

Cumhuriyetin Yüzüncü Yılında Kalkınma Planlarının “Köy”e Yaklaşımı

Hasan Hüseyin DOĞAN*

* Dr. Hitit Üniversitesi E. Öğretim Üyesi.

GİRİŞ

Türkiye’de köy yerleşimlerinin incelenmesine geçmeden, köyün, tarihsel süreç içinde gelişimine yer vermek yararlı olacaktır. İnsanlık tarihinde paleolitik dönemden neolitik döneme geçişi, insan toplumları için önemli bir noktası olmuştur. En küçük insan toplumunun yerleşim birimi olan köyün kuruluşu tarihsel süreç içinde çok gerilere gitmektedir. Arkeolojik araştırmalara göre, insanın neolitik döneme geçişi M.Ö. 10.000 yıllara dayanmaktadır.

İnsanın ilk yerleşimi köy birimleri olarak bilinirken insan toplumunun ilk biçimi ise klan ve kabiledir (*tribu*). Kabile, küçük boyutlu kırsal nitelikte bir topluluktur.^[1] Köy yönetimlerinden önceleri, insanlar barınma gereksinimlerini karşılamak için, mağaraları ve ağaç kovuklarını kullanmışlardır. Neolitik dönem, insanın ekinsel evriminde farklı tarihlerde yaşanmış çok önemli bir evredir. Çünkü insanın neolitik döneme geçişi onun ekinsel birikimini artırmıştır. İnsanın yerleşik düzene geçmesi, kimi hayvanları evcilleştirmesi ile bunların çekim gücünden yararlanması, bitkileri tanıması, bunları ekip-biçmeye başlaması ile, beslenmesini sağlamış ve böylece tarım devrimini gerçekleştirmiş. Bu devrim insanın başardığı ilk en önemli devrimdir. Toplumsal ve ekonomik nitelik taşıyan ve insan toplumunda çok önemli değişikliklere neden olan bu devrim, insanı doğadan yiyecek toplama düzeninden tarımsal üretim yapma düzenine geçişi sağlamıştır. İlk aşamada tarım devrimi, herhangi bir bilimsel araştırmanın yardımı ya da katkısı olmadan başlamış, tekno-ekonomik bir süreçtir.^[2] Tarım devrimi, insanın yaşamını ve dolaylı olarak da yerleşim düzenini etkilemiştir. İnsanın toprağa sabit olarak yerleşmesi küçük topluluklar biçiminde oluşan köy yerleşimleridir. İlk köyler, tarıma elverişli tarlaların açılması ve evcil hayvan denemelerinin başlaması ile boy göstermiştir.^[3] İnsanlar tarafından toprağın işlenmesi, başlangıçta oldukça yavaş bir seyir izlemiştir. Gordon Childe; göçebe, toplayıcı ve avcılıktan yerleşik tarım ile hayvancılığa geçişin, insanlık tarihindeki en büyük kopuş olduğunu derin toplumsal alt-üst oluşları

[1] Maurice Duverger, *Siyaset Sosyolojisi*, (İstanbul: Varlık Yayınları, 2012), 36.

[2] James E. Mc Clellan III ve Harold Dorn, *Dünya Tarihinde Bilim ve Teknoloji*, (İstanbul: Arkadaş Yayınları, 2000), 26.

[3] Henri Laborit, *İnsan ve Kent*, (İstanbul: Payel Yayınevi, 1990), 63.

beraberinde getirdiğini belirtmektedir.^[4] Ancak, avcılık ve toplayıcılığın yerini nasıl, ne zaman, nerede çiftçiliğin ve çobanlığa bıraktığı belli değilse de çiftçiliğin ve çobanlığa geçişin en erken M.Ö. 8500–7000 dolaylarında Ortadoğu’da gerçekleşmiştir. Tarım devrimi ile birlikte insan, avcılık ve toplayıcılık yaparak sürdürdüğü göçebe yaşamından yavaş yavaş ayrılmış, yeryüzünün belli yerleşim yerlerine yerleşmeye başlamıştır. Tarım işleriyle uğraşan insanlar, genellikle su kaynaklarının bulunduğu yerlere yerleşmişlerdir.

Dünyanın en eski uygarlığı, Nil, Dicle–Fırat nehirlerinin Basra Körfezine kadar uzanan verimli alüvyon ovaları üzerinde Sümer ülkesinde doğmuştur. Bilim insanlarına göre, ilk yerleşimler Mezopotamya Dicle–Fırat nehirleri ve Mısır Nil nehri vadilerinde ortaya çıkmıştır. Dicle–Fırat nehirlerinin doğuş kaynakları Anadolu Yarımadasında olduklarına göre, köy yerleşmelerinin bulunduğu önemli coğrafyalardan bir de Anadolu’dur.

I. ANAYASANIN YÖNETİME İLİŞKİN İLKELER VE YEREL YÖNETİMLER

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, siyasal en üst siyasal örgüt olan devlet örgütünün varlığını gerektirmektedir. Federal devlet yapısı (genelde bu tür devletlerde üçlü bir örgüt yapısı vardır) bir tarafa bırakılırsa, genellikle devletler kamu yönetimi düzenlemesi açısından iki dizgeye göre örgütlenmişlerdir. Bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması durumunda “merkezden yönetim” ilkesi, kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de “yerinden yönetim” ilkesi denir.^[5]

Yönetim temel ilkeleri bakımından, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür. Bu iki yönetim dizgesi birbirine karşı rakip değil, birbirini tamamlayan yönetimlerdir. Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi de “yetki genişliği” ilkesidir. Bu ilkeyle, özekten yönetim, taşradaki örgütlerine belli konularda, kendiliğinden karar alma yetkisi vermektedir. Bu üç ilke, yönetim yapısını çok yakından ilgilendirmektedir. Köy yerleşimi bir yerel yönetim birimidir.

[4] Bernhard Brosius, *Tarihin Yapıları*, (Ankara: Kavram Yayınları, 2015), 82.

[5] A. Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, (Turhan Kitapevi, Ankara, 1983), 29.

II. KÖYÜN TANIMI

Geleneksel bir yerel yönetim kuruluşu olan köy, çok değişik biçimlerde tanımlanmaktadır. Yasal tanımların yanı sıra bilim insanlarının, uzmanların yapmış oldukları değişik tanımlar da vardır. Köyün örgütlü bir biçimde komün yönetimi olarak ortaya çıkması, 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı yasa ile gerçekleşmiştir. 1961 Anayasası ile köy bir anayasa kuruluşu haline gelmiştir. Köy ve kent ayrımı 18 Mart 1924 sayılı Köy Kanunu ile getirilmiştir.

Köy yasası, köyü üç değişik açıdan tanımlamıştır. Köy yasasının 1., 2., ve 7. maddelerinde ayrı ayrı tanımlanmıştır. 1- Köyler temel ekonomik faaliyetleri tarım olan kırsal kesimdeki komşu ailelerin ortak gereksinmelerini karşılamak için oluşturdukları en küçük kamu ekonomisi birimidir. Köy Yasasının 1. maddesinde şu yer almaktadır: “Nüfusu 2.000’den aşağı olan yurlara köy, nüfusu 2.000 ile 20,000 arasında olanlara Kasaba ve 20.000’den çok nüfuslu olanlara şehir denir. Nüfusu 2000’den aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiyeye (bucak), kaza (ilçe) ve vilayet (il) merkezleri Kasaba itibar olunur ve Belediye Yasasına tabidir”. 2- Yasanın 2. maddesinin yaptığı tanım: “Cami, okul, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu ya da dağınık evlerde oturan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.” 3- Yasanın 7. maddesi köyü tüzel kişilik açısından tanımlamıştır. Başka bir anlatımla, 7. madde köy varlığının niteliğini belirtmiştir. Bu tanıma göre:” Köy, bir yerden bir yere götürülebilen ya da götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu yasa ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.”

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972) köyü şöyle tanımlamış: “Köy, yasal, demografik, nitelikle ilgili ölçütlerin ışığında; ekonomik yapısı büyük bir ağırlıkla tarıma dayalı, kendine özgü toplumsal ilişkileri olan, belirli bir yerleşim sınırına sahip, en küçük yönetsel birimi oluşturan ve nüfusu iki bine kadar olan topluluktur” diye tanımlamıştır. Geleneksel bir yerel yönetim kuruluşu olan köy, insanların topluca ve bir arada yaşama gereksinim ve alışkanlıklarının sonucu olarak meydana çıkmış en küçük yerleşim birimidir.^[6] Lefebvre köyü şöyle tanımlamıştır: “Köy topluluğu, tarihsel olarak belirlenmiş, özel koşullara göre toprağa sahiplenmiş bir aileler bütünü örgütleyen bir toplumsal küme biçimidir. Köy tüzel kişiliğinin

[6] Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 5.baskı, (İstanbul: Beta, 1984), 238.

organları: Köy Derneği, İhtiyar Meclisi ve Muhtardır. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ile köy derneği danışma ve karar organlarıdır.

III. ANADOLU'DA KÖYLERİN KURULUŞ YERLERİ

Yeryüzü biçimlerinden iklime, bitki örtüsünden canlı türlerine kadar çok zengin olan Anadolu coğrafyasında, insan topluluklarının görülmesi ilk kez paleolitik döneme rastlar. Neolitik dönem ise ilk insan yapımı evlerin, bir başka anlatımla ilk mimarlık okuması yazması olmayan yöresel yapı ustaları eşliğinde, çok yalın araç gereçlerle, çevreyle uyum içinde yapıları kurdukları ve giderek köy olarak tanımlanabilecek ilk yerleşim yerlerinin ortaya çıktığı dönemdir. Bu ortaya çıkan yerleşim yerlerinden biri de Anadolu'dur. İlk yerleşimler su kaynaklarına yakın, yerleşime uygun alçak tepelere kurulmuştur. Yerleşmelerin ilk örneklerinden biri olan Çayönü, Anadolu'da halk mimarisinin ilk öncülerinden sayılır.^[7]

İnsan-doğa etkileşiminin en seçkin ürünleri, tarihsel sürekliliğin en yakın öğretici örnekleri olan yerler köy yerleşimleridir. Bu yerleşim yerleri birçok güçlüklerine karşın ülke planlaması ilkeleri çerçevesinde hazırlanan kent ve bölge planlamaları kapsamında özekselle ve yerel yönetimler iş birliğinde uygulanması ile buralarda yaşayan insanların yaşam düzeyleri yükseltilerek korunmalıdır. Kırsal alan, doğal çevre kadar insanların doğayla ilişkileri sürecinde onunla ilgili algılarını, ona yolladıkları anlamı ve değeri de içerir. Kırsal alanlar ve birada yaşayan yerel halk özellikleri de küreselleşme sonucunda gerçekleşen dönüşümden ciddi anlamda etkilenmiştir.^[8]

Türkiye'de köylerin kuruluş yerleri yerleşim biçimlerini de değiştirmektedir. Bunların başlıcaları, ova, vadi, dağ eteği, yamaç, tepe, sırt, mahalle, divan, istasyon, oba, ağıl, yayla, kom, mezra ve çiftliktir. Bununla birlikte köy şekillerinde başta kuruluş yerinin topoğrafyası olmak üzere, doğal çevre koşullarından başka gelenek, görenek, güvenlik, tarımsal teknik zorunluluklar, yol durumu gibi tarihsel, ekonomik ve psikolojik faktörlerin rolü

[7] Çekül Vakfı, *Anadolu'da Kırsal Yaşam ve Mimarlık*, (İstanbul: Çekül Vakfı Yayını, 2015), 17.

[8] Çekül Vakfı, *Anadolu'da Kırsal Yaşam*, 42.

de vardır.^[9] Köylerin kuruluş biçim çeşitliliği ile en çok ovalarda karşılanmaktadır. Türkiye'nin 814.578 km² olan toplam karasal yüzölçümü içinde kırsal alan büyüklüğü, TÜİK (DİE) tarafından yapılan 2001 yılı Köy Genel Anketine göre 668.782 km² olarak verilmektedir (mevzuat.dpt.gov.tr, 2006). Bu istatistiksel verilere dayanarak, 2001 yılından bu yana kentsel alanlardaki olası gelişmeleri de gözönünde bulundurarak bir değerlendirme yapılırsa, ülkemiz toprak varlığının yaklaşık %80'inin kırsal alanlar olduğu söylenebilir. Dünya Bankası verilerine göre, BM Gıda ve Tarım Örgütü sınıflandırmasıyla Türkiye 213.188 km² tarım alanı ile dünya 14. sırada yer almaktadır. Topraklarının %27,7'si tarım alanı olan Türkiye'de, kişi başına düşen tarım alanı 3 dekadır. Buna göre 205 ülke içinde 40. Sırada yer almaktadır. Türkiye yüzölçümü durumuma göre en çok tarımsal alana sahip 15 ülke arasında (Ukrayna, Hindistan ve Nijerya) 4.sırada yer almaktadır. Türkiye'de, köylerin kuruluş yerleri kentlerin kuruluş yerlerinden farklıdır. Köyler, içme suyu, tarla ve yaylaların su kaynaklarına yakınlığı ve tarımsal yaşamın teknik koşullarına göre yerleşmektedir. Çünkü her yerleşim yerinin temel ögesinden biri insanların yerleşim yeri özelliği taşıması, ötekisi ise ekonomik alan olmasıdır. Yerleşme ve ekonomik faaliyet alanları her zaman birbirine bağlıdır.

Türkiye'de köylerin kuruluş yerlerine göre dağılım Çizelge 1'de verilmiştir. Çizelge 1'in incelenmesinden de görüleceği gibi, köylerin %3,5'i nehir kenarında, %19,5'i ovada, %35,9'u sırta, %13,2'si vadide, %27,9'u etekte, %18,3'ü dağ köyü, %18,5'i orman bitişiğinde, %15,1'i orman içinde, %5,4'ü ormana 10 km uzaklıkta, %2,3'ü sahil köyüdür. Türkiye'de örnekleme kapsamına giren 35074 köyün %3'ü yol boyu, %63,7'si toplu, %27,)'u dağınık, %5,4'ü seyrek. Envanter kapsamına giren köyler, konumları bakımından incelendiğinde 92'si yol boyu, 749'u toplu, 286'sı dağınık, 115'i seyrek olmak üzere toplam 1242 köy nehir kenarında; 422'si yol boyu, 5173'ü toplu, 1021'i dağınık, 236'sı seyrek toplam 6852 köy ovada; 309'u yol boyu, 7217'si toplu, 4440'ı dağınık, 634'ü seyrek, toplam 12600 köy sırta; 145'i yol boyu, 3230'u toplu, 1058'i dağınık, 143'ü seyrek toplam 9804 köy etekte; 107'si yol boyu, 4255'i toplu, 1673'ü dağınık, 367'si seyrek toplam 6402 köy dağda; 231'i yol boyu, 4044'ü toplu, 1950'si dağınık, 284'ü seyrek olmak üzere toplam 6509 köy orman bitişiğinde; 123'ü yol boyu,

[9] Ali Tanoğlu, *Beşeri Coğrafya Nüfus ve Yerleşme I*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1966), 261.

2752'si toplu, 2201'i dağınık, 236'sı seyrek olmak üzere toplam 5312 köy ormanı içinde; 107'si yol boyu, 1168'i toplu, 542'si dağınık, 80'i seyrek, toplam 1897 köy ormana 10 km uzaklıkta; 88'i yol boyu, 417'si toplu, 233'ü dağınık, 89'u seyrek toplam 827 köy sahilde yerleşmiştir.

Çizelge 1. Türkiye'de köylerin kuruluş yerlerine göre dağılımı

Topoğrafya Tipi	A	B	C	D	Toplam
Nehir Kenarı	92	749	286	115	1242
Ova	422	5173	1021	236	6852
Sırt	309	7217	4440	634	12600
Vadi	145	3230	1058	142	4575
Etek	296	6690	2233	586	9885
Dağ	107	4255	1673	367	6408
Orman Bitişiği	231	4040	1950	284	6505
Orman İçi	123	2752	2201	236	5312
Ormana 10 km uzaklıkta	107	1168	542	80	1897
Sahil	88	417	233	89	828

Kaynak: Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanlığı, 35074 Köyümüz Envanter Etütleri, (Ankara, 1981). **A:** yol boyu köyü, **B:** Toplu köy, **C:** Dağınık Köy, **D:** Seyrek köy

Envanter kapsamına giren köylerin imar planına göre dağılımı: Köylerin, 37'si yol boyu, 686'sı toplu, 144'ü dağınık, 22'si seyrek olmak üzere toplam 889 köyün imar planı yapılmıştır. Köy envanter etütlerinin yapıldığı 1981 yılında yaklaşık tüzel kişiliğe sahip 36100 köy ve bu köylere bağlı köy-altı yerleşimler ile birlikte 88553 küçük ve dağınık yerleşim birimi vardır. Köy envanter etütleri, kapsamına, tüm illerden 35074 köy alınmıştır. Araştırma kapsamına giren toplam durumlarına göre dağılımı (dekar olarak): %18'idüz (%2 eğimli, 120.450.441 dekar), %18'i hafif eğimli (%2-6 eğimli, 165.678 dekar), %24'ü orta eğimli (%6-12 eğimli, 154.671.553), %22'si dik (%12-20 eğimli, 143.721.832 dekar), %12'siçok dik (%20-30 eğimli, 73.870471 dekar), %6'sı sarp (%30'u eğimli, 41.206.654) arazilerden oluşmaktadır.

IV. TÜRKİYE’DE KÖY KALKINMASI

Türkiye yönetim dizgesi temelde 19. yüzyıl sonrasına doğru biçimlenmeye başlamış, Cumhuriyet döneminde günümüzdeki örgüt yapısını almıştır. Türkiye’de yerel yönetim birimi olarak köy yönetimini iki bölümde ele alarak incelemek gerekir. Çünkü Türkiye 20. Yüzyılda iki yönetim biçimiyle yönetilmiştir. Cumhuriyet öncesi monarşi (monarşi; tek erklik) bir hükümdarın devlet başkanı olduğu yönetim biçimidir) yönetimi, 1923’ten itibaren Cumhuriyet yönetim düzeni vardır.

Cumhuriyet dönemindeki tüm anayasalar köyü bir tüzel kişilik olarak kabul etmişlerdir. Köyler 1961 (m.116) ve 1982 (m.127) anayasalarında tıpkı il, belediye gibi halkın yerel ortak gereksinimlerini karşılayan bir kamu ekonomisi birimidir. Türkiye’de köy kalkınmasını iki kümede ele alarak incelemek konuya daha iyi açıklama getirebilir. Çünkü Türkiye 20. yüzyılda iki yönetim biçimiyle yönetilmiş bir ülkedir. Cumhuriyetin ilanından önce Osmanlı İmparatorluğu yönetimi ile yönetilmiştir. 1923’ten itibaren Cumhuriyet rejimi ile yönetilmektedir. Belirtilen bu her iki yönetimin kırsal yönetime yaklaşımları birbirinden oldukça farklıdır.

A) CUMHURİYET ÖNCESİ KÖY YÖNETİMİNE YAKLAŞIM

Osmanlı İmparatorluğu döneminde köyler için 1864 yılına kadar herhangi bir sosyo-ekonomik düzenlemelere ilişkin bir işlem yapıldığından söz edilemez, ancak 1864 yılından sonra çıkan nizamname ile köylerin düzenlenmesine girişilmiştir. Anadolu’da yerleşim yeri olarak köy yerleşimlerinin çok gerilere giden bir tarih vardır. Köylerin kuruluşlarında birçok faktör varsa da ağırlıklı olarak ekonomik nedenler ve ulaşım kolaylıklarının olduğu yerlerde kurulmuşlardır. Ancak, Anadolu’da çıkan çatışmalar, isyanlar, eşkıyalar ve başka birtakım olaylardan dolayı köy yerleşimleri dağ ve orman içlerinde, açıkçası gizlenebilecekleri yerlerde kurulmuşlardır. Başka bir anlatımla, köylüler kendilerini güvende hissedecekleri düşüncesiyle, nehir kenarı, ova, sırt, vadi, etek, dağ, orman bitişiği, orman içi, orman kenarı ve deniz kıyılarına dağılmışlardır. Kimi köylüler, ulaşılması zor olan dağlık yörelere çekilmişler ve oralarda köy ve köy-altı yerleşimler kurmuşlardır. Öte yandan, yönetsel ekonomik, toplumsal ve doğa koşulları gibi nedenlerle Anadolu’nun her tarafına dağılmışlardır. Osmanlı döneminde köy yerleşimleri için yapılan yerel hizmetler çok sınırlı olmuştur. Kırsalda yaşayan insanlar vergi ve askerlik gibi, Osmanlı için çok önemli olan bu iki

konuda aranmıştır. Toplum yaşamı için önemli olan; sağlık, eğitim değişik altyapı yatırımları gibi kolaylıklar söz konusu Vülatal İzam ve Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların ve Müdürlüklerin Vezaifini Şamil Talimatında yer almıştır.^[10] Bu dönemde köy yönetimleri varlıklarını birtakım geleneklerle korumuş ve sürdürmüşlerdir. Osmanlı kentlerinin, büyük bir bölümünde dahi olmayan su, elektrik, havagazı ve tramvay gibi toplumsal kolaylıklar, köy yerleşimlerine hemen hiç girmemiştir. Başka bir anlatımla, Osmanlı kentlerinin hemen büyük çoğunluğu Batı ülkelerindeki kentsel fonksiyonlarından yoksundu. Bu yönetim döneminde, su, elektrik, havagazı ve tramvay birkaç kente (İstanbul, İzmir, Selanik, Beyrut, Şam) 1881 ile 1910 yılları arasında girmiştir. Devletin elindeki kaynaklar gittikçe kıtlaştığı için yol, su, okul, sağlık ocağı gibi kamu tesislerinin köye kadar uzanması hiçbir zaman olmamıştır.^[11] Anadolu köylüsü, neredeyse kendi içinde bağlı olduğu devlete ve yönetimine yabancı düşmüş, küçük topluluklar halinde yaşamlarını sürdürmüştür. Eziklik ve yoksulluk içinde yaşamlarını sürdürme gelen köy yönetiminde bile 1830'lu yıllara kadar herhangi bir değişiklik yapılmadığı görülmektedir. Osmanlı köy yönetimine muhtarlık kurumunun getirilmesi 1830'lu yıllarda ortaya çıkmıştır.^[12] Cumhuriyet dönemine kadar kırsalda yaşayan büyük yığınlar çok kötü koşullar içinde ve uygarlık araçlarından yoksun olarak yaşamışlardır. Osmanlı köylüye hiçbir şey vermemiş ve köylüden asker ve vergi almıştır.

Osmanlı İmparatorluğunda toprak rejimi, İmparatorluğun askeri gereksinimlerine göre belirlenmiştir. İlke olarak tüm toprakların sahibi devletidir. Belli bir kişiye belli bir toprağın işletme hakkı, istendiğinde belli sayıda asker sağlama koşuluyla verilmekteydi. Sipahi-Tımar olarak adlandırılan bu sistem Selçuklulardan alınmıştır.^[13] Sipahi-Tımar Sistemi toprakların dağılımında oldukça büyük dengesizlikler yaratmış ve verimli bir tarımsal yapının oluşmasını engellemiştir. Çizelge 2'de Osmanlı döneminde çiftçi ailelerine toprağın oransal dağılımı verilmiştir.

[10] Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2014), 138.

[11] DİE, *Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50. Yılı*, (Ankara, 1973), 25.

[12] Musa Çadırcı, "Türkiye'de Muhtarlık Kurumunun Gelişimi." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 2, no. 3 (Mayıs 1993): 3-11.

[13] İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, (Ankara: Cedit Neşriyat Yayınevi, 2008), 124.

Çizelge 2. Tarım topraklarının çiftçi ailelerine oransal dağılımı

Sınıflar	Aile Sayısı	Çiftçi Ailesinin Oranı (%)	Toprak Dağılımı (%)
Derebeyi	10.000	1	39
Toprak Ağası	40.000	4	26
Orta ve Az Topraklı	870.000	87	35
Topraksız Köylü	80.000	8	—
Toplam	1000000	100	100

Kaynak: DİE, Türkiye’de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50.Yılı, 24.

Çizelge 2’nin incelenmesinden de görüleceği gibi, 1910’larda Anadolu köylüsünün yoksulluğu tüm boyutları ile görülmektedir. Birinci Dünya Savaşından önce Anadolu köylüsünün sosyo-ekonomik durumu kısaca şöyle özetlenebilir:

- Köyler küçük topluluklar halinde, dışa kapalı, dış dünya ile ilişkileri kesilmiş bir biçimde yaşamlarını sürdürmektedirler.
- Köy ekonomisi kapalı bir ekonomi olup, para ve piyasa işlemleri toplam ekonomik faaliyetlerin %20’sini bile kapsamamaktadır.
- Üretiminde herhangi bir yenilik söz konusu değildir. Çünkü köylü yalnız kendi gereksinimini karşılayacak kadar üretimde bulunduğundan dolayı, bir yenilik düşünmemektedir.
- Devlet ile köylüler arasındaki ilişkiler daha çok vergi ve askerlik konularında olmaktadır.

B) CUMHURİYET DÖNEMİNDE KÖY/KÖYLERE YAKLAŞIM

Anadolu köylüsü, devletine uzak, kendi içinde ve yöneticilerine yabancı düşmüş dağınık küçük toplumlar halinde yaşamını sürdürmektedir. Ordu Sağlık Bürosu tarafından yayınlanmış olan bir yazanak açık bir biçimde köylünün yoksunluğunu ortaya koymaktadır. Bu yazanağa göre, Türk köylülerinin %80’i sağlığa uygun olmayan uzamlarda (mekanlarda) kurulmuştur. Halkın %14’ü sıtmalılı, %9’u frengili, köylünün %72’si bitli olup her an tifüse yakalanacak durumdadır. Sağlığa uygun tuvalet benzeri kolaylıklar evlerin %97’sinde yoktu. Halkın, okuryazar düzeyi yaklaşık %7 dolaylarında

bulunuyordu (DİE, 1973, 25). Cumhuriyet yönetimi, önceki yönetimden böyle bir köy toplum devralmıştır. Anadolu köylerinin ilk kurulduğu yerler değişmediğine göre, bugün de köylerimiz %80'inin sağlığa uygun olmayan mekanlarda oldukları söylenebilir. Cumhuriyetin, Osmanlı İmparatorluğundan devraldığı ekonomi ilkel bir teknoloji ile üretim yapan tarıma dayalı bir ekonomidir. 1927 genel nüfus sayımının sonuçlarına göre Türkiye'de 39.901 köy bulunmaktadır. Bu köylerin yeni kurulmadığı düşünüldüğünde Osmanlıdaki köy sayısının da bu sayıya eşit olduğu düşünülebilir.

C) PLANLI DÖNEM ÖNCESİ KÖY KALKINMASI: (1923–1960)

Ekonomik ve toplumsal kalkınma, tarihsel olayların gelişmesi ile uluslararası çevrenin koşulları içinde görülmesi gereken bir oluşumdur. Bunun için planlı dönem öncesi, toplumsal ve ekonomik değerlendirmeler bu koşullar göz önünde alınarak yapılmalıdır. Cumhuriyetin kuruluşunun ilk yıllarında, halkın büyük bir kısmı (%76'sı) köylerde yaşamaktadır. Halkın büyük bir kısmı çok kötü koşullar içinde, uygarlık araçlarından yoksun olarak yaşamlarını sürdürmektedir. Cumhuriyet döneminde köylünün yaşam düzeyinin ve koşullarının iyileştirilmesi için kimi girişimler yapılmıştır. Ancak, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarından itibaren toprak reformu girişimlerinde bulunmuş olunmasına karşın kısmen toprak reformu yapılabilmıştır. Devletin sahip olduğu arazilerin özellikle 1925 yılında, köylüye satılması kararı sınırlı da olsa uygulanmıştır. Cumhuriyetin kuruluşu olan 1923 tarihinden 1950 tarihine kadar, dünya ekonomik bunalımının Türkiye ekonomisi üzerinde yarattığı olumsuzlukların ağır etkisini de köy insanının yaşamını güçleştirmiştir. Bu dönemin en temel özelliği 18 Mart 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Yasasının çıkarılmış olması ve köyün tüzel kişilik kazanması önemli bir gelişmedir. Köy kalkınması için arka arkaya bir takım özelsel ve taşra birimleri kurulmuştur. Tarım satış kooperatiflerinin kurulması, Ziraat Bankasının güçlendirilmesi, tarım kombinalarının oluşturulması, Toprak Mahsulleri Ofisinin kurulması, Tarım Üretme çiftliklerinin üretime geçirilmesi, Köylüyü eğitmek için 3 yıllık eğitmen okullarının köylerde açılması, halkevleri ve daha sonra köy enstitülerinin açılması ve 1925 yılında aşarın kaldırılması ile birlikte eş zamanlı olarak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Köy yasası, köyün kalkınması ve geliştirilmesi için kimi ilkeler getirmiş ise de bu yasayla alınması gereken önlemler yeterli olmamıştır.

V. İLK DÖRT PLAN DÖNEMİNDE KIRSAL KALKINMA: 1963–1983

Türkiye planlı kalkınmaya dünyada erken başlamış bir ülkedir. İlk beş yıllık kalkınma planı (1934–1938) yürürlüğe konmuş ve uygulanmıştır. Devlet, bu dönemde işletmeler kurmuş ve bunları işletmiştir. Devletçi uygulama ve ilk plan kimi yetersizliklerine karşın, birçok bakımdan önemli bir başarıdır. Devletçilik, dış yardım ve krediler olmaksızın kalkınmanın mümkün olabileceğini kanıtlamıştır.^[14]

Türkiye, 1960’lı yıllardan itibaren, toplumsal, ekinsel ve ekonomik yönden kalkınmasını plana bağlamıştır. 1961 anayasasında açık ifadesini bulan herkes için insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamak sosyal devletin görevi olduğunu anayasa maddesinde Cumhuriyetin niteliklerinde belirtmiştir. Anayasaya göre kalkınma planı devlet kesimi için emredici, özel kesim için yol göstericidir. 1960 yılında 91 sayılı yasa ile devlet planlama örgütünün kurulmasına ve 1961 anayasasının 41. ve 129. maddelerinde yer vermiş, resmen kalkınmasını plana bağlamıştır. Kalkınma, bir ülkede yaşayan bireylerin geçim düzeylerinin ve üretim güçlerinin yükselmesi demektir.^[15] Kalkınma yöneltisi, bir plan yapmak ve bunu yürütmektir. Türkiye bugüne kadar 60 yıllık süre içinde (1963–2023 11 kalkınma planı uygulamıştır. Yarım yüzyılı aşkın bir süreden beri uygulanmış olan kalkınma planlarında, kırsal kalkınma yöneltileri için ilk dört planın (1963–1983) geliştirdiği ve üzerinde durduğu modeller bulunmaktadır. Daha sonra uygulanan yedi kalkınma planında (1985–2023) küçük farklılıklarla birbirine yakın ve benzer işlerin kırsal alana götürüleceğine yer verilmiştir. Bu çalışmada ilk dört kalkınma planları, öteki kalkınma planlarından farklı olarak kendilerine özgü köy kalkınma modelleri geliştirdikleri için bu planlar ele alınmıştır.

A) BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLAN (BBYKP): (1963–1967)

Planın temel ekonomik ereği ekonominin %7 büyümesini sağlamaktır. Plan, toplum kalkınması, köy kalkınması başlığı ile kırsal kalkınmaya ayrı bir yer vermiştir. Toplum kalkınmasını şöyle tanımlamıştır: “toplum kalkınması, ekonomik, toplumsal ve ekinsel koşullarını geliştirmek, toplulukları ulusun bütünüyle kaynaştırmak ve milli kalkınmaya tam olarak katılmalarını

[14] Doğan Avcıoğlu, *Türkiye’nin Düzeni, Dünyü Bugünü Yarını*, (İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi, 2013), 313.

[15] Sadun Aren, *100 Soruda Ekonomi Elkitabı*, (Ankara: İmge Kitabevi, 2013), 205.

sağlamak için halkın çabalarını, devletin çabalarıyla birleştirme sürecidir”. Toplum kalkınması, çeşitli hizmet ve çalışmaların yapılması, dernek, kooperatif gibi örgütlerin kurulması, yönetim ile toplulukların iş birliğinin sağlanmasını içeren bir çalışmadır.^[16] Toplum kalkınması ülkemizde BBYKP ile uygulamaya koymuştur. Toplum kalkınması çeşitli anlamlarda ele alınıp, belirli yönlerine ağırlık verilmektedir. Toplum kalkınması ile ilgili olarak BBYKP’nin benimsediği tanım şöyledir: Toplum kalkınması kırsal alandaki yerel toplulukların, toplumsal, ekinsel ve ekonomik sorunlarını çözmek için giriştikleri, gönüllü çabaların devletçe desteklenmesine dayalı olan eğitsel ve örgütsel çabaların tümünü kapsamaktadır. Bu girişimler, yerel toplumun gereksinimlerinin tümüne yönelik bir girişimdir. Toplum kalkınması, ülke çapındaki kalınmayı değil, kırsal ya da kentsel yerel toplulukların sorunlarını çözmek üzere girişkenliği ele alarak çözüm yolları arayıp birlikte karar almaya yönelik bir eğitsel ve örgütsel kalkınma çabalarıdır.^[17] Buradan da anlaşılmaktadır ki toplum kalkınmasının temelinde bir güç birliği anlayışı vardır. Bu güç birliği, değişik toplum kesimlerinin iş birliği ve eşgüdümüyle yapılmaktadır. Bu amaçla, girişilen demokratik katılım yöntemlerine dayalı ve yerel topluluğun kaynaklarını harekete geçirmesi gönüllü bir dayanışma ve yardımlaşma çerçevesinde güç birliği yapmasıdır. Örgütlenmesi, projeler geliştirmesi, bu projeleri geliştirmek için yerel kaynakların yetersiz kaldığı aşamalarda özekselle yönetimden ve yerel yönetimlerden destek istemesi yolundaki çabalarının özendirilmesi, geliştirilmesi istenmektedir. Toplumun, yerel kalkınmasını savurganlığa izin vermeden, kaynaklarını iyi kullanabilmesini, güç birliği yapabilmesini öğrenmesi bir zorunluluktur. Bu güç birliği eğitim ile sağlanabilir. Eğitim, toplumu oluşturan tüm öğelere, köyün ve köylünün kalkınmasında dayanışmacı düşünce ruhu yaratacak bir eğitim olmalıdır. Halk eğitimi ve toplum kalkınmasını tamamlayıcı nitelikte bir eğitim olmalıdır. Bireye eğitim hizmetlerini verilmesi kadar önemli olan bir özellikte eğitimin bireye kazandırdıkları bilgilerin, sonradan birey tarafından üretimin arttırılmasında yararlı bir biçimde kullanılabilmesidir.^[18] Toplum

[16] DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967)*, (Ankara DPT Yayını, 1963), 101.

[17] Cevat Geray, *Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları*, (Ankara: Phoenix Yayınevi, 2011), 172.

[18] Hasan Hüseyin Doğan, “Türk Kamu Yönetimi ve Yeni İlçelerin Kurulması,” *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu*, (Ankara: TODAİE Yayını, 1997), 669.

kalkınmasının en önemli araçlarından biri kooperatifçiliktir, kooperatifçilik en etkili bir araçtır. Toplum kalkınması yönteminin örgütsel boyutunda, kooperatiflerin çok önemli yeri vardır. Çünkü kooperatif hareketinin, toplumsal, ekinsel ve ekonomik temelleri vardır. Kooperatiflerin en ayırt edici özelliği kendi kendine yardım ilkesi üzerine kurulmuş olmasıdır. Yerel girişkenliğe ve önderliğe ayrı bir önem veren toplum kalkınması yönteminin bu ilkesi köy enstitüsü hareketiyle yıllar önce uygulanmıştır.^[19] BBYKP’de Toplum Kalkınması Enstitüsü kurulmasına planda yer verilmiştir ancak bu girişim gerçekleştirilememiştir.

B) İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (İBYKP): (1968–1972)

İBYKP, “Köy ve Köylü Sorunları” başlığı ilk kez resmi bir belgede köy ve köylülük gerçeklerinin doğrudan ortaya getirilmesine yer vermiş olması oldukça önemlidir. İBYKP köyü şöyle tanımlamıştır: köy, kanuni, demografik ve nitelikle ilgili kriterlerin ışığında; ekonomik yapısı büyük bir ağırlıkla tarıma dayalı, kendine özgü toplumsal ilişkileri olan, belirli bir yerleşme sınırına sahip, en küçük idari üniteyi teşkil eden ve nüfusu 2000’e kadar olan topluluktur. 5393 sayılı Belediye Yasası, nüfusu 5000 ve daha çok olan yerlerde belediye kurulabilir ilkesini getirmiştir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (İBYKP), BBYKP’de olduğu gibi temel erek olarak ulusal kalkınmanın yılda ortalama yüzde 7 büyümesini kabul etmiştir. Bu plan sanayileşme, tarım da modernleşme ve kentleşme gibi, gelişme olayının birbirinden ayrılamaz üç temel öge olduğunu belirtmiştir. Plan, bu üç ögenin yönelti kararlarında birlikte ele alınmasını öngörmüştür. Bu plan, tarım ve sanayi sektörlerinin dengeli büyüme ilkesini terk etmekte, sanayi sektörünün ekonominin” sürükleyici sektörü” olmasını öngörmüştür.^[20]

Plan, köylülerin gelir düzeyinin yükseltilmesi için tarım kesiminde birtakım kolaylıklar sağlanacağı üzerinde durmuştur. Tarım kesiminde, verimli-liği, toplam üretim miktarını artıracak bir ortam yaratılacaktır. Bu amaçla toprak insan ilişkileri düzenlenecek, düzenli fiyat yöneltisi güdülecek, ucuz girdi sağlanacak, etkili bir kredi yöneltisi uygulanarak köylülerin ekonomik durumu düzeltilecektir. Bu yöneltilerin tümünün etkili olabilmeleri

[19] Geray, *Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları*, 177.

[20] DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)*, (Ankara: DPT Yayını, 1968), 67.

için kalkınma planı ve yıllık uygulama izlenceleri içinde değerlendirileceği planda vurgulanmıştır.

İBYKP, köylülerin insanlık haysiyetine yaraşır asgari bir yaşama düzeyine kavuşturulmasını sağlamak için kimi girişimlerde bulunulacağı plan kapsamına alınmıştır. Bu amaçla, köye götürülmesi gereken başta yol, su, okul, haberleşme, elektrik, sulama suyu sağlama gibi hizmetlerinin yanı sıra altyapı yatırımlarının, toplumsal nitelikli yatırımların yurt yüzeyinde dengeli dağılımına öncelik verileceğini belirtmiştir. Toplum kalkınması yönteminin uygulanması için gerekli eğitimin esasları merkezde “Toplum Kalkınması Enstitüsü” kurulmasına planda yer verilmiştir. Bu enstitünün kuruluş amacı, toplum kalkınması projelerinde yetiştirilen yönetici kadrosunun ve üst düzey personelin eğitimini sağlamaktır. Ancak, pilot proje alanlarında yetiştirilen yönetici kadrosunun sürekliliği sağlanamamış, eğitime sürekli bir nitelik verilememiş, bu konuda üst düzey elemanları yetiştirmekle sorumlu olacak araştırma ve değerlendirme yapacak “Toplum Kalkınması Enstitüsü” kurulamamıştır. Bu kalkınma plan ile de kimi yol, içme suyu, elektrik gibi klasik sayılabilecek hizmetler dışında köylü sorunlarına köklü çözüm getirilememiştir. İBYKP, her ne kadar “Toplum Kalkınması” başlığını taşıyan bir bölüme yer vermemiş olsa da toplum kalkınmasında belirtilen ilkeleri benimsediği söylenebilir. Bu dönemde 1969 tarihinde 1163 sayılı kooperatif yasası parlamentoda kabul edilmiş ve 10 Mayıs 1969’da yürürlüğe girmiştir. Köy kalkınma kooperatifleri, dış ülkelerde bulunan işçilerin tasarruflarının kırsal alanlarda tarıma dayalı yatırımlara yöneltilmesi olanakları kısmen yaratılmıştır. Bu plan döneminde yol, su, okul, haberleşme, elektrik, sulama suyu yanı sıra sınırlı da olsa altyapı yatırımları yapılmıştır.

C) ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (ÜBYKP): (1973–1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (ÜBYKP) “merkez köy model” düşüncesine yer veren bir planlamadır. ÜBYKP’de, BBYKP ve İBYKP’de yer almış olan köy/köylülerin girişim gücünün geliştirilmesi izlencelerine ve “Toplum Kalkınması”na yer verilmemiştir. ÜBYKP, önceki iki plandan nüfus açısından farklı bir büyüklük seçmiştir. Köylerin; ekonomik, toplumsal ve ekinsel gereksinimlerini karşılamaya yönelmiş tüm hizmetlerde, köyün ekonomik yapısı çok büyük bir ağırlıkla tarıma dayalıdır. Bu yerleşimler, kendine özgü toplumsal ilişkileri olan, belli bir yerleşme sınırına sahip, nüfusu 10.000 dolaylarında olan yerleşme birimleri olarak tanımlanmaktadır. Daha önce

belirtildiği gibi, Türkiye’de kırsal yerleşim düzeninin sayısal çokluğu, dağınıklığı köy muhtarlıklarına bağlı köyaltı yerleşim yerlerinin büyük sayılara ulaştığı bir yerleşim düzeninde götürülen kamu hizmetlerinin kapsamı ve sınırlarının genişlemesi maliyetleri artırma gibi olumsuz etkileri vardır. Kırsal yerleşim düzenini geliştirmek için “özek köyler” oluşturmak ÜBYKP’nin kırsal yerleşime yaklaşımıdır. Plan, köyü şöyle tanımlamıştır: Köy, ekonomik yapısı büyük bir ağırlıkla tarıma dayalı, kendine özgü toplumsal ilişkileri olan, belli bir yerleşme sınırına sahip ve nüfusu on bine kadar olan yerleşme birimleridir.^[21] Bu planda “Köy ve Köylü Sorunları” başlığı altında bir bölümde yer verilmiştir.

ÜBYKP’de altyapı ve toplumsal iş görülerin bir bütün içinde köye götürülmesi öngörülmektedir. Bu toplum kalkınmasıyla tutarlı bir yaklaşımdır.^[22] Planda köy kalkınmasında zaman, eşgüdüm ve akçal olanaklardan ileri gelecek güçlükler üzerinde durulmuştur. Bu belirtilen sorunları en az düzeye indirmek, amaçlanan kalkınmayı kısa sürede sağlamak için yerel düzeyde eşgüdümün sağlanması gerekliliği belirtilmiştir. Planda bu amaçla İl Mahalli İdareler Planlaması (İLMİP) çalışmalarından yararlanılacağı vurgulanmıştır.

Özeksels köyler, kentle öteki yerleşme birimleri arasında kamu hizmetlerinin buralarda yoğunlaştırılması ile yaratılan bir yönetim kademesidir.^[23] Sayısı çok ve oldukça dağınık bir özellik gösteren kırsal yerleşim düzeninin, ülke kalkınması açısından yarattığı sorunlara çözüm yöntemi olarak önerilen bir modeldir. Böylece, modele göre kır ve kent ölçeğinde yerleşim dokusunun ülke kalkınmasına uyumu sağlanmış olacaktır. Özeksels köy modelinin amacı, kamu hizmetlerinden daha geniş bir nüfus yığınının yararlanması ve kamu yatırımlarının etkinliğinin artırılmasıdır. Bu konuda Bakanlar Kurulunun 83/7493 sayılı kararı ile ülke genelinde 4319 köy “Özeksels Köy” olarak saptamıştır.

[21] DPT, *Üçüncü Beş Yıl Yeni Strateji ve Kalkınma Planı (1973–1977)*, (Ankara: DPT Yayını, 1973), 864.

[22] Geray, *Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları*, 63.

[23] DPT, *Üçüncü Beş Yıl Yeni Strateji ve Kalkınma Planı (1973–1977)*, (Ankara: DPT Yayını, 1973), 1004.

Yerleşim yerlerine ilişkin bu araştırma sonradan Devlet Planlama Örgütü tarafından (DPT) 1982 yılında yayınlanmıştır. Araştırmanın amaçları şöyle belirtilmiştir:^[24]

- Kamu hizmetlerinin en az maliyetle sunulabilecekleri ya da bunların hizmetlerinden daha çok nüfusun yararlanabilmesine olanak veren yerleşim yerlerinin saptanması
- Kamu kuruluşlarının taşra örgütlenmelerinde bunların eşgüdüm sorunlarını minimize edecek ve etkinliklerini artıracak uzamsal desenin ortaya konulması
- Yerel tüketime dönük ya da bölgesel girdi kullanan endüstrilerin optimum yer seçimlerinin yapılabilmesine olanak sağlayan bilgilerin üretilmesi
- Çeşitli ölçekteki hizmetler ve endüstrilerin yer seçiminde bunların uzamda aynı yerde olmalarından doğan dışsal ekonomileri maksimize edecek ve böylelikle, kalkınmaya hız kazandıracak odak yer seçimlerinin yapılması
- Özellikle, kırsal kesime dönük olarak geliştirilecek ulaştırma ağının yönlendirilmesi
- Özel kesim yatırımlarının, bölgesel ve bölge içi gelir dağılımındaki dengesizlikleri azaltacak doğrultuda yönlendirilmesine esas olacak yerleşme sisteminin saptanması
- Ekonomik ve toplumsal yararı maksimize edecek mekân deseninin oluşturulmasında kullanılacak ölçü ve standartların saptanması, ülkedeki çeşitli gelişmişlik düzeylerindeki bölgelerin karşılaştırılmalarının yapılması
- Yerleşmelerin özelliklerine göre, imar planları yapılmasını sağlayacak ilkelerin saptanması
- Özekler arası kademeli ilişki sisteminin ortaya çıkarılması ve bu ilişkiler sisteminin sosyoekonomik ve teknolojik gelişmenin ülke mekânının da hızla yayılmasını hızlandıracak bir araç olarak kullanılacak bir planlama için bilgi üretilmesi

[24] DPT, *Türkiye’de Yerleşim Merkezlerinin Kademeliendirilmesi Araştırması*, (Ankara: DPT Yayını, 1982), VII.

- Özellikle, kırsal yerleşmeler konusunda yapılacak düzenleme çalışmalarında ve bu yerleşmelere yapılan yatırımların dağıtılması ile ilgili izlencelerde kullanılabilir olacak sağlam ölçülerin belirlenmesi
- Karşılıklı mal, hizmet, insan ve haber akımlarından kaynaklanan işlevsel bölgelerin saptanması

“Özeksels Köy” olarak seçilen köylerin nüfus büyüklüklerine göre dağılımı Çizelge 5’de verilmiştir. Dağılıma bakıldığında, köy özeklerinin %33’ü nüfusu 500’den az, % 33’ü 500 ile 1000, arasında nüfusa sahiptir.

ÜBYKP, yerleşme sisteminin, kır-kent farklılığının bir süreç içinde en aza indirebilecek biçimde değiştirilebilmesini, kır-kent yerleşmelerinin bir bütün olarak kalkınma gereksinimine uygun mal, hizmet ve iletişim akımını sağlayacak biçimde yönlendirilmesini benimsemiştir. ÜBYKP, “köykentleri” andıran ya da benzer bir özeksels köyler kurulmasına yer vermiştir.

ÜBYKP, merkez köyleri kimi altyapı yatırımlarını ve kamu hizmetlerini köylülere daha ucuz bir maliyet ile ulaştırabilmenin aracı olarak görmüştür. Bu plan döneminde (22 Mayıs–5 Ocak 1978) yedi koalisyon hükümetleri görev yapmıştır. Bu plan döneminde köylere klasik kamu hizmetlerinin dışında bir şey yapılmadığı ve özeksels köy modelinin uygulanamadığı görülmektedir.

D) DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (DBYKP): (1979–1983)

Türkiye Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBYKP): dönemine, Cumhuriyetin kuruluş yıllarından beri yürütülen gelişme atılımlarının başarıya ulaştırılması ve sürdürülmesi gibi temel bir çabanın yanı sıra, iç-dış sorunların baskısı altında girilmiştir. Bu plan, köylünün kalkınma olanaklarını, üretim gücünü, gelirini artırmak, kırsal alanda gelişmeyi hızlandırmak ve yaşam düzeyini yükseltmek için, kimi önlemler almayı öngörmüştür. Plan, araç olarak kullanacağı öğeleri dört kümede toplamıştır: Bunlar:

- Etkili bir toprak reformu
- Demokratik kooperatifleşme
- Köylere dönük devlet düzenlemesi ve desteği
- Köykentlerin kurulması ile yeni bir üretim düzeninin kurulması

Köykent, kırsal alanda köylüyü kalkındırma projesidir. Gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde köy ile kent arasındaki var olan dengesizlikler küreselleşen dünya ekonomisi ile giderek daha da dengesizleşmiştir.

Şehirköy'de (Pirot) Osmanlı döneminde, özellikle bağcılık ve halıcılık gelişmiştir. Böylece Mithat Paşa, “Köykent” kavramının ilk ışığını yakmış, hatta bir bakıma ad babalığını yapmıştır.^[25] Türkiye’de köykent konusu ilk kez olarak Cumhuriyet Halk Partisi’ni, 1969 seçim bildirgesinde “Bu Düzen Değişmelidir” programında yer verilmiştir. Bu seçim bildirgesini izleyen 1970 ve daha sonra 1972 yılı İcra planı ve 1972 yılı izlencesinin 1003 sayılı Tebliğinde Köykent olgusundan söz edilmiştir. Bu izlencede köykentlerin, kuruluş ve yapısı ile ilgili olarak şu bilgiye yer verilmiştir: “Tarımda verimin yükselmesi, köylünün uygarlıktan ve sosyal hizmetlerden daha yeterli ölçüde yararlanabilmesi, köylü gücüne dayalı bir sanayileşme hareketinin gelişebilmesi için gerekli altyapılar, tesisler, hizmetler, köy kümeleri arasında en elverişli merkezlerde yoğunlaştırılacaktır. Köykentlerin yerlerinin seçiminde demokratik yöntemler izlenecektir. Bu yerler, bütün ilgili köylerin halkıyla tartışılarak, yöresel özellikler göz önünde bulundurularak, topluluğun istekleri, bilimsel araştırmalar çerçevesinde en geniş katılımı ve görüş birliği sağlanarak saptanacaktır. Bu merkezler, dağınık köylerin zamanla kendiliklerinden toplulaşmasını ve kentleşme hareketlerinin düzenli olarak yürümesini de sağlayacaktır. Köykentler ile köylünün kalkınması için her türlü sosyoekonomik girişimler ve tesislerin oluşturulmasına çalışılacaktır. Bunun için her türlü önlemler alınacaktır. Böylece köylüler, kendi kentlerini kendi yaratacaklardır.^[26] Köylüler, kendi bölgelerinde kurulan köykentlerdeki küçük sanayi ya da hizmet kesiminde çalışma olanakları bulabileceklerdir. Köy kent kırsal modeline daha sonra Cumhuriyet Halk Partisinin “Akgünler” seçim bildirgesinde ve 1976 tarihli parti programında geniş yer verilmiştir. Köykentler, birbirine yakın, aralarında ulaşım kolaylığı, ekonomik ve yönetsel iş birliği bulunan köyler arasında, köylülerin benimseyeceği uygun yerlerde kamu hizmetlerinin, gelişme ve üretim için gerekli altyapının, örgütlenmelerin yoğunlaşacağı yerleşim yerleridir.

[25] Bülent Ecevit, *Mithat Paşa ve Türk Ekonomisinin Tarihsel Süreci*, (İstanbul: İş Bankası Yayınları, 2009), 9.

[26] CHP, “Ak Günler,” (Seçim bildirgesi, Ankara, 1973), 40.

Köykent, kentleşmeden, sanayileşmeden uzaklaştırıcı bir yöntem değil, bunları hızlandıracak, Türkiye'nin koşullarına daha uygun kılacak, hem de yaşanmış deneyimlerden dersler çıkararak bu süreci daha kolaylaştıracak bir yöntemdir.^[27] Köykent, bir yerleşme merkezi değil hizmet, altyapı, sanayi gibi üçlü yapı oluşturan bir merkezidir. Köykentler kurulurken, köylüyü bir zorlama ile yerinden etmek, bir yerden kaldırıp bir başka yere gitmek zorunda bırakmak değildir. Köykent düşüncesinin, toplumsal, ekinsel, ekonomik ve siyasal yönleri vardır. Köykent, halktan yana temelde tarıma dayalı bir yönetim düzeni olarak düşünülmektedir. Köykent modeli, kırsal alanın ve köylünün kalkınma modelidir. Köykent bugün var olan bir köy de olabilir, var olan köylerin dışında özekselsel bir yerde olabilir. İlk aşamada bir yerleşim merkezi değil, hizmet ve altyapı merkezi olarak düşünülmektedir. Tek tek her köye götürülmesi olanağı bulunmayan tesisler, köykentlerde kurulabilecektir. Köy kentte, sağlık ocağı, değişik meslek okulları, tesisler, onarım için işlikler bulunacaktır. Köykentlerin, ekonomik ve toplumsal yaşamına, çevredeki köy kooperatifleri ya da kooperatif birlikleri geniş ölçüde etkin olabilecektir. Tarım makinalarının bakımı, onarım işlikleri, küçük sanatlar, bugünkü köy düzeninin oldukça üstünde, yeterli sağlık ocağı, mesleki liseleri, birçok alanda mesleki kurslar, her türlü ekinsel etkinlikleri, spor, eğlence tesisleri köykentlerde yoğunlaştırılacaktır. Köykent oluşumunun amacı, köykenti oluşturan köylerin olanaklarını bir araya getirmek, bunların güçlerini birleştirmektir ve ortak hizmetler vermektir. Burası bir bağlantı yeri olacaktır. Poliklinik niteliğinde tam örgütlü sağlık merkezi, bütün yöre köylerin birlikte yararlanabilecekleri (traktör, biçerdöver, mibzer gibi) makine parkı bulunacaktır. Makineler için bir ortak onarım işliği (atölye) olacaktır. Köylü kullandığı araç gereci onarımını bu işlikte yaptırabilecektir. Yine burada halk eğitim merkezi olacaktır. Kooperatifçilerin yetişebileceği, herkes için türlü meslek alanlarında farklı kurslar alabileceği, bayanların biçki-dikiş kursu görebileceği işlikler olacaktır. Köykent çevresinde bulunan tüm köylerde var olan her şey korunacaktır. İlköğretim, çalışan anaların gündüz çocuklarını emanet edebilecekleri çocuk yuvaları, sağlık evleri gibi kuruluşlar bulunacaktır. Bu belirtilen etkinlikler bütün köylerde olacaktır. Ancak, bütün yöre köylerin ortaklaşa yararlanabilecekleri daha üst düzey ve çok yönlü kuruluşlar köykentlerde toplanacaktır. Köykent modelinde köye götürülecek kamu hizmetleri topluca götürülecektir. Köykentler kurulurken,

[27] Ecevit, *Mithat Paşa*, 38.

köylüyü bir zorlama ile bir yerinden kalkıp bir başka yere gitmek zorunda bırakmak değildir. Köykentler ile köylüler kendi ekonomilerini geliştirme fırsatı bulacaklardır. Köy-kent uygulamalarına ülkemizde ilk 1978'de Bolu'nun Mesudiye ilçesinde merkezi nitelikli ve tek geçim kaynağı orman ürünleri olan Taşkesti köyünde bir kereste bütünleşik tesisini merkez ve çevresindeki 16 köy tarafından kurulan kalkınma kooperatifi ile birlikte kurması ilk köy-kent uygulamasıdır. Van Özalp ilçesi, Dorutay köyü ve çevresindeki 13 köyde Özalp köykentler demeti projesi uygulanmıştır. Ayrıca, Diyarbakır, Bismil-Çeltikli, Hatay Hassa-Gülpınar, Şanlıurfa-Suruç-Ölçektepe Köyü, Konya-Hadim, Hakkari-Çukurca-Üzümlü, Ordu Mesudiye-Çavda, Şırnak-Başagaç Köyü, Siirt-Eruh-Bayraklı, Nevşehir-Gülşehir-Tuzköy, Iğdır-Kervansaray, Erzurum-Çat-Has Köy, Trabzon-Maçka-Hamsi Köy-Güzelyayla-Çıralı yerleşim yerlerinde de bu proje uygulanmıştır. Ülkemiz kırsalının sayısal çokluğu ve dağınıklığı, yerleşim tiplerinin farklılığı (ova, sırt, yamaç gibi) nedeniyle çok sorunlu bir yerleşim düzeni vardır. Köykent projeleri uygulandığında:

- Tarımsal üretimin verimliliği artacak,
- Tarımsal birikimlerin sanayiye aktarılmasını sağlayacak,
- Köykent ve çevresinde yaşayanların biriktirme olanakların artacak,
- Tarıma dayalı sanayi işletmeleri kurulacak,
- Kentleşme ve sanayileşme kırsal alana yayılacağı için köyünde yaşamak isteyen herkese yerinde iş bulabilecek,
- Yöredeki doğal ve tüm öteki kaynaklar yöre halkı için kullanılabilir duruma dönüştürülecek,
- Tüm hizmetler, gerekli altyapılar, öteki yapılar köykent yönetimince belirlenecek standartlarda hızla yapılacak,
- Kırsal alanda yerel yönetim, köykentler düzeni içinde kooperatiflerle bütünleşecek, etkinliği artacak ve yönetime halkın yabancılaşması ortadan kalkacaktır,
- Köylü, tüm tarımsal girdilerini kooperatifler aracılığı ile zamanında ve ucuza sağlayabilecek, pazarlama olanağı bulacak,
- DBYKP, köykentlerin kuruluşuyla birlikte ülkenin bütününde ortaboy kentlerin de önemini artacağını belirtmiştir.

SONUÇ

Türkiye, uzun sayılabilecek planlı kalkınma döneminin ilk yirmi yılında toplumsal, ekinsel, ekonomik ve öteki birçok alanlarda oldukça zengin planlama deneyimine aynı zamanda birikimine sahip olmuştur. Bu dört kalkınma planı ile kırsal yerleşim düzenini çağın koşullarına uygun, adil bir gelir dağılımı insanca bir yaşam düzeni kurması tasarlamıştır. Planlı dönemin bu ilk yirmi yılında (1963–1983), çok sık siyasi istikrarsızlık yaşanmıştır. Ülkede yirmi yıllık bu dönemde 19 hükümet görev yapmıştır. Görevde bulunan hükümetlerden yalnız bir hükümet kesintisiz 6 yıl (27 Ekim 1965–12 Mart 1971) görevini sürdürebilmiştir. Bu yirmi yıllık dönemde yaklaşık 3,5 yıl (12 Eylül 1980–7 Kasım 1983) süreyle görevde bulunan sıkı yönetimli askeri hükümet bir tarafa bırakılırsa, 17 hükümet kalkınma planlarını uygulamaya çalışmıştır. Uygulanan ilk dört kalkınma planının getirmiş oldukları kırsal kalkınma modelleri ya hiç uygulanmamış ya da kısmen uygulanmıştır. Planlarda yer verilen kırsal kalkınma modellerinin uygulanamamasının birçok nedeni olmasına karşın, belki en önemlilerinden birisi siyasal istikrarsızlık olduğu söylenebilir. Planları uygulamak için her hükümete bir yıldan daha az bir süre düşmektedir. Kısaca, bu kalkınma planları ile getirilmek ve uygulanmak istenilen modellerin hiçbiri yurt genelinde yaygınlaştırılamamıştır. Köylere bu kalkınma planları döneminde özekselle ve yerel yönetimler klasik kamu hizmetlerini götürmeyi sürdürmüşlerdir.

KAYNAKÇA

- Aren, Sadun. *100 Soruda Ekonomi Elkitabı*. Ankara: İmge Kitabevi, 2013.
- Avcıoğlu, Doğan. *Türkiye'nin Düzeni, Dünü Bugünü Yarını*. İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi, 2013.
- Brosius, Bernhard. *Tarihin Yapıları*, Ankara: Kavram Yayınları, 2015.
- Çadırcı, Musa. "Türkiye'de Muhtarlık Kurumunun Gelişimi." *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 2, no. 3 (Mayıs 1993)
- Çekül Vakfı. *Anadolu'da Kırsal Yaşam ve Mimarlık*. İstanbul: Çekül Vakfı Yayını, 2015.
- DİE. *Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50. Yılı*. Ankara, 1973.
- Doğan, Hasan Hüseyin. "Türk Kamu Yönetimi ve Yeni İlçelerin Kurulması." *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu*. Ankara: TODAİE Yayını, 1997.
- DPT. *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967)*. Ankara: DPT Yayını, 1963.
- DPT. *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)*. Ankara: DPT Yayını, 1968.
- DPT. *Üçüncü Beş Yıl Yeni Strateji ve Kalkınma Planı (1973–1977)*. Ankara: DPT Yayını, 1973.
- DPT. *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983)*. Ankara DPT Yayını, 1979.
- DPT. *Türkiye'de Yerleşim Merkezlerinin Kademelendirmesi Araştırması*. Ankara: DPT Yayını, 1982.
- Duverger, Maurice. *Siyaset Sosyolojisi*. İstanbul Varlık Yayınları, 2012.
- Ecevit, Bülent. *Mithat Paşa ve Türk Ekonomisinin Tarihsel Süreci*. İstanbul: İş Bankası Yayınları, 2009.
- Geray, Cevat. *Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları*. Ankara: Phoenix Yayınevi, 2011.
- Gözübüyük, Şeref. *Yönetim Hukuku*, Turan Kitapevi, Ankara, 1983.
- Laborit, Henri. *İnsan ve Kent*. İstanbul: Payel Yayınevi, 1990.

McClellan III, James E. ve Harold Dorn. *Dünya Tarihinde Bilim ve Teknoloji*. İstanbul: Arkadaş Yayınları, 2000.

Nadaroğlu, Halil. *Mahalli İdareler*. 5.baskı. İstanbul: Beta, 1984.

Ortaylı, İlber. *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat Yayınevi, 2008.

Tanoğlu, Ali. *Beşerî Coğrafya Nüfus ve Yerleşme I*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1966.

Toprak, Zerrin. *Yerel Yönetimler*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 2014.