektedir. Özetle, Taslakla yerel yönetimlerin gelirleri çok büyük ölçüde artırılmaktadır. Burada merak ettiğim konu, bu oranlar belirlenirken, yapılacak artışlarla belediyelerin gelirlerinin hangi oranda artacağına yönelik bir çalışma yapıp yapılmadığıdır. Gelirlerin yetersiz olması ciddi bir sorundur, ancak büyük gelir artışlarının ne denli etkin ve verimli kullanıldığının da ciddi biçimde denetlenmesi gereklidir. Bu konuda yeni düzenlemelerde hiçbir yeni araçtan söz edilmemektedir. Belediyelere yeni görevler verilmesi ile birlikte mali tevzin esasının sadece nüfus başına hesaplanması kolaylığı da değiştirilmeli ve Avrupa ülkelerinde olduğu gibi yerel birimlerde yeni hizmetleri kullanacak kesimlerin büyüklükleri belirlenerek merkezden aktarılabilecek kaynakların dağıtımında yeni değişkenler gözönüne alınmalıdır. İlgili taslak, bu konuda hiçbir yeni değişiklik önermemektedir.

Dördüncü başlık altında, denetim ile katılım ve saydamlık kavramlarına ilişkin olarak taslaklarda ne tür yeni araçlar önerildiğine değineceğim.

Tartışılan kanun taslaklarıyla Türk kamu yönetimi sisteminin köktenci bir biçimde yeniden yapılandırılarak yerel birimlere yeni görev, yetki ve sorumluluklar verilmesi bu birimlerin çok ciddi biçimde denetlenmesine yönelik düzenlemelerin de gündeme getirilmesini zorunlu kılarken, anılan taslaklarda bunun tersi yapılmaktadır. KYTKTT'da denetim iç ve dış olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç denetim kurum yöneticilerinin görevlendireceği elemanlarla yapılacak, dış denetim ise Sayıştay tarafından yerine getirilecektir.

Merkezin bazı işlevlerini yerel birimlere aktarmak amacıyla yola çıkıldığının söylenmesine karşın, kantarın topunu fazlasıyla kaçırarak, sermaye kesimine yeni olanaklar sağlayan, emekçi kesimin haklarını kısıtlayan, sosyal devlet ve kamu yararı ilkelelerini gözardı eden, katılımcı ve saydam olmayan bir yapılanma önermektedir.

PLANLAMA
2003/4

Mevcut teftiş kurulları kaldırılmakta ve dış denetim tümüyle Sayıştay'a hem de kapsamı genişletilerek bırakılmaktadır. Sayıştay'ın Anayasal açıdan yasama organı adına denetim yapmakla görevli bir kurum olması, teftişlerin ise yürütme adına yapıldığı, bu nedenle bir Anayasa değişikliğine gereksinim olduğu gerçeği bir yana bırakılsa dahi, Türkiye'deki yerel birim sayısı ortada iken bu birimlerin tümünde KYTKTT'de adı geçen üç ayrı denetim işlevinin Sayıştay tarafından layıkıyla yerine getirilebileceğini varsaymanın ne denli geçersiz bir sav olduğu ortadadır. İmar planlarının yapımının yerel yönetimlere bırakılmasından bu yana geçen yaklaşık 20 yıllık dönemde denetimsizliğin kentlerimizde fiziksel çevreyi ne denli bozduğu ortadadır. Bu deneyimden ders çıkartılarak uzun bir geçmişi olan ve bu görevini başarıyla sürdüren müfettişlik kurumlarının daha da yaygınlaştırılarak güçlendirilmesi beklenirken, kurum olarak varlıklarına son verilmesi Türkiye'de her bir yerel birimin ayrı bir feodal beylik gibi kendi yorumlarıyla kendine özgü uygulamalarla yönetim erkini kullandığı bir kaos ortamına girilmesi tehlikesine yol açabilir. KYTKTT ile getirilen halk denetçiliği kurumunun bu büyük sorunu çözmekteki katkısının çok sınırlı ölçüde kalacağı açıktır. Ayrıca halk denetçisinde aranan nitelikler sayılırken (KYTKTT madde 42) işletme, iktisat ve çalışma ekonomisi bölümleri mezunlarının da sayıldığı meslekler grubuna şehir planlama mezunlarının alınmamış olmasının mantığını anlamak da mümkün değildir. Özetle, yeni düzenlemelerin en yetersiz kaldığı denetim konusunda, taslakları hazırlayanların tüm uyarılara karşı ısrarla kulaklarını tıkamaları, üzerinde ayrıca durulması gereken bir nokta olarak not edilmelidir.

KYTKTT ile bir yandan yerel birimler üzerinde merkezin vesayet ve denetim işlevi büyük ölçüde ortadan kaldırılmakta ya da etkisizleştirilmektedir. Diğer yandan da 8. madde ile vesayetin de üzerinde bir güçle, hem de istenildiği gibi yorumlanacak bir ifade ile, yerel yöneticilerin görevden alınmasına kadar gidebilecek bir hükme yer verilmektedir. Buna göre, "mahalli idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetlerden herhangi birini ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın hayatını önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, merkezi idare bu aksaklıkların giderilmesi için makul bir süre verir. Aksaklıkların

bu süre içinde de giderilmemesi halinde merkez idare durumun gerektirdiği tedbirleri alır". Bu madde yerel yöneticiler üzerinde Demoklesin Kılıcı gibi kullanılabilecek, ucu bucağı belirsiz bir tehdit maddesi izlenimini vermektedir ve siyasal amaçlarla kullanılma tehlikesi son derece açık bir düzenleme olarak KYTKTT'den ivedilikle çıkartılmalıdır.

Katılım ve saydamlığın, kanun taslaklarının gerekçelerinde bolca yer alan kavramların başında yer almasına karşılık, maddeler incelendiğinde bu yaklaşımın gereklerinin yerine getirilmediği görülmektedir. Katılımdan anlaşılan, (KYTKTT 5. madde) belirli konularda meslek odaları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerini almakla sınırlı tutulmaktadır. Kararların oluşumuna ya da alınmasına ilişkin evrelerde ise bu örgütlerin adı dahi geçmemektedir. Bu katılım anlayışının mevcut uygulamaya ne kattığı ise büyük bir soru işareti olarak ortada durmaktadır. Ancak, kamu hizmetlerinin gördürülmesinde (KYTKTT 11. madde) kamu kurum ve kuruluşları ile meslek odaları ve sivil toplum örgütlerinin yanı sıra özel sektörden de yararlanılması hüküm altına alınarak, bu alandaki kimi uygulamaların kapsamlı bir muhasebesi dahi yapılmadan, kamusal hizmetlerini ticari meta kapsamına alma girişimlerini hızlandıracaktır.

Son olarak, yine taslak gerekçelerinde sıkça sözü edilen saydamlık kavramına ilişkin olarak yeni düzenlemelerde nelerin getirildiği araştırıldığında büyük bir hayal kırıklığıyla karşılaşmaktadır. Bireylerin - o da kendilerini ilgilendiren konularla sınırlı olarak- kamu kurum ve kuruluşlarından istedikleri belge ve bilgilerin kendilerine verilmesi anlayışı ile sınırlı tutulan bir saydamlık kavramının ne denli yeterli olduğunu ve mevcut uygulamadan ne bakımdan köklü farklılık getirdiğinin değerlendirilmesini ise sizlere bırakıyorum.

Özetle, incelenen taslaklar yukarıda açıklanan yönleriyle, merkezin bazı işlevlerini yerel birimlere aktarmak amacıyla yola çıkıldığının söylenmesine karşın, kantarın topunu fazlasıyla kaçırarak, sermaye kesimine yeni olanaklar sağlayan, emekçi kesimin haklarını kısıtlayan, sosyal devlet ve kamu yararı ilkelerini gözardı eden, katılımcı ve saydam olmayan bir yapılanma önermektedir.

“Yerel Yönetimler Reformu Yasa Tasarısı” Üzerine...

Yerel Yönetimler Reformu Yasa Tasarılarının “Belediyeler Kanunu”, “İl Özel İdareleri Kanunu” ve “Belediye ve İl Özel İdareleri Gelirleri Kanunu” tasarıları ile yeniden gündeme gelmesi ve çeşitli çevrelerde tartışılmaya başlaması üzerine, sözkonusu tartışmalara katkı oluşturacak görüşler üldük.

- Türkiye’de Yerel Yönetimler alanında “reform” niteliğinde düzenleme çalışmalarına “neden”, “ne zamandan beri”, “hangi kapsamda” gereksinim vardır?
- Yerel Yönetimler Reform Yasası bu düzenlemeler için “yeterli bir müdahale alanı” mıdır? Yerel Yönetimler alanında gerekli görülen düzenlemelerin yasal boyutu; kapsamı ve etki alanı açılarından nasıl ele alınmalıdır?
- 1980 sonrası siyasi iktidarların gündemlerinden eksik olmayan ancak yasalaşmayan Yasa Tasarıları, gerekli düzenlemeler açısından başarılı mıdır?

Şeklinde özetleyebileceğimiz bir soru çerçevesi kapsamında; “yapılanlar ve dayandığı gerekçeler ile yapılması gerekenler” konusunda Bülent Tanık, Çağatay Keskinok ve Tunc Şengül’den aldığımız görüşleri sunuyoruz.

Yerelin ve Yerel Örgütlülüğün Gelişimi Sorunsalı Karşısında Yerel Yönetim Reformu

H. Bülent TANIK

Tartıştığımız konu tasarı dahi değil tasarı taslağıdır. Tasarı olabilmesi için bakanlıklardan başbakanlığa, oradan da hükümet teklifi olarak meclise gidiyor konumunda olması gerekir. O düzeye bir türlü ulaşamadı. Diğer yandan kamu yönetimi reformu tartışmaları da sürüyor.

Türkiye Cumhuriyeti’nde yerel yönetimler ile ilgili yasal yapılandırma çalışmaları anlamında en ciddi yaklaşım 1930’lardadır. O dönem çalışmalarına gerçek anlamda kurucu meclis niteliği ve kurucu yasama kaygısı taşıyan bir anlayış hakimdir. Durum ve ihtiyaç tesbiti yapılmış, yerleşme düzenimiz ve koşullarımız belirlenmiş, yönetim aparatımızın gücü değerlendirilmiş, daha kaliteli bir yaşam seviyesi elde edilmesi için idarenin buna göre görev paylaşımı, işlevler arasında işbölümü yapılmıştır. Gerçekten ifade edilenden başka kaygı taşımayan bir yaklaşımdır bu. Daha sonra çıkarılan pek çok yasayla karşılaştırıldığında 1580 Sayılı Yasa mükemmel olarak tanımlanacaktır. Olumsuzlaştırıcı yönde yapılan tüm değişikliklere rağmen bu hala böyledir. 1924 tarihli Köy Kanunu da bu niteliktedir. İl, Köy ve Belediye İdareleri konularında hazırlanan çeşitli kanunlar budanarak günümüze ulaşmıştır. Yerel inisiyatifte güvenin azalmasıyla paralel, keyfiliği merkez elinde tutmaya çalışan dönüşümlerdir bunlar.



PLANLAMA
2003/4

"Yerleşme-Yasal Düzenleme" uyumu aranacak olsa bu yasa düzenlemelerinin önce 1950'lerde, sonra 1970'lerde ciddi olarak gözden geçirilmesi "güncelleştirilmesi" gerekirdi. 1950-1970 arasında pazar ekonomisinin yarattığı dönüşüm, kentleşmenin 'kent pazarına eklenme' olarak tanımlanması, kırdan kente göç olgusunun yarattığı deneyim birikimi, tüm bunlar yerel yönetimler ile ilgili yeni arayışları, özgür ortamlarda açık tartışmaları gündeme getirmiş ama sistematik yenilenmeler gerçekleştirilememiştir. Kamu yönetimi ile ilgili yeniden yapılanma çalışmaları ise 1970'lerde ve daha sonra zaman zaman akademik çevrelerin ve siyasi arama odaklarının gündeminde olmuş, çeşitli projeler de geliştirilmiş ancak uygulamaya konulamamıştır. 2000'lerde ise tüm dünyada devlet kavramının da yeniden düşünülme başladığı ciddi dönüşümler gündemdedir. Teknoloji, erişim, iletişim olanaklarının, kolaylıklarının gelişmesiyle alan küçülmeleri yaşandığı için sınır anlayışında kırılmalar, yırtılmalar, yönetim anlayışında da sınır tanımayan, "zaman-mekan" örgütlenmesinde "post-modern" yaklaşımlar oluşturulmaya başlamıştır. Bu olağanüstü oluşumlara farkında olmadan adapte olduk. Ulus altı, ulus üstü devlet örgütlenmeleri, genişleme alanları ve komşu yerleşmelerdeki yapılanmaların içsel sorunlar kadar önem taşımaya başlaması, yani mücavir devletler sorununun oluşması bu yeni gelişmelerin sonuçlarıdır. Artık hiçbir sınır aşılmaz değildir. "Tebadan" "yurttaş" geçiş hızlanmış: Komşuda da "göneten" gözetme sorumluluğu başlamıştır. Kendisi dışındakileri ve uzaktakileri farkedebilme düzeyi yükselmiş, birey, grup, toplum olma tanımları değişmeye başlamıştır. Yönetim anlayışında da sıçramalar yaşanmış, mücadelenin mekanizma olanakları genişlemeye başlamıştır. Demokratik süreçler yaşanabilmesi, örgütlü yapıyı esas alan siyasi dünya anlayışının kabul görmesi artış kaydetmiştir. Üstün sınıfların, kişilerin hegemonyası gibi kavramların sorgulanabilir olduğu, büyük egemen yapının kadersel, ırksal veri olarak algılanması ve siyasal kavram olarak değişmezlik önyargısı tarihin çöplüğüne atılmıştır. Böyle bir dünyada farklı yönetim anlayışları ortaya çıkar. Küresel dayanışmanın önemini kavrayan, dünyada başkaları için de sorumluluk duyan yönetim anlayışı, bu konuda soyut siyasi algılayışın ötesine geçen uygulamalar programlayabilir. Ancak bu örneklerin sayıca çok olması ile birlikte eksik bilgi ve eksik cesaret halen sorundur. Eksik cesaret özellikle siyaset yapmada ve yönetim becerisi alanında büyük bir noksanıdır.

Sınır ve ölçek kavramlarının aşıldığı bir dünyada yönetim kurgularında farklı yönelimlerle sorumluluklar paylaşılabilir, böylece yükler azaltılmalıdır. 1930'lardan sonra 1950'ler, 1970'ler ve 2000'ler bu çerçevede yapılabilecek kayda değer değişimlerin Türkiye'de atıldığı dönemlerdir. Çeşitli güdülenmelerle yeni yönetim yaklaşımlarını arama ve sahiplenme çalışmaları 1970'lere rastlarsa da, değişiklik arayışlarının 1990'larda yoğunlaştığı görülmektedir. Bu yoğunlaşmaya Avrupa Birliği'nin; Ortak Pazar statüsünün üzerine çıkması ve kaynaşık bir siyasal toplum olma arayışları girdi sağlamış, ivme kazandırmıştır. Ancak bu dönemde gündeme gelen çok sayıda tasarı taslağı yasalaşamamıştır. Bunda esneklik taşımayan "uluslararası yaptırımlar" konjonktürü önemlice bir rol oynamıştır. Uluslararası finans kuruluşları 1985-1987 döneminde bir süre atlatılabiliyordu. Ancak özelleştirme kamu yatırım ve harcamalarını kısma yönünde davranmayı gerektirirken; taahhütler, yerelin kendi kaynaklarını yaratmasının önündeki engellerin de aşılamaması, hazırlıkların niyet seviyesinde kalıp rafa kaldırılmasına neden olmuştur. Burada önemli eşik nokta, uluslararası finans kuruluşlarının baskısı ile yerel yönetimlerin kendi kaynaklarını yaratmaları olanağı arasındaki dengelenme noktasıdır. Bu olanakları tanımamanın

önündeki; "şeriatçı oluşumlara veya etnik grupların yaratabileceği teröre destek olur mu?" kaygısı gibi engeller günümüzde hem geçerliliğini yitirmeye başlamış hem de bunlar için farklı önlemler alınabilir hale gelmiştir.

Belediyelerin sadece hizmet örgütü değil, yönetsel örgüt olarak da algılanması, idari sorumlulukların dağıtıldığı, merkezdeki yönetsel yüklerin hafifletildiği bir olanak olarak değerlendirilmesi gerekir. Çünkü yurttaşlar açısından bakıldığında idare bir bütündür. İdari birimler arası sürtüşme, ahenk yakalayamama, bilgi ve yetki paylaşımı sorunları yurttaş için önemsizdir aslında. Yurttaş hizmeti kimden aldığı ile ilgilenmez, alıp alamadığı ile ilgilenir. Sosyal devlet kavramı ön planda ise, 'devlet için devlet' veya 'kutsal devlet' değil, halk, hemşehri veya 'yurttaş için devlet' geçerli bir anlayıştır. Dolayısıyla devlet ve idari örgütlerin olanaklar ve ihtiyaçlar çerçevesinde dengeyi sağlama zorunluluğu vardır. Yerel yönetim, belli teşahhütlerin daha azını yerine getirmek için sorumluluk ve kaynak talebinde bulunmaz. Organların kendisini programlayabileceği, vesayetten kurtulabileceği adil, açık ve tartışılabilir süreçlerle görev ve yetki paylaşımı durumunda idarenin ahengi sağlanabilir. İdari yapının temel kaygısı zenginlik anlamındaki farkları teşvik, eksiklik anlamındaki farkları telafi ve tedarik olmalıdır. Bunun mekanizmaları oluşturulabilir. Merkezin omuzundan kalkacak vesayet yükü merkezi de rahatlatır. Vesayet, yerel yönetimin eksik kaldığı durumlar için ihtiyaç duyacağı bir düzeyde kalmalıdır. Olabildiğince yaygın bir örgütlülük, dinamik, etkin bir hizmetin de ön koşuludur. Alan tanımları, hizmet ve örgütlenmenin gerçekten etkin ve pratik olabileceği biçimde yeniden yapılmalıdır. Coğrafi avantajlar tanımlanabilir, il büyüklüğünde ilçelerimiz olması gibi dengesizlikler giderilebilir. Katılım ve bütünleşme pratik olarak sağlanabilmelidir. Yerel Yönetim Yasa Tasarısının yerleşme dokusu ve mekan özellikleri ile birlikte ele alınması gerekir. Yalnızca hizmet örgütlenmesine dayalı şirket mantığı da dar gelir, bugünün gereksinimleri çözülemez. Dünyanın her tarafının kaygısını duyan bir anlayışın ışığında yönetim sorununa planlama ölçeği ve demokrasi kültürü açısından yasa koyucunun yaklaşması gerekir.

Siyasi güvenin oluşumu bir yasayla ve tek seferde mümkün olmaz. Kamu yönetimi konusundaki yasaların, hatta anayasanın ilgili maddelerinin bir bütün olarak gözden geçirilmesi gerekir. Bu içsel ihtiyaç ve yapılanmaları daha derin, daha kapsamlı yorumlamak anlamına gelir. Bölgesel deneyim, insan varlığı ve kültür birikimi açısından özgün bir deneyimdir. Böyle bakınca 1580'i veya 3030'u değiştirerek altından kalkılmaz. Vizyon oluşturmak önemlidir. Anayasa'dan sonra "Temel Yasa" kavramı, Kamu Yönetimi Temel Yasası örneğinde olduğu gibi bir aru kademe olarak gerekli gibi durmaktadır.

Kentsel yaşam hızlı yaşam olarak algılanır. Her alanda hızlı tüketim kışkırtılır. Yasama ve yaşama biçimlerimiz arasında benzerlik var, her ikisinde de kentli hızı dayatılmıştır. Bunlar iyiyi ve kaliteliyi gözardı edecek kadar hızlandırılmıştır. Oysa Cumhuriyet Senatosu gibi, 1960'ların Millet Meclisi gibi iki kademeli yapılar, sorunlar üzerinde yeterince durmak şansını sahiptiler. Şimdilerde kapkaç düzenini kopya edecek belki onu temsil eden şekil ve hızda yasa yapıyoruz. Bu durumda mevcut yasa tasarılarının geniş tartışmalara açılması, tartışma sonrası hangi süreçlerden geçerek yasalacağına bilmek, takip edebilmek imkansızlaştığı için faydasızdır. Dolayısıyla toplum görüşünün yansıma bulamadığı bir süreç yasama alanında da hızla yaşanıp geçilmektedir. Oysa her boyutu ile tartışılan ve bütünlüğü kurgulanmış bir süreçtir doğru olan. Ancak öncelikle bu kültürün

retilmesi gerekir. Hangi parti programını tartışmaya açmaktadır ki. Hızlı yasama pratiği, günübürlük ve geçici mler sağlamaktadır. Oysa katılım, kalıcı mler sağlar. Ayrıca insanımı geliştirmeden fiziksel çevreyi geliştirmek en azından kalıcı kılmak mümkün değildir.

Türkiye'nin mekansal anlamda başta kırsal ile sorunu vardır. Nüfusun tebire yakın bir bölümü halen kırsal alanda yaşamaktadır. Halen 37 000'den fazla köy vardır. Oysa mekansal planlama pratiğimiz köy yönetimini dışlayan, kentsel mekanı binaların bittiği yer ile sınırlayan bir anlayışa dayanmaktadır. Kırsal-kent bütünselliği gözardı edilerek "mekan-yönetim" sorunlarımız çözülemez. Kırsal boşalması, kentin bunu hazırlıksız karşılaması yerine, hizmetlerin yerine ulaştırılabildiği bir düzen işlevsel ve kolaydır. Kırsalın beklediği temel hizmetleri bugünkü yerel yönetim örgütlenmesi karşılayamıyor. Sadece muhtarlık kurumu sürüyor, o da merkezin uzantısı konumunda. Nüfusumuzun 1/3' "yerel ortak uygar hizmeti" idari ve siyasi yapılanmanın gücünden uzak ve eksik olarak alıyor. Bu nedenle zaman zaman köy-kent, merkez köy yaklaşımları tartışılmakta, ama köklü mler üretilmemektedir.

Belediye oluşumunun yurt saethına yayılması, Türkiye'nin her noktasının belediye hizmeti alabilmesi hedef olmalıdır. Çünkü Türkiye'de yerleşme birimleri bugünkü şartlarda hizmet götürecek büyüklüğe erişmedike durağanlaşıyor. Köylüyü yurttaş olmaya taşıyacak siyasi örgütlülük geliştirme yerine ekonomik temelli örgütlenme politikaları karşınıza çıkıyor. Bu da yetersiz kalıyor, taşıma suyla değirmen dönmüyor.

Osmanlı'nın statükocu yerleşim mozayigi etkisini sürdürüyor. Cumhuriyetin hedeflediği uygar yurttaşlara dönüşüm sağlanamamış. Köylülük zlmyor. Hem tarımsal ekonomi çöküntüde, hem de kente beklenmedik yığılmalar sürüyor. 1970'lerin gerisinde yaşansa da g potansiyeli dinginleşmiş değil. Köyün siyaseten örgütlü konumda olması gerekir. Köylerin birbirine rakip olması aşılamıyor, yakın köylerde dayanışma yaşanamıyor. Bu kurgu içinde hizmet götürme ile yklml "alan yönetimi" kavramı tartışılmalıdır. Hakemlik delege edilmiş olarak kurgulanabilir. Belli nüfus büyüklükleri tanımlanarak "köy belediyesi" kavramı dşndlmelidir. Bu, bütünleşik, siyasi temsilde kaynaşık, seçilmiş yöneticilerden oluşan bir yapıdır. Böyle bir yapı her tür hizmeti götürebilir mi, planlama yapabilir mi soruları akla gelebilir. En azından pratikte elde edilen tecrübelerle bu yapı zorlanmalıdır. Aksi halde edilgen ve bekleyen köyler devam edecektir. Kendini yönetecek, katılımcı bir yapının oluşması yönünde birinci kademe "yerel alan yönetim örgütlenmesi"dir. Bu tüm Türkiye saethına yayılmalıdır. Köylüden yurttaşa tebadan örgütlü ve siyasi yapılar geçiş böylece yaşanabilir. Daha fazla yerel insan kaynağı harekete geçirilmeli, sorumluluk almaları sağlanmalıdır.

“Türkiye’nin (Ulusal Devletine Karşı) Yeniden Yapılanmasında Yerel Yönetim Reformu*

H. Çağatay KESKİNOK

Siyasi tartışmanın gündemini oluşturan “Türkiye’nin Yeniden Yapılanmasında Yerel Yönetim Reformu”nın gerekçeleri, esas olarak demokratik bir sistemin oluşturulması, kamu hizmetlerinin yerinden görülmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetkilerin yeniden paylaşımı, hantal bürokratik yapının tasfiyesi, ulusal önceliklerle yerel farklılıkların barıştırılması, belediye hizmet giderlerine belde halkının katılımının sağlanması olarak konmaktadır.

Katılım, yerel özerklik, yerellik, yerelleşme, demokrasi vb. konular kuşkusuz önemli olmakla birlikte bu kavramlardan hareketle yapılacak tartışmada küreselleşme ideolojilerinin yerelleşme tuzakına da düşmemek gerekir. Bu tuzak, ulus-devletin siyasi anlamda küçültülmesi, kurumsallaşmış düzenleme ve denetim araçlarının tasfiyesi sürecidir. Bu çerçevede, siyasi bir birim olan ulus-devlete karşı siyasi bir güç kaynağı oluşturmayan kentler öne çıkarılmaktadır. Bu, ulus-devletin çatısı altında bir yerelleşme ya da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi projesi olmayıp tersine onun siyasi ve yönetsel aygıtının ve kurallarının tasfiyesine yöneliktir. Yerel özerklik, yerelleşme, hizmetlerin yerinden görülmesi kavramları, kamu yönetimi alanına ilişkin teknik kavramlar olup bu kavramları tek başlarına yerel yönetimlerin ya da genel olarak kamu yönetiminin demokratikleşmesinin göstergesi olarak almak olanaklı gözükmemektedir. Bu kavramları siyasi bağlamı içinde düşünmek ve değerlendirmek gerekir. Bugün bu kavramlar ulus-devleti tehdit eden siyasi, iktisadi ve ideolojik saldırının malzemesine dönüşmektedir.

Unutmayalım, kapsamlı özelleştirme siyasaları Özal Dönemi’nde yerelleşme ya da yerel özerklik, demokratikleşme, sivilleşme vb. söylemleri ile birlikte uygulandılar. Diğer şeyleri dikkate almaksızın, bu kavramları yücelten bakış açılarının bu dönemdeki özelleştirme uygulamalarına ne denli zemin oluşturduğu üzerinde düşünmek gerekiyor. Bugün bu uygulamaların en kapsamlısı ile karşı karşıyayız. Yeniden Yapılanma ve Yerel Yönetimler Reformu, doğal çevreyi, ormanları, ülkenin yeraltı ve yerüstü kaynaklarını da kapsayacak biçimde genişletilmiş bir özelleştirme programı ile birlikte gündeme geliyor. Bu sözde yerelleşme programı devletin tümüyle yeniden yapılanmasını öngörüyor, ulus-devletin varoluş koşullarını tehdit ediyor.

Yerel özerklik, yerel hizmet sunumunda verimlilik ve etkinlik vb. konular önemli olmakla birlikte bunların iktisadi ve siyasi bağlamlarından kopuk biçimde yüceltilmesi bizleri yanlış noktalara sürükleyecektir. Bunları, Türkiye’nin geçmiş deneyimlerinden hareketle ileri sürüyoruz.

Biliyoruz ki, aynı dönemde Türkiye, özellikle stratejik önemi olan konularda da aşırı bir merkezileşme süreci yaşamış, ülke o dönemde fonlarla yönetilmiştir. Özelleştirme siyasalarının uluslararası sermayenin gereksinimleri açısından en yoğun ve



*Bu yazı TÖM BEL-SEN’in 11-12 Temmuz 2003 tarihinde Ankara’da düzenlediği Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu’nun “Demokratik ve Etkin Yerel Yönetim Nasıl Olmalı?” Oturumunda sunulan bildirinin Planlama Dergisi için gözden geçirilmiş halidir. Bkz: TÖM BEL-SEN (2003) Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu (11-12 Temmuz 2003), Kuyulu Matbaası, İstanbul, ss.107-112 ve 125-127. Yazının başlığı sonradan konmuştur.

en kapsamlı biçimde uygulandığı koşulda yerelleşme siyasalarının ne tür sonuçlar doğurabileceğini düşünmek zorundayız. Özelleştirme uygulamaları sonucunda, yerelleşme ile daha verimli ve etkin biçimde görüleceği varsayılan ve iddia edilen kamu hizmetlerinin alanı daraltılmaktadır. Diğer yandan, kamu hizmeti üretmeyen bir kamu yönetiminin verimliliğinden ve etkinliğinden söz edilemeyecektir. Bugün kamu yönetim birimlerinin hizmet üretimi, proje, etüd ve planlama yeteneklerinin, özelleştirme siyasalarının sonucu olarak ne denli ortadan kaldırılmış olduğu bilinmektedir. Devletin aşırı büyüdüğü iddiasının da safsatadan öte bir anlam taşımadığı bir dizi çalışmada gösterilmektedir. Kamu hizmeti üretemeyen bir yapıda demokrasiden de söz edilemeyeceği açıktır. Özelleştirme uygulamalarının yerelleşme ve demokratikleşme söylemi ile birlikte yürütülüyor olması; bu nedenle paradoksal bir durum yaratmaktadır.

Avrupa'nın devletleri biraraya geliyor, bütünleşiyor; tek bir devlete doğru gidiyorlar. ordularını oluşturmaya çalışıyorlar. Bu arada küreselleşme ideologları çevredeki ülkelere yerelleşme siyasalarını salık veriyorlar. Yerelleşme, yerellik iddialarının tersine Avrupa bütünleşip merkezileşirken, bizim gibi ülkelerde ulus-devlet düzeyinde düzenleme araçlarının tasfiyesi gündeme geliyor. İller Bankası'nı tasfiye etmek istiyorlar. Çünkü, yerel yönetimlerin küresel para piyasaları ile aracısız bütünleşmesinin koşullarının yaratılabilmesi için İller Bankası gibi merkezi kredi düzenleme ve dağıtım organlarının tasfiye edilmesi gerekiyor, tıpkı Merkez Bankası'nın özertleştirilmesi niyetlerinde olduğu gibi. Belediyelere uluslararası para piyasalarına doğrudan ulaşabilme, ipotek karşılığı kredi, borç alma yetkisi veriliyor. Bütün bu ideolojik saldırıda, sermayenin küresel hareketine serbesti sağlanması, "yerel demokrasinin geliştirilmesi", "yerelleşme" olarak sunuluyor. Bu söylemin arkasında Dünya Bankası ve ideologları var. Bildiğimiz klasik liberal tez bir kez daha karşımıza çıkıyor: Siyasi etkilere kapalı, kusursuz işleyen bir piyasa sisteminin en demokratik koşulları yaratacağı tezi. Verili koşullar altında, ulusal devletin merkezi düzenleme araçlarının yerel yönetimler düzeyine, hatta sivil toplum örgütlerinin alanına itilmeleri fiilen ortadan kalkmaları anlamına geliyor. Yani ulusal siyasetin omurgası yok ediliyor. Bu şekilde, siyasetin, sözde kusursuz işlediği ve kendi kendine bıraktığında en yüksek yararı sağlayacağı varsayılan piyasaya müdahalesi önlenerek ve yönetim aygıtının piyasa sistemine hızla uyarlanması gerçekleşmiş olacaktır. Dünya Bankası kuşkusuz yerel yönetimlerin, ulus-devletin merkezi aygıtı ile karşılaştırıldığında, piyasa ile bütünleşme olanaklarının ve yerel yönetimler düzeyinde güç olanaklarının sınırlılığının fazlası ile ayırında olmalı.

Bütün bunlar olurken, Devletin yürütme ve yargı erkinin üzerinde yetkilerle donatılmış bağımsız yönetsel organlar oluşturuluyor. Kısacası ulus-devlet iki yönden kuşatılıyor. Yeniden Yapılanma Programının arkasında Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi var. Bu kredi, Dünya Bankası'nın Türkiye'ye bu güne dek açtığı krediler içinde en yüksek olanı. Diğer alanlardaki düzenlemelerle birlikte düşünüldüğünde, bütün bunlar sermayenin uluslararası hukukunu, bürokrasisini ve yönetim aygıtını oluşturmaya yöneliktir; yani bir sömürgeleştirme programıdır. Bu şekilde, göreceli özerk niteliği gereği piyasa ve şirketlerin dünyasından farklı rasyonaliteleri olan ve kamusal yarar kavramına dayanan ulus-devletin kamu hizmeti üretme yetenekleri hedef alınmaktadır.

Bilindiği üzere, yazında kamu hizmeti kamu görevlileri tarafından sunulan hizmetler olarak tanımlanır. Oysa bu temel kural kendine yeni alanlar açmak isteyen uluslararası sermayenin hareketine sınırlamalar getiriyor, engel oluşturuyor. "Şişkin kamu yönetimi" safsatasının ardında bu yatmaktadır.

Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'da belediyelere oldukça fazla roller ve görevler veriliyor, özellikle de, Hazine arsa ve arazilerinin elden çıkarılması, özelleştirilmesi konusunda, Türkiye'de liberal iktisadi siyasaların varlığı koşullarında yerelleşmenin ya da sözde yerel özerkliğin sonuçları ortadadır. Özal Dönemi'nde imar felaketine yol açmıştır bu siyasalar.

Dünya Bankası'nın raporlarında Yeni Sağın kavramları vurgulanıyor. Bunlar, "yönetişim", "kentlerin yarışması" vb. Kentlerin yarıştığı bir ortam, piyasa sisteminin bölgesel anlamda yaygınlaştırılması demektir. Yine, unutmayalım küreselleşme ideologlarının çok sık tekrarladıkları "kentler arası yarışma", bölgeler arası eşitsiz gelişme sorunlarını derinleştirecek ve geri kalmışlık sorunlarını çözmeye yönelik planlama etkinliğini olumsuzlaştıracaktır. Ulus-devletin merkezi düzenleme araçları, olanakları ve kuralları ortadan kaldırıldığında ulus-devlet düzeyindeki gelişme sorunlarını, özellikle bölgeler arasındaki gelişme sorunlarını çözmeye olanağı bulunmamaktadır. Yani sözde Yerel Yönetimler Reformu yasalaşırsa, İstanbul daha fazla vergi toplayacak, daha fazla gelişecek, buna karşın bölgeler arası gelişme sorunlarını gidermeye yönelik olanakları ve araçları yitireceğiz.

Yeni sağın bakış açısı yerel değerlerin pazarlanmasıdır. Yerel yönetimlere belirli yetkilerin verildiği Özal dönemiyle, yani "sosyal devlete" karşı liberalleşme saldırısı ile birlikte acaba yurttaşlar olarak bizler kamu hizmetlerinden daha fazla mı yararlanır hale geldik, daha fazla mı kamu hizmeti geliştirme fırsatı yaratık? Liberalleşme Dönemi ile birlikte yerel özerklik uygulamalarının sonuçları ortadadır. Malların ve sermayenin serbest dolaşımı açısından idari vesayet ve diğer kurumsal düzenlemeler ciddi engel oluşturmuyorlar. Bunu biliyoruz. Özelleştirme piyasa güçlerinin sınırsız serbestleştirilmesi demektir. Yeni Sağın bakış açısı, kuralsızlaşma, yani ulus devlet düzeyindeki düzenleme olanaklarının/araçlarının ortadan kaldırılması, kamu yönetimi yerine işletme, kamu hizmetinden yararlanan yurttaş yerine müşteri, maliyetlerin özelleştirilmesi, devlet desteklerinin kaldırılması, kısa erimli yeniden üretimin öne çıkarılması, endüstrisizleşme, uluslararası sermayenin zaman ve mekan kısıtlamalarından kurtarılması, merkez ülkelerde daha da merkezileşme ve bütünleşme, buna karşın çevrede özelleştirme siyasaları ile bütünleşen bir yerelleşme bakış açısıdır. Yani yerel yönetimler işletme düzeyine indirgeniyor, özelleştirme yetkileri ile donatılıyor. Parasız kamu hizmeti ve kamu yararı kavramları yerine, piyasaların karlılık düzeyine uygun mal ve hizmet sunumu öne çıkarılıyor.

Ulus-devletin kamu hizmeti, kamu yararı kavramlarını ortadan kaldıran ve piyasa güçlerinin hareket alanına dönüştüren bir yerelleşme programı ya da sözde reformu demokratikleşmeyi nasıl getirebilir? Devletin denetimi ve halka hesap verilebilirlik araçlarını geliştirmek ve güçlendirmek yerine uluslararası denetim ve hukuk devreye sokuluyor. Toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, yönetim, etkin hizmet, hesap verilebilirlik vb. ne kadar süslü kavramla birlikte sunulursa sunulsun bu sözde yerelleşme reformu yurttaşın, halkın yararlandığı kamu hizmeti alanını daraltmakta ve -özellikle yerel yönetimlerdeki- kamu görevliliğinin yerine esnek, sözleşmeli istihdamı ve geçici işçiliği geçirmekte ve iş güvencesini ortadan kaldırmaktadır. Emegin örgütlenme özgürlüğü hedef alınmakta ve emegin sömürü araçlarını güçlendirecek bir personel rejimi yaratılmak istenmektedir. Bu şekilde kamusal yararları ve kamu hizmetini varsayan devlet geleneği ortadan kaldırılmaktadır. Oysa, biliyoruz ki, kamu hizmetinin görülmesinin güvencesi hizmetin kamu görevlileri eli ile görülmesidir. Bütün bunların demokratikleşme veya yerel demokrasinin geliştirilmesi olarak sunulması tam bir safsattır.

Ulus-devletin mevcut yapılanması, uluslararası sermayenin hareketi ve sermayenin dolaşımına ciddi sınırlamalar getirdiği içindir ki, İller Bankası gibi merkezi kredi kuruluşları, devletin bürokratik kuralları ve diğer düzenleme araçları tasfiye edilmek isteniyor. Bu yüzden, biz yerel özerklik, yerelleşme, yerinden yönetim vb. kavramlar ile siyasi bir tutum geliştirebilme olanağına sahip değiliz. Kamusal yarara yönelmeyen ve kamu hizmeti üretmeyen, kamu hizmetini bir hak olmaktan çıkarıp, kamu hizmetinden eşit yararlanan yurttaşın yerine müşteriye geçiren, sosyal refaha yönelmeyen bir siyasi irade ile demokrasinin sağlanamayacağını ileri sürebiliriz. Toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi, yurttaşların kamusal hizmetlerden yararlanmasında vb. sorunları piyasa sisteminin rasyonaliteleri içinde çözme olanağı bulunmamaktadır. Bu liberal iktisat teorisinde bile böyledir. Diğer yandan, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin yerine, uluslararası piyasaların ve şirketlerin rasyonaliteleri geçirilmeye çalışıldığında ortada Türkiye Cumhuriyeti Devleti adına bir kamu yönetimi kalmayacaktır.

Özetle, gündemdeki Yerel Yönetim Reformu ulus-devlet çatısı altında merkezi düzenleme araçlarını -ki kalkınma planları bunun için yapılır- gözardı etmeksizin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi projesi olmayıp uluslararası sermayenin ve malların dolaşımına sınırsız izin verilmesi ve yerel yönetimlerin uluslararası para piyasaları ile daha fazla bütünleştirilmesi programıdır. O nedenle ulus-devletin savunulması, bağımsız iktisadi siyasa ve özelleştirme politikalarına karşı çıkılması temelinde katılım, demokrasi vb. kavramlardan söz edebiliriz. Ulus-devlet düzeyinde en büyük siyasi katılım ulusal düzeyde siyasa üretebilmek demektir. Ve bunun araçları da çeşitlidir. Yerelleşme ve yerinden yönetim savunucularına şu tür bir Yerel Yönetim Reformunu öneriyorum: i) Ulus-devletin savunulması, bağımsız ve iktisadi siyasa, ii) özelleştirme siyasalarının reddi, iii) başta KİT'ler olmak üzere Özelleştirme Programının sonucu olarak yitirilen kamusal kaynakların yeniden ekonomiye kazandırılması, iv) üretimin planlanması ve yönetiminde demokratik katılım araçlarının ve düzeneklerinin geliştirilmesi (yerel yönetim birlikleri, sendikalar, üretici birlikleri, meslek örgütleri, kooperatif birlikleri vb.), v) kamusal hizmet sunumunun güçlendirilmesi, kamusal yararlar çerçevesinde kamusal hizmetlerden yararlanma olanaklarının geliştirilmesi ve katılım düzeneklerinin yaratılması (kent konseyleri, mahalle örgütlenmeleri, köylü birlikleri, vb.). Böylesi bir çerçevede yerelleşme arayışlarımız anlamlı olacaktır.

AB ile bütünleşme süreci olarak adlandırılan süreç, gerçekte ulus-devlet düzeyinde düzenleme araçlarının tasfiyesi sürecinin önemli bir aşamasıdır. Türkiye'nin Gümrük Birliği nedeniyle ekonomik kayıpları, aşağı yukarı 100 milyar doların üzerinde bir dış ticaret açığı olarak gerçekleşmiştir. Şimdi bu kayıplarımızdan sonra Avrupa Birliği'nin çeşitli fonlarından bir takım projelerle kaynaklar sağlamaya çalışıyoruz. Örneğin, üniversitelerde Oldukça büyük kaynakları, değişik eğitim programları adı altında Avrupa'ya ödemişiz. Sonra, onların öngördüğü projelerle küçük küçük kaynaklar bulmaya çalışıyoruz. Diğer önemli bir konu da, bu fonlardan özellikle ve öncelikle devlet dışı kuruluşları yararlandırıyolar. Her kurumsal düzenlemeyi Türkiye Cumhuriyeti Devleti üzerinden gerçekleştiriyorlar, ama her nasılsa fonlardan yararlandırıyolar, kaynakları dağıtırken devlet kuruluşlarına güvenmiyorlar. Kuşkusuz, ancak bu kaynakları yitirmedikimiz koşulda ulusal kalkınma ve hizmet sunum siyasaları geliştirebiliriz. Bu da siyaset üretmek olur. Ulusal düzeyde en önemli katılım da siyaset üretmek demektir.

Özal Dönemi'nin yerelleşme, yerel özerklik vs. kavramlar üzerinden önümüze sürülen özelleştirme programının yerel yönetimlerde demokratik bir yapılanmayı getirdiği

söylenbilir mi? Yerel yönetimlerdeki özelleştirme yerel yönetimlerde örgütlü iş gücününün tasfiyesini getirmiştir. Yerel yönetimlerin kamu hizmeti üretme yetenekleri ortadan kaldırılmış, tümüyle ihale sistemine dayanan bir belediyeçilik anlayışı yaratılmıştır. Geçmişte, hak olarak yararlandığımız kamu hizmetlerinin çoğunu bugün müşteri olarak alıyoruz. Bu demokratikleşmeye yol açmış olabilir mi? Demokratikleşmeye yol açtığını söylemek safsatadan öte bir anlam taşımamaktadır. Neden ulus devlete vurgu yapıyoruz, emperyalizmden, uluslararası sermayeden söz ediyoruz? Ormanları elden çıkarmak istiyorlar, ekonominin motoru KİT'leri özelleştiriyorlar, ekonomiyi endüstrisizleştiriyorlar. Türkiye'nin bütün kaynaklarını, hizmet sektörünü bile yabancı sermayeye terk ediyorlar. Türkiye'ye yapısal dönüşüm kredileri veriyorlar ve bunların önemli bölümlerinin, bu işlerin projelendirilmesini üstlenecek kendi danışmanlık şirketlerine ayrılmasını öngörüyorlar. Şimdi bütün bunları iktisadi siyasa olarak karşımıza koyan bir iktidarın, yerelleşme siyasalarından ne bekleyebiliriz?

Ulusal devlet düzeyinde halkçı bir iktisadi siyasa izlemeden demokratikleşmenin gerçekleşmesi olanaksızdır. Hem ulus-devlet düzeyinde genel siyasalar üretmek, hem de yerel yönetimler düzeyinde katılım düzeneklerini geliştirmek: Demokratikleşme sürecine ancak bu şekilde yaklaşılabilir. Hizmet verimliliği adına, kimi yetkilerin yerel yönetimlere bırakılması, eleştirdiğimiz verili siyasi ve iktisadi koşullarda demokratikleşmeye yol açması olanaklı değildir. Şu unutulmamalıdır ki, piyasa sisteminin güçlendirilmesi ile birlikte yürüyen bir yerelleşme süreci, gelişmiş bölgeleri daha gelişmiş yapacak, gelişmemiş bölgelerin de aynı gelişmemişlik düzeyinde kalmasına yol açacaktır. İtalya'nın birliğine en fazla gelişmiş kuzey karşı çıkıyor. Nedenleri açık değil mi? Güneyi yük olarak görüyorlar. Türkiye'de özellikle gelişmemiş bölgelerin gelişme sorunlarını çözmek istiyorsak, kalkınma politikalarımızı güçlendirmek, ulus devlet düzeyinde korumacı politikalarımızı güçlendirmek durumundayız. Bütün o demokratik katılım mekanizmaları o zaman anlam kazanabilir. Kent düzeyinde kent konseyleri, mahalle düzeyinde mahalle birlikleri anlamlı katılım araçları olarak gelişme olanağı bulabilirler. Ama ülke düzeyinde siyasalar geliştirilirken en önemli katılım siyaset üretmek demektir. Örneğin, kamu hizmetlerini güçlendiren ve alanını genişleten bir siyasa esas olarak devletin merkezi düzeyine yöneliktir. Bunun yerel yönetimler düzeyine aktarılması, merkezi müdahale araçlarının yitirilmesi anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle bu konuda mücadele alanının ulusal düzeyden yerel düzeye düşürülmesi, itilmesidir. Kentlerin öne çıkartılmasının nedeni, ulus devletin bir siyasi iktidar aracı olmasının ortadan kaldırılması isteğidir. Yani ulus-devlet düzeyinde siyaset üretme imkanlarının, yeteneklerinin ortadan kaldırılmasıdır. Bu da açıkça ulus-devletin ortadan kaldırılması demektir. Emperyalizm var olduğu koşulda, hele hele bizim gibi emperyalizme karşı ulusal kurtuluş mücadelesi ile oluşmuş bir devletin hedef alınması ciddi bir konudur. Dünyada ezen/ezilen ülke ayrımı varsa, ulus devletin savunulması ileri bir mevzidir. Bu nedenle, konu basitçe merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki bir yetki bölüşümü sorunu ile sınırlı değildir.

Yerelleşmenin Dayanağı ve Demokratikleşmesi Sorunsahı Karşısında Yerel Yönetim Reformu

H. Tark ŞENGÜL

Reform ihtiyacını ortaya çıkaran sebeplere ulaşmada iki boyutlu bir değerlendirme önemlidir. Birincisi, Türkiye'nin kendi dinamiklerinden kaynaklı, ikincisi dışarıdan dayatılan, ulusötesi dinamikleri içeren boyutlardır. İkisi arasında önemli bağlantı noktaları, ilişkiler olduğu kadar çelişkiler de vardır. Bu boyutların nerelerde örtüştüğüne, nerelerde çeliştiğine bakmak gerekir. Ancak önce yerel yönetimlerin yakın tarihine yönelik bir değerlendirme gerekli görünüyor. Çünkü bir çok insan yerel yönetimler dendiğinde hala 1970'li yılların deneyiminden yola çıkıyor. Bugünkü deneyimin bu çerçevede 1970'li yıllardan farklı olduğunun altının çizilmesi gerekir. İkinci olarak üzerinde durulması gereken konu reform çabalarının, neden içinde bulunduğumuz dönemde kendisini dayattığıyla ilgilidir. Bu çerçevede ulusötesi dinamiklerin gözden geçirilmesi gerekir. Ancak son dönemdeki yerelleştirme çabalarının sadece ulusötesi dinamiklerle açıklanması doğru değildir. Bu nedenle üçüncü olarak AKP ve AKP'nin temsil ettiği siyasal projeye ve toplumsal tabana bakmak gerekmektedir. Dördüncü olarak çalışan sınıflar temelli bir yaklaşımın reform sorununa nasıl yaklaşması gerektiğinin değerlendirilmesi gerekir.

Bilindiği gibi Türkiye üniter devlet yapısıyla merkeziyetçi bir yönetim anlayışına sahiptir. Bu çerçevede Cumhuriyet'in kuruluşundan 1970'li yılların başına kadar yerel yönetimler merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görüldüler. Ancak, 1970'lerin başından itibaren yerel yönetimler Türkiye'de kent sorunlarının esas sahibi olmaya ve uzun süredir merkezin uzantısı gibi görülürken farklı algılanmaya başladılar. Bir başka deyişle, yeterince özerk olmadıkları, kaynaklarının yetersiz olduğu, yalnızca teknik örgütlenmeler olarak görülmelerinin eksik kaldığı şeklinde bir meydan okuma ile karşılaştı. Toplu konut, toplu taşımacılık, fiat kontrolü gibi projeler de bu dönemde gündeme geldi. Bu bir çeşit yeni siyasallaşma dönemi idi. O dönemin deneyimi halen akademik ve siyasi bir çok kesim için çerçeve oluşturmakta ve yerel yönetimler için talep edilenler halen bu çerçeveye oturtulmaktadır.

Oysa 1980 sonrasında yerel yönetimlerin gerek işlevleri gerekse de temsil ettikleri toplumsal tabanda önemli dönüşümler olmuştur. 1980 sonrası dönemde yerel yönetimler (belediyeler) çalışan sınıfları temel alan anlayıştan uzaklaşarak, kentleri rant arayışları açısından değerlendiren bakış açılarının hakim hale geldiği kurumlara dönüşmüşlerdir. Bunu yaparken merkezi hükümet ile çelişmeyen, kaynak kopartmaya çalışan, gerekirse dış kaynak bulan yerel yönetim modelleri benimsenmiş, elde edilen kaynaklar ise toplumsal adalet ve kamu yararı gibi ilkelerden giderek uzaklaşan biçimde başta sermaye grupları olmak üzere kenti talan etmeye yönelik grupları hedefleyerek kullanılmıştır. Bu çerçevede yerel yönetimler yerel yönetimlere güç aktarımının gerekçesi olarak gösterilen iki alanda da, ki bunlar daha etkin ve verimli hizmet sağlanması ve demokratik katılım odakları olmalıdır, oldukça başarısız kalmışlardır.

Kuşkusuz yerel yönetimlerin başarısızlıklarının geri planında merkeziyetçiliğin ve merkezi yönetimlerin önemli payı vardır. Ancak mevcut başarısızlıkları bu temelde açıklamak yetersizdir. Yerel yönetimler şu an elde ettikleri kaynakları belli bir kamu yararı ve toplumsal adalet ilkesi çerçevesinde kullanmadıkları gibi, mevcut yapıları içinde mümkün görünen geniş halk kesimlerinin katılımına olanak sağlamaya yönelik olarak katılım kanallarını açmak konusunda da yeterli çabayı anlaşılmaz nedenlerle göstermemektedir. Dolayısıyla, anti demokratik ve kaynak kullanımında sınırlı kesimlerin çıkarlarını gözeten merkezi yönetimin elinden kaynakları alıp, yerel



yönetimlere devretmek sorunu çözmeyecektir. Bu tür devirler merkezde yaşanan sorunların yerel düzeyde de yaşandığını görmezden gelmektedirler. Bu nedenle de yerel yönetimlere yetki devri yerel yönetimleri daha demokratik ve de etkin ve verimli kılmayacak, olsa olsa yerel yönetimlerde hakim kesimleri daha da güçlendirecek, dışlananları ise biraz daha dışlayacaktır.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki AKP iktidarı, aşağıda gerekçelerini daha ayrıntılı tartışacağımız gibi, yerel yönetimlere güç aktarmak konusunda kararlı görünmektedir. Bu çerçevede söz konusu yeniden yapılandırma sürecini Türkiye'nin kendi dinamikleri ile açıklamanın yeterli olduğunu söyleyebilmek de olanaklı değildir. Yeniden yapılandırma ve yerelleştirme Türkiye'nin ihtiyaçlarına yanıt mıdır? Bunlar gerçekten Türkiye'nin dinamiklerinden kaynaklı ise niye 2003'te kendisini dayatmaktadır? Başka dinamikler mi aramak gerekir? Burada değerlendirmemizin ikinci boyutu devreye girmekte, gelişmelerin küreselleşme denen ulusötesi dinamiklere dayanarak da açıklanması gerekmektedir. Ulus devleti merkeze alan dünyadan ulusötesi güçler (şirketler) ve bazı ulus devletlerin diğer coğrafyaları belirlemek konusunda saldırganlaştığı bir dünyaya (döneme) geçilmiştir. Merkezîyetçi yapının ortadan kaldırılması ve yerel güç odaklarının öne çıkarılması isteği, güçlü bir yerel yönetim görmek değil, yalnızca muhatapı değiştirmek, yerel pazarı ulus devletin sınırlamaları olmadan, doğrudan kullanabilmek isteğinden kaynaklanmaktadır. Farklı siyasal örgütlenmelere ihtiyaç duyulan bir dönemde, merkezin zayıflatılması, yerel güçlerin talepleriyle de örtüşmesi açısından bir fırsat olarak kullanılacaktır. Önemli olan bu bizi demokratik bir kurguya götürür mü? Ancak hemen işaret edilmesi gereken bir anakronizm sorunu var. Eğer yerel yönetimlere özerklik isteyenler söz konusu özerkliği merkezi yönetime referansla yapıyorlarsa bu oldukça yanlış bir referanstır. Eğer dünya değişti, ulus devletler güç yitirdi ve ulusötesi güçler önemli hale geldiyse, o zaman yerel yönetimlerin özerkliğinin ölçümü sadece merkezi yönetime referansla yapılamaz. Bu ölçümün referansı ulus devletin yanında, ulusötesi şirketler, IMF, Dünya Bankası gibi ulusötesi güçler olmalıdır. Çünkü yeni dönemde yerel yönetimlerin tek muhatapı merkezi yönetimler olmayacak, müzakerelerini yalnızca merkezi yönetimle yapmayacaklardır. Önemli bir muhatapları ulusötesi güçlerdir. Özerkliğin ölçümünde bu güçler karşısındaki konumlarının da değerlendirilmesi gerekir. Bu çerçevede ulus devletlerin (sadece merkezi yönetim değil) yereli sadece bastırıldığı varsayımını da sorgulamak gerekir. Ulus devletler yerel birimlerini ulusötesi güçlerden çeşitli biçimlerde koruyan yapılar olarak da işlev görmüşlerdir. Ulus devletlerin güçsüzleştiği bir ortamda yerel birimlerin bir yerel birimden diğerine hareket yeteneği son derece yüksek olan ulusötesi güçler karşısında müzakere güçlerinin çok sınırlı olduğu açıktır. Örneğin, Pirelli ya da Ford firmasına ucuz işgücü ve diğer kolaylıkları sağlamıyorsanız, bunu sağlayan bir başka yerel birime kaymaları ve yatırımlarını orada yapmaları çok zor bir tercih değildir bu ulus ötesi firmalar için.

Ancak son dönemdeki yerelleştirme girişimlerini sadece ulusötesi güçlerin dayatması olarak görmek de yanlıştır. Ulusal ve yerel dinamiklerin de bu çerçevede önemli belirleyiciliğinin olduğunu altının çizilmesi gerekir. Bu çerçevede, AKP iktidarının neler yaptığını ve nedenlerini anlamlandırmaya çalışalım. Türkiye ard arda gelen krizler sonucu bir anlamda dayatmalara teslim olmuştur. Ancak ulusötesi güçlerin kamu yönetimi konusundaki dönüşümü için öne sürdüğü resmi talepler karşısında AKP'nin basitçe taşeron olarak mı değerlendirilmesi gerektiği yanıt verilmesi gereken bir sorudur. Türkiye'deki ulus devletle, siyasal sistemle AKP'nin de sorunları vardır. Çünkü dayandığı siyasal ve toplumsal güçler yerel kökleri olan islami güçlerdir. Dolayısıyla birinci boyutta eğitim, sağlık, kültür gibi hizmetlerin yerelleşmesi merkezdeki güçleri kırma, dağıtma stratejisi ile uyumaktadır. Yoğun tartışmalar genellikle belediyeler üzerinden yapılmakla birlikte kent siyaseti kırsal kesimi de

içerecek şekilde il düzeyinde kurgulanmaya başlamıştır. Yeni tasarı "yeni" olarak İl Özel İdarelerini karşımıza çıkarmaktadır. Bu yönelim rastlantısal değildir. Kırdı kendini güçlü hissetmesinden, yerelde bu gücü kontrol edeceğine güvenmesinden kaynaklanmaktadır.

İkinci boyutta; eğitim, sağlık, kültür gibi hizmetler yerelleştikçe ve özelleştirildikçe sermaye içindeki dengeler de yeniden tanımlanabilecektir. Böylece siyasal gücün ekonomik tabanı da güçlendirilmiş olacaktır. Diğer bir anlatımla, AKP iktidarı kendine yakın sermaye gruplarına kaynak aktarmaya yönelik olarak da yeni bir manevra kabiliyetini yerelleştirme çerçevesinde elde etmiş olacaktır.

Güç aktarımı, yetki devri yapılacak eğitim, sağlık, kültür, köy hizmetleri gibi alanlar; bütçe içindeki, GSMH içindeki payları düşen alanlardır. Bu nedenle üçüncü bir boyut olarak sorunlar da yerelleştirilmiş olacaktır. Giderek artan biçimde bu alanlara kaynak aktarımı azalırken, bu kısıntılara karşı çıkan güçlerin de yerelleşmesi kaçınılmaz hale gelecek, birlik olmak yerine, yerel ve cılız sesler çıkacak, akılcıca bir manevra ile muhalefet de yerelleşecektir.

Son olarak neler yapılması gerektiği konusuna gelince; öncelikle hayali bir model değil, gerçeklerden, bugünkü sorunlardan yola çıkan bir model gereklidir. Ancak görünen o ki, ulus devletin güçsüzleştirilmesi ve yerele yetki aktarımı karşısında muhalif güçlerin ilk refleksi giderek milliyetçiliğe bürünmeye başlayan bir ulus devlet savunuculuğudur. Kuşkusuz bu tür bir refleksin anlaşılabilir nedenleri vardır. Çünkü bu saldırı çalışan kesimlerin ulus devlette odaklanan bir çok kazanımını yok etmeyi hedeflemektedir. Ancak üretilen yanıtın ve modelin ulusalcılıktan daha fazla bir şey olması gerekir.

Söz konusu alternatifin ulusötesi-ulusal-yerel ölçeklerin tümünü içeren bir ölçek siyaseti çerçevesinde geliştirilmesi bir zorunluluktur. Bu tür bir model her üç ölçekte de çalışan sınıfları merkezine koyan, demokratik, katılımcı, kaynak kullanımında sosyal adalet ilkesini gözetken yapıların kurulması ve mevcut olanakların güçlendirilmesini hedeflerken, bu tür bir yapılanmayı öngörmeyen mevcut yapıların ortadan kaldırılması için mücadele etmek zorundadır.

Bu çerçevede ulusal düzeyin çalışan kesimler açısından merkezi bir yerinin olduğu açıktır. Ancak bu düzeyin mevcut haliyle savunulması, bu düzeyde çalışan kesimler aleyhine uygulanan bir çok politikayı da savunulması anlamına gelmektedir. Bu nedenle ulus devlet düzeyinde de çalışan sınıfların önemli reform taleplerinin olması gerekir. Ancak kuşkusuz bu talepler bugün dayatılanlardan oldukça farklıdır.

Benzer biçimde alternatif bir yaklaşımın yerel ölçeğe yönelik de önemli talepleri olmalıdır. Ancak bu talepler bugünkü gibi mevcut halleriyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde biçimlendirilemez. Çalışan sınıfların yerel yönetimleri önemli iktidar odakları olarak görmesi ve mücadele etmesi gerekir. Bu mücadelenin merkezinde önce yerel yönetimlerin kendilerinin demokratikleşmesi ve geniş halk kesimlerinin katılımına açılması ve bu çerçevede yerel yönetimlerin güçlendirilmesi anlayışı olmalıdır.

Üçüncü olarak da çalışan sınıfların çevre ülkeleri ve bu ülkelerin yerel birimlerini birbirine karşı kullandığı bir ortamda, başka coğrafyalarda yaşayan emekçilerle dayanışmalarını arttırmaları gerekiyor. Emegin küresel hareketliliğinin mümkün olmadığı bir ortamda, ulusötesi güçlere karşı güç oluşturabilmeleri ancak bu tür dayanışma ağlarının oluşturulmasıyla mümkündür. Dolayısıyla her üç ölçekte de verilecek mücadelelerin iyi bir sentezi, çalışan sınıflara bir çıkış yolu ve strateji sağlayabilecektir. Her ölçekte önemli deneyimleriniz, savunulacak kazanımlarımız vardır. Ancak bu strateji sadece kazanımları savunmakla çerçevelenemez. Karşı projenin geliştirilmesi zorunludur ve bu ancak birbiriyle ilişkili biçimde ulusal-yerel-ulusötesi mücadelelerle mümkündür.

Yerel Yönetimler Yasası Genel Değerlendirme Raporu*

TMMOB - Kentleşme Çalışma Grubu

Yerel Yönetimler Yasası, En Geniş Katılımla, Meslek Örgütleri, Sivil Toplum Kuruluşları, İlgili Kamu Kuruluşları ve Halkın Katılımı ile Yasalaşma Süreci Geçirmelidir.

Yasa Tekniğinde, Yasa-Yetki Yasası ve KHK Kurmaşasına Son Verilmelidir

Yasa, Belediyelerin Alanını Daraltmamalıdır. Çevresindeki Yerleşmelerle Birlikte Hareket Edebilen Etkin Belediye Birliklerini Olanaklı Kılmalıdır

Katılım Ve Denetim'de Demokratikleşmeyi İçselleştirmelidir. Halkın Kamu Bilgisine Erişimi, Kararlara Katılımı Ve Alınan Kararların Uygulamalarını Denetleme Süreçlerine Katılımı Kolaylaştırılmalıdır

Eğitim-Sağlık-Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler gibi Temel Kamu Hizmetlerine, "Kamusal Alan" Sorumluluğu ile Yaklaşılmalıdır

Kentsel Rantların Kamuya Dönüşümü Sağlayacak Düzenlemeler Yapılmalıdır

Kentleşme ve Planlama'da Kent ve Çevre Suçu Kavramı Getirilmelidir

Hazine Arazileri Korunmalı ve Toplum Yararına Değerlendirilmelidir

Kamu Hizmetleri Özelleştirilmemelidir

Yerel Yönetimlerde Borçlanmayı Özendirerek, Sermayeye Bağımlılık İlişkisi Yaratılmamalıdır. Belediye Gelirlerinde Artış Dolaylı Vergiler Yoluyla Gerçekleştirilmemelidir

İstihdamda, Sözleşmeli Personelin Yaygınlaştırılması ve İş Güvencesinin Yok Sayılması Politikalarından Vazgeçilmelidir

A- Yerel Yönetimler Yasası, En Geniş Katılımla, Meslek Örgütleri, Sivil Toplum Kuruluşları, İlgili Kamu Kuruluşları ve Halkın Katılımı ile Yasalaşma Süreci Geçirmelidir

Ülkemizde yerel yönetimler alanında, son yıllarda farklı hükümetlerce hazırlanmış pek çok taslak ve tasarı gündeme getirilmiştir. "Reform" niteliğinde olduğu öne sürülerek ortaya çıkan bu taslaklar, konunun bütün taraflarının görüşlerine olduğu gibi, yerel yönetimlerde yoğun olarak görev alan mühendislerin, mimarların, şehir plancılarının ve uzmanlık alanlarından doğan sorumlulukları gereği, onların Meslek Odaları ve Birliği'nin de görüşlerine de kapalı tutulmuştur. Meslek birliklerinin, demokratik kitle örgütlerinin, üniversitelerin, diğer uzman kurum ve kuruluşların yasalaşma sürecine "katılım" boyutu yok sayılmıştır. En son hazırlandığı öğrenilen yasa tasarisının da belediye başkanları ve valilerden oluşan bir komisyonca hazırlandığı yine kapalı kapılar ardında kaldığı görülmektedir.

Yerel yönetimler alanına "reform" getirdiği öne sürülen bu düzenleme çalışmalarının hepsi, ne yazık ki kamuoyunda geniş halk kesimlerinin toplum yararı beklentilerine yanıt vermekten

* Bu Rapor'un ilişkin çalışmalar TMMOB bünyesinde Ocak 2002 tarihinde başlamış, Şehir Plancıları Odasının sekreteryasında meslek odalarının katılımı ile oluşturulan Kentsel Çalışma Grubunca Nisan 2003 tarihinde sonuçlandırılmıştır.

uzak, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki ve kaynak çatışmaları olmaktan öteye gidememiştir. Değişen hükümetler döneminde, bu konudaki yaklaşım değişmemiş, değişememiştir. Kendilerinden beklenen dönüşümü öngörmekte yetersiz kalmışlardır.

Yerel yönetimler konusunda yeni bir yasalaşma sürecinin ortaya konulmasında, öncelikle ve ivedilikle beklenen, Yasa'nın katılım, şeffaflık ve demokratikleşme konusundaki "inandırıcılığı"dır.

Bu nedenle öncelikle, yasanın katılsız gelişen hazırlık süreci "değişmelidir". Yasa kapsam, içerik ve temel ilkeleri açısından konunun tüm taraflarınca, kamuoyunda "gerçekten" tartışılabilirdir.

Yerel Yönetimler Reformu Yasası, devletin merkezi ve yerel yönetim alanındaki ilişkilerini yeniden düzenlemeyi amaçlarken; bir başka deyişle, devletin kamusal işleyişini yeniden düzenlerken, temel eksenini nasıl oluşturmaktadır?

Bu yanıt, 3 temel boyutu içermelidir.

1) Merkezi-yerel yönetim ilişkisi "sosyal devlet" eksenine oturtulmalıdır.

Devletin sosyal niteliği ve bu niteliğindeki yükümlülüklerinden vazgeçildiğinde, toplumun geniş emek kesimlerinin sistem mağdurları olacakları unutulmamalıdır. Sosyal devletin ortadan kaldırılmasıyla, yoksulluk, eşitsizlik, toplumsal çatışmalar baş gösterecektir.

2) Merkezi-yerel yönetim ilişkisi "kamu hizmeti" ifasında buluşturulmalıdır.

İster merkezi ister yerel, toplum yararına kamu hizmeti sunamayan her türlü yönetim ölçeğinde, her türlü varlık ve süreci metalaştırır, kamusal alanın halk için halk adına yönetimi ve halkın bu yönetimi denetlemesi çöktürülür.

3) Reform, bir "irade" ortaya koymalıdır.

Bu irade; ülkemizin insanından, emeğinden, toprağından, tarihsel kültür ve doğa mirasından, insanlık onurundan, demokrasi inancından, her türlü sömürüye ayak direyerek varetmeye çalıştığı tam bağımsızlığından yola çıkarak, uluslararası sermayenin kar reflekslerine endeksli baskıları reddetmelidir.

Yolu sosyal devletten, kamusal alandan ve tam bağımsızlıktan geçen reform ancak bu koşulla

küreselleşme karşısında, demokratikleşme ve kalkınma eksenli "alternatif bir yeniden yapılanma"yı ortaya koyabilecektir.

Yoksa "yerelleşme", küreselleşen sermayenin liberalizasyon sürecinde, önündeki yönetsel engelleri ortadan kaldırmaya, kamusal alanı yoketmeye, her türlü temel kamu hizmetini ve varlığını özelleştirmeye, toprak-su-maden-doğa kaynaklarını ranta açmaya endeksli özüne feda edilecektir.

Bu nedenle hazırlanacak Yasa ile, ülkemiz, entegre olmak durumunda bırakıldığı GATT, GATS, MİA, OECD, IMF Niyet Mektupları dayatmalarının, Dünya Bankası yapısal uyarılama kredi sözleşmelerinin, Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi'nde öngörülen "küreselleşme için yerelleştirme" programının taşeronu durumuna düşürülmemelidir.

B- Yasa Tekniğinde, Yasa-Yetki Yasası ve KHK Karmaşasına Son Verilmelidir

Kamuoyunda tartışılan yasa tasarılarından bir kısmı oldukça genel olup, yasanın asıl düzenlemelerini Kanun Hükmünde Kararnameler çıkararak yapma yetkisini hükümete bırakan içeriktedir.

Son yıllarda, "yasa tekniği" açısından, çıkarılacak yasalarda TBMM'ne ait bulunan yasama yetkisinin genel, asli ve devredilemez bir yetki olmasının, hükümetlerce sıkıntı yaratıldığı bilinmektedir. Yasama organı olarak TBMM, Bakanlar Kurulu'na ancak ivedi, ayrıcalıklı ve zorunlu durumlarda ve somutlaştırılmış, amacı belirgin, kapsam ve ilkeleri açık konularda bu yetkiyi verebilecektir. Yetkilerin, Bakanlar Kurulu'nun kullanımına, belirtilen koşulların gerçekleştirildiğinde kullanılacak "ön olur" biçiminde verilmesi, yaşanan pratiklerde görüldüğü üzere, sıkıntı yaratmaktadır.

Hazırlanacak Yasa'nın TBMM'nde, kamuoyunun duyarlılıkla ortaya koyduğu amaç, kapsam, içerik ve ilkesel değerlendirmelere uygunluğu açısından, etkileştiği tüm mevzuat ile birlikte sistematik ve bütüncül olarak değerlendirilmesi, yasanın kamusal uygulamalarının olumluluğu açısından büyük önem arz etmektedir.

Ayrıca Yasa tekniği açısından, Anayasal düzenlemeye tabi olması gereken hususların, geçmiş tasarı ve tasarılar da yer aldığı biçimiyle, yasa düzenlemesi olarak ele alınması düşünülmelidir.

C- Yasa, Belediyelerin Alanını Daraltmamalıdır. Çevresindeki Yerleşmelerle Birlikte Hareket Edebilen Etkin Belediye Birliklerini Olanaklı Kılmalıdır

1) Öncelikle hedeflenen idari yapılanmaların sınırları ortaya konulmalıdır.

Belediye sınırları dışında merkezi idarenin uzantıları aracılığıyla yönetim sürdürmek ile Belediye sınırları içi ve dışı ayırımına son vererek, merkezi idareye yerel birimleri üzerinden sadece denetim yetkisi verecek bir idari yapılanmanın yasaları tamamen farklıdır.

Yerel Yönetim Reformu'nun temel amacı, demokratik ve etkin bir yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi olmalıdır. Bu amaçla yerel yönetimlerin kurumsal, yasal, finansal yapılarını geliştirmek gerekmektedir. Bu bağlamda yapılması gerekenler merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini yeniden düzenleyerek, yerel yönetimi güçlendirecek bir yapıya dönüştürmek, karar ve yetki alanlarının yeniden belirlenmesi, yerel yönetim yapısının etkinleştirilmesi, demokratikleştirilmesi ve denetim sisteminin oluşturulmasıdır.

2) Fiziki coğrafyada bir yerleşmenin "belediye" olmasında temel amaç, yerel ve demokratik bir yönetim aracılığıyla, o yerleşime ait yerel sorunların ve ortak gereksinimlerin, kısa zamanda çözümünü ve karşılanması ilkesine dayandırılmalıdır.

Sadece "nüfus"u esas alan kurallara göre oluşturulmuş belediyelerin önemli bir kesimi, sorun çözmek bir yana, "yeni ve çözümsüz sorunlar" yaratmaktadır. Belediye olmada nüfusun yanında yerleşmelerin ekonomik potansiyelleri, doğal, kültürel özellikleri, coğrafi konumu gibi kısıtlarlarda gözönünde bulundurulmalıdır.

3) Ülkemizde 3216 olduğu bilinen toplam belediye sayısı içinde, nüfusu 10000'den az olan belediyeler toplam sayının neredeyse %80'ini oluşturmaktadır. Ancak çoğunluğu oluşturan bu belediyelerin, toplam belediyeli nüfus içindeki payı %20 dolayındadır. Bu durum, belediyelerin kırsal niteliğini ortaya koymaktadır.

Yerel yönetimler alanındaki yeni düzenlemede kır-kent ayırımını ortadan kaldıran bir yaklaşım güdülmelidir. Toplumsal yapı ve uğraş alanları da dikkate alınarak, farklı bir belediye modellemesi üzerinde çalışılmalıdır. Yerleşmelerin yakın coğ-

rafyada yeralmalarından doğan yöresel-toplumsal-teknik gereksinimleri üzerinden, bir "amaç birlikteliği" sistemi oluşturulmalıdır.

4) Yerel yönetimlerde demokrasi anlayışını geliştirmek amacı ile seçilmiş organların etkinliğini ve çalışma koşullarını, halkın yönetime katılımını sağlamak ve demokratik denetim mekanizmalarını geliştirmek suretiyle yerel demokrasinin gelişmesinin önünün açılmasıdır.

Yerel yönetimler, alanlarında yapılacak yasal-kurumsal düzenlemelerde; Anayasa'da yer alan sağlıklı çevrede yaşama hakkı, barınma-konut hakkı, eğitim-sağlık gibi insan haklarının yerine getirilmesinde merkezi ve yerel yönetimlerin, sosyal devlet ilkesinin yaşama geçirilmesine uygun düzenlemeler yapılması günümüz koşullarında öncelik taşıyan konular arasında yer almalıdır.

Yerel demokrasinin geliştirilmesi bağlamında; yerel yönetim reformu yerel düzeyde katılımcı demokrasinin tüm boyutları ile yaşama geçirilmesine olanak veren düzenlemeleri kapsamalıdır.

Kentlilerin yönetimlerin karar ve uygulamalarından bilgi edinme hakları,

Kararlara katılma hakları ile yönetimlerin karar ve uygulamalarına karşı yargı yoluna başvurma hakları,

Yerel yönetimler ve sivil örgütlerin işbirliği ve ortaklıklarına olanak verecek düzenlemeler yapılmalıdır.

D- Katılım ve Denetim'de Demokratikleşmeyi İçselleştirmelidir. Halkın Kamu Bilgisine Erişimi, Kararlara Katılımı Ve Alınan Kararların Uygulamalarını Denetleme Süreçlerine Katılımı Kolaylaştırılmalıdır

Yerel yönetim alanında bugüne kadar, her kademede vesayet sistemi "demokratik işleyiş"e engel oluşturmaktadır.

Merkezi iktidarların atadığı Vali'nin, İl Genel Meclisi, Büyükşehir Belediye Başkanı ve Büyükşehir Belediye Meclisi üzerinde; Büyükşehir Belediye Başkanı'nın, Büyükşehir Belediye Meclisi, İlçe Belediye Başkanları ve İlçe Belediye Meclisleri üzerinde; İlçe Belediye Başkanları'nın, İlçe Belediye Meclisleri üzerinde "Vesayet"leri-

nin, her hiyerarşik kademede yarattığı basınç, demokratik işleyişin önündeki engeldir.

Yerel yönetimlerde her kademede atanmış ve seçilmiş yöneticilerin, demokratik katılım ve demokratik denetim mekanizmalarının önünü açması sağlanmalıdır.

Yıllık yatırım programına alınan hizmetleri, ne kadarının ve ne kadarlık ihaleler ile gerçekleştireceğini (fizibilite) bilgisini, kulaktan dolma bilgilerle öğrenmemelidir. Örgütlü olmak gereğini duyarak kuracağı örgütler aracılığıyla yerine getirmesinin önü açılmalıdır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının seçikle gelen demokratik kitle örgütlerinin, bilimsel ve akademik kuruluşların da kamu bilgisine erişimlerinde ve Meclis'in karar alma süreçlerine uzmanlık birikimleri ve toplumsal alan sorumluluğuyla katılımları da, halkımızın tekel pratiğinden çok farklı gelişmemiştir. Yerel yönetimler sıklıkla, sivil yaşamın örgütlü kesimlerinin seçikle gelen yönetimlerini, kendi icraatlarını peşinen desteklemedikleri koşullarda; "görmeyen-duymayan-bilmeyen" olmuşlardır.

Süreçte, bilimsel bilgi, sürekli değersizleştirilmiştir. Zaten yeterli finansmanı ve teknik desteği olmayan yerel yönetimler, bu kez de toplumsal taban desteğini kaybetmişler; halkımızın geniş kesiminde yerel yönetimlere "güvensizlik" baş göstermiştir.

Kamusal denetimin teknik ve yönetsel süreçte disiplininin yoksunluk, sonuçları itibarıyla yaşanabilir yerleşme yerleri değil, çöküntü alanları oluşturmuştur.

Yerel yönetimler yerelleşememiş; yalnızca yerellerinde "yer"leşmiş ve halkımıza bazen de yabancı gelen uygulamalar boyutunda "el"leşmiştir.

Sorun, merkezi ve yerel yönetimlerin yetki ve finansman çatışmasından önce; hangi ölçekte olursa olsun, "demokratik yönetim" işleyişini içine sindirme sorunudur.

Sorun, kamu adına ancak kamu vicdanıyla hesap verme sorunudur.

Sorun, ister merkezi ister yerel her kademede yönetimlerin, ülkemiz coğrafyasını herkesin gönenci adına yaşanabilir kılmayı görev bilmesi sorunudur.

Sorun, Yasa'nın hazırlanış sürecinden başlayarak, "güven" oluşturma, açıklık sorunudur.

E- Eğitim-Sağlık-Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmetler gibi Temel Kamu Hizmetlerine, "Kamusal Alan" Sorumluluğu ile Yaklaşmalıdır

Sosyal devletin balaşısıyla, eğitim-sağlık "parasız" olmalıdır.

Eğitimin "merkezi" olarak planlanması; standart, nitelik, etik, bütünsel organizasyon ve kalkınma boyutlu öneme sahiptir.

Okulların yapımı, onarımı gibi inşai hizmetlerin yerelden daha iyi ifası gerekçe gösterilerek, "örgün" eğitimin öğretmen kadrolarının istihdamını da kapsayacak biçimde, belediyelerin sorumluluğuna bırakılması, eğitimin özelleştirmesinin ilk adımı amacını taşımaktadır. Eğitimin bölgelerarası eşitsizliğe dayalı temel sorunu da ötelenmektedir.

"Hayırsever işadamları"nın yaptırdıkları okulları, "paralı eğitim yuvası" haline getirerek, topluma eğitim adı altında, "ticari" faaliyet sunma ve belediyelerin bu okullara arsa sağlayıcı "organizatör" rolleri; kayıt, kurs, bina yapımı-onarım vb. ücret ve hatta bağışlar ile karakterize edilebilecek "paralı eğitime geçiş" süreci, nihayetinde öğretmen istihdamı organizasyonunu da bünyesine alarak, gereksinim duyduğu son halkayı da tamamlanmış olacaktır.

Sağlık hizmetleri de, aynı entegrasyon sürecini yaşamak zorunda bırakılmaktadır. Her türlü tanı, tedavi ve acil müdahaleye yönelik kamusal hizmetleri de yerelleştirilerek, sermaye gruplarınca işletilmesi amaçlanmaktadır. Latin Amerika deneyimi, yerelleştirilen sağlık özelleştirmesinin somut bir örneğidir.

Yerelleştirmede bir başka kamusal alan da, sosyal yardım ve sosyal hizmetlerdir. Yerelin hayırseverliğini ispatlama görevini üstlenecek cemaat toplulukları eliyle siyaset, kamusal hizmet alanını kendi istediği biçimde şekillileyecektir. Ayrıca ülkemiz, Fak-Fuk Fonu deneyimini de hala unutmamıştır.

F- Kentsel Rantların Kamuya Dönüşünü Sağlayacak Düzenlemeler Yapılmalıdır

Ülkemizde yıllardır sürdürülen ve hiçbir sınır tanımayan toprak politikaları sonucu, kentleşmede yaşanabilir yerleşimler oluşturulamamış, planlama sorun çözme niteliğinden uzaklaştırılarak, kağıt üzerinde bırakılmıştır.

Ülkesel ölçekte makro ekonomik politika ve hedeflerden başlayarak, yerleşmelerin yaşanabilirliğini ortaya koyacak olan bölge planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı, uygulama imar planı gibi hiyerarşik ölçeklerdeki tüm öngörüler, mekanın fiziksel organizasyonu ile birlikte sosyal, ekonomik, çevresel değerlendirmeleriyle kalkınmaya hizmet etmek durumundadırlar.

Oysa, imar mevzuatında bugün için "varsa" ibaresiyle ele alınan bölge planlarından başlayarak, mekanın fiziksel organizasyonunu kalkınmaya dayanan bir açılımla ele alması beklenen planlar, arsa ve arazi spekülasyonunu körüklemekten öteye gidememiştir.

Ülkemizde üretim dışı gelir olarak rantların ulusal gelir içindeki payı %50'lerin üzerindedir. Bu haksız kazancın, %65'lere kadar varan bir kesimini kentsel rantların oluşturduğu da bilinmektedir. Birçok ülkede olduğu gibi kentsel rantların kamuya dönüşünü sağlayan düzenlemelerin getirilmesi spekülasyonu önleyecek, kentsel gelişmeleri disipline edecektir.

Hava, su gibi doğal bir kaynak olan ve yaşamın sürdürülmesi için vazgeçilmez olan toprak üzerinde mülkiyet değil, onu sürekli koruyarak yararlanma söz konusudur. Topraktan yararlanma hakkı, toplum yararına aykırı olarak kullanılamayacağına göre, rant politikalarından vazgeçilmek durumundadır.

Ancak böylesi bir temel seçim, kentsel ve kırsal toprakların yağmalanmasını ve çevrenin talanını engelleyebilecektir.

G- Kentleşme ve Planlama'da Kent ve Çevre Suçu Kavramı Getirilmelidir

"Kent ve Çevre Halkı" kavramı tanım, kapsam ve içerik olarak mutlak geliştirilmelidir. Kent ve Çevreye Karşı Suçu ortaya koymada ; tüm imar - planlama - çevre -koruma mevzuatı bütüncül olarak değerlendirilmeli, aykırı uygulamaların sadece arazi sahipleri ve yatırımcılarca değil, izin veren-göz yuman her kademedeki görevlilerin de katılımıyla işlenen "organize bir suç" olduğu gerçeği, yasal düzenlemelerde mutlak ele alınmalıdır.

Görevleriyle ilgili suçları nedeniyle, haklarında soruşturma açılan yerel yöneticilerin yargı kararına kadar görevden uzaklatılabilmeleri, bir "Anayasa hükmü" olduğundan; bu uygulamanın idare yerine, yargının taktirine dayandırılması gerekmektedir.

H- Hazine Arazileri Korunmalı ve Toplum Yararına Değerlendirilmelidir

Son yıllarda merkezi ve yerel yönetimler arasındaki önemli bir sorun alanı da, hazine arazileridir. Merkezi yönetim, hazine arazilerini satmaktan yana tutumunu, zaten çıkardığı Yasa ile ortaya koymuş bulunmaktadır. Öte yandan, çıkarılacak yerel yönetimler yasasında hazine arazilerinin belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyelere, bu sınırlar dışında da il özel idarelerine "devri" istenmektedir. 3030 sayılı Yasa kapsamında ise, bu devrin adresi Büyükşehir Belediyesi olarak gösterilmektedir.

Kaba hatlarıyla bu paylaşım, belediye ve il özel idarelerinin hazine arazilerini "imarlı" hale getirmek yoluyla özel çıkarılara dönük olarak "değerlendirerek", üçüncü kişilere satmasının örgütlendiği bir paylaşımır.

Yerleşim alanlarında oluşan rantın toplum yararına tekrar geri kazandırılması amacından uzak bu yaklaşım, sadece imar ve ruhsat yetkilerinin alabildiğine önünün açılmasına hizmet etmektedir. İl Özel İdareleri'nin köy yerleşim planları yapmak dahil, kendilerine ait topraklarda belediyelerin sahip oldukları tüm planlama ve uygulama yetkileri eliyle, ranta dayalı yağma, böylece tüm ülke toprakları için yaygınlaştırılmış olacaktır.

Sorun, hazine arazilerinin merkezi mi yoksa yerel yönetimler elinde mi satışının sağlanması gerektiği sorunu değil, halkımızın geniş kesimlerinin eşitlikçi yararlandırılacağı yaşanabilir bir kent ve çevresi için kamu elinde bırakılması ve toplum yararına değerlendirilmesi sorunudur.

İ- Kamu Hizmetleri Özelleştirilmemelidir

Küreselleşme ve liberalizasyon politikaları koşutunda kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini, yerel yönetimler için bir "reform" olarak sunan yasa düzenlemelerinden vazgeçilmelidir.

Bugün yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin yükü altında ezildiği belirtilerek; bu hizmetlerin ticarileştirilmesi yoluyla, kamu denetimi dışına çıkarılması, özelleştirilmesi ve yabancılaştırılması uygulamalarının, halkımızın daha fazla yoksullaşmasına neden olduğu bilinmektedir.

Yerel yönetimlerin yap-işlet-devret sistemleri ile, yerel yetkilerini yerli ve yabancı şirketlere devretmelerine olanak sağlayan düzenlemeler yasada yer almamalıdır.

PLANLAMA
2003/4

Özelleştirme koşutunda, belediyenin temel kamu hizmetleri olması gereken ve "halk sağlığı ve yaşanılabilirlik" başlığı altında değerlendirilebilecek su, kanalizasyon, çöp ve geri kazanım hizmetleri piyasalaştırılmakta, kamu tekeli yerli/yabancı tekelere devredilmektedir.

Geçmiş taslaklarda görüldüğü üzere, fatura tahsili "kamunun amme alacakları tahsili usulü" yerine, "ticari piyasanın icra ve iflas usulü" çerçevesinde ele alınarak, yeni bir süreç başlatılmaktadır. Üstelik "bedel tespit yetkisi" meclisler yerine, belediye ile şirket arasında yapılacak sözleşmelere aktarılma istenmektedir.

"Gayri Menkul Yatırım Ortaklığı", kamu arazilerinin sosyal donatılı, alt yapı ve sosyal konut işlevli bir konumdan çıkıp; yüksek yoğunluklu, lüks tüketime dönük, imtiyazlı konut arzını gerçekleştirmenin liberal yöntemi olarak devrededir.

Çoğu büyükşehirlerimizde sayısal olarak "konut açığı sorunu" yoktur. Lüks konutlara alım gücü yetişmeyen, nitelişsiz ve denetimsiz konutlarda, gecekondu ve yoksulluğun yaşam sürdüğü "konut sorunu ve sosyal konut politikasızlığı sorunu" vardır.

"Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisi" de liberalizasyon koşutunda ele alınmalıdır. Bağımsız bölüm mülkiyeti ya da kullanım hakkı verme koşullu yapılan bu işlerde, ya tesisler neredeyse tümüyle yıkımlarına kadar, yapanların elinde kalmakta ya da tesis içinde bağımsız bölümler varsa, eninde sonunda ve yok pahasına belediyelerin elinden çıkartılıp, yapana peşkeş çekilmektedir.

Su, havagazi, elektrik, tramvay, su taşımacılığında sermaye gruplarıyla "imtiyaz sözleşmeleri" imzalamak, kentsel hizmet maliyetlerinin kamu tekelinden çıkarılması, yüksek kar marjlarının halkımızın omuzlarına bindirilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Belediyelerin, "şirket" kurma ve ticarileşme özelemleri büyürken, hem "kamu" hem "ticari" olma ikileminin yarattığı ahlaki çöküntünün de boyutları büyümektedir. Kar ve güç odağı, siyaset-bürokrasi-ticaret saç ayağının ahlaki çöküntüsü üzerinde yükselmektedir.

Oysa kamu hizmetinin ve varlıklarının geniş kesimlerin gereksinim duyduğu hizmetlerden faydalanmasının bir aracı olduğu bilinmeli; azınlık kesimlerin çıkarları doğrultusunda eşitlik ve

toplum yararı içermeyen uygulamalardan vazgeçilmeli, özelleştirme, toplumun kamusal değerlere ve toplumsal kalkınma inancına yabancılaşması engellenmelidir.

J- Yerel Yönetimlerde Borçlanmayı Özendirerek, Sermayeye Bağımlılık İlişkisi Yaratılmamalıdır

Bugün küreselleşmenin ve liberalizasyonun neredeyse bir vecizi haline getirilen "borç, yönetimlerin kamçısıdır" özendirilmesinden vazgeçilmelidir. İç ve dış borçlanma üzerine kurulu merkezi yönetim işleyişinin, yerelde de versiyonlarının oluşmasına geniş olanaklar tanıyan Yasa kurgularından vazgeçilmelidir.

Az gelişmiş ülkelerin yerel kamu hizmetleri pazarlarında karlarını maksimize etmek için fırsat kollayan, uluslararası mali sermayeye davetiye çıkarılmamalıdır.

Belediyelerin dış borçlanmasında; borçlanma proje koşullarına bağlanarak, kredinin verilmesinde özelleştirme dayatılmaktadır. Böylelikle özelleştirme daha geniş bir kamusal alanda yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır.

İç borçlanmada ise, bütünüyle "özelleştirilmesi istenen bankaların devreye sokulması" ile, mali piyasalar sistemi belediyeleri kısılcına almaya çalışmaktadır.

Kamusal hizmetin ifasında yerel halka "müşteri" gözüyle bakması istenen belediyelerin, bu kez kendilerinin de bankalar nezdinde "müşteri" olmaları kaçınılmaz olmaktadır. Yurttaşlardan tahsil edilecek dolaylı ve dolaysız vergileri, bankalar aracılığıyla toplama ve bankalarda mevduat oluşturma, GATS'ın öngördüğü yapısal düzenlemeler ile birlikte düşünüldüğünde: mali piyasalarda "tam liberalizasyon" gerçekleştirilmiş olacaktır. Böylece yerli ve yabancı ticari bankaların kasaları, belediye kaynaklarının hortumlanması ile zenginleştirilecektir.

Kamunun kredi sistemi, Belediyeler Fonu'nun kaldırılması ve bu süreçte görevli İller Bankası'nın tasfiye sürecine sokulması ile çökertilmiş bulunmaktadır. Kamu kredisi sisteminin alternatifi, yüksek faizli, yerli ve yabancı krediler borç batağı olarak gösterilmektedir.

Yasa, kredi sistemine "kamusal" bir çözüm getirmek durumundadır. Belediyeler kolay borçlanmanın özendirildiği, yoksullaştırmada tam bağımlılık

ilişkinine dayalı uzun erimliliği öngören küresel tuzaklardan ve tam liberalizasyonu öngören mali sistemlerden kurtarılmalıdır.

Son dönemde çıkarılan bazı yasalar ile de desteklenen bu durum; henüz kendi yerelinden, ülkesinin genelini sorun ve çözümlerine sistematik ve bütüncül bir gözle bakına yetisi kazanamamış ancak yerelinde planlama ve kentleşme kriterleri ile büyük sorunlar yaşayan, kamusal hizmetin çok çeşitli fonksiyonlarını üstlenmek durumundaki yerel yönetimler için, henüz ne olduğunu bile anlamadan dünya piyasalarıyla on yıllarca yıllık borçlanmaya dayalı bir ilişkinin ağır bedellerini de içermektedir.

K- Belediye Gelirlerinde Artış Dolaylı Vergiler Yoluyla Gerçekleştirilmemelidir

Türkiye bütçesinin %50-55'ler oranında belediye gelirlerinden oluştuğu, ancak toplam kamu harcamalarının içindeki yerel yönetimler payının, yukarıdaki orana kıyasla çok düşük gerçekleştiği (%12-15 dolaylarında) bilinmektedir.

Belediyelerin gelirlerindeki yetersizlikler nedeniyle, yaşadıkları sorunlar da kamuoyunda ayrıca bilinmektedir.

Etkin bir yerel kamusal hizmet için, belediye gelirleri artırılmalıdır. Ancak bunun yolu, özellikle alt gelir gruplarının üzerinden "dolaylı vergi alınması" yoluyla, yeni vergiler koyarak gerçekleştirilmemelidir.

Vergide "adalet" esas olmalıdır. Servetin vergilendirilmesi ve toprak rantının kamuya geri döndürülmesini esas almayan bir vergilendirme sisteminin, mevcutta yaşanan eşitsizlikleri büsbütün körükleyeceği unutulmamalıdır.

L- İstihdamda, Sözleşmeli Personelin Yaygınlaştırılması ve İş Güvencesinin Yok Sayılması Politikalarından Vazgeçilmelidir

Son dönemlerde yerel yönetimlerin, başta üst düzey yöneticilikler olmak üzere, mühendislik-mimarlık, doktorluk ve avukatlık hizmetleri için; 657 sayılı Yasa kapsamında kadro çıkartamadıklarından bahisle, sözleşmeli istihdamı istedikleri bilinmektedir. Geçmiş tasarlarda da yine bilindiği üzere, "sözleşmeli istihdam" etkin bir istihdam türü haline getirilmekte, yıllık

sözleşme süreleri üzerinden idarelerin sözleşmeli personelden "ancak gerekli gördüklerinin" sözleşmelerini yenileyecekleri bir istihdam türünde, özellikle ısrar edilmektedir.

Mühendis-mimar kadrolarının da aralarında yer aldığı 657 sayılı Yasaya tabi memur kadroları yerine sözleşmeli statüsü ve buna ek olarak, 1475 sayılı Yasa'ya tabi sürekli/kadrolu işçi statüsü yerine geçici/mevsimlik işçi statüsü istenmektedir.

Personel istihdamındaki bu statü değişimi, çalışanların iş güvencesini daraltan, örgütlü yapılara da zarar veren bir durum arz etmektedir.

Yerel yönetimlerde meclislere, memur ve sürekli işçilere ait ihdas, tadil ve iptal, mevsimlik işçilere ait de istihdam yetkisi tanıyan bu yeni sistemde, atama vali ya da belediye başkanlarına bırakılmaktadır.

Türkiye'nin kamudaki genel istihdam modeline bakıldığında; yukarıdaki esnekleştirilen istihdam türünün giderek arttığı önemli bir gerçektir. Yaşanan bugünkü sistemde, merkezi yönetim kurumlarınca yürütülen pek çok hizmetin yerel yönetimlere devredilmesi bakanlıkların bölge müdürlüklerinin tasfiyesi de düşünüldüğünde, kamudaki onbinlerce personelin istihdam türünün esnekleştirilerek, kuralsızlık ortamına sürükleneceği açıktır.

Bugün için İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın bile çözemediği personel rejimi ve istihdamı sorunu, "sözleşmelilik" statüsü ile, daha da derinleştirilecektir. Mühendisler ve mimarlar, tüm kamu emekçileri yerel yönetimlerde üretimi ve yatırımı yönlendiren konularıyla, kamusal denetimin sürekliliğini esas alan plan-proje ve uygulama süreçlerinde her yıl onaya tabi sözleşmelilik statüsünde, politik baskılara maruz kalacaklar, öte yandan ekonomik, demokratik ve özlük haklarını savunmada, sözleşmelilikte giderek çeşitlenecek ve değişiklik içerecek standart ve kurallar dizini içerisinde, onbinlerce personelin hak araması ve sendikal örgütlenmesi doğal bir sonuç olarak etkisizleştirilecektir.

Öte yandan Anayasal tanım ve içeriğiyle, "devlet memuru" statüsünde kamu görevi ifa etmenin, "sözleşmeli" statü ile zaafa uğratılacağı da bilinmelidir.

PLANLAMA
2003/4