

## BÖLGESEL VE MAHALLÎ İDARELERİN PLÂNLİ KALKINMADAKİ ROLÜ

### 8. İskân ve Şehircilik Haftası Münasebetiyle

Dr. Ruşen KELEŞ

İmâr ve İskân Bakanlığı, 14 - 18 Aralık 1964 tarihleri arasında, kalkınma problemlerimizden bir kısmının yetkililer tarafından tartışılmasına sahne oldu. Bu problemler, ekonomik kalkınmanın daha çok sosyal yönlerini ve yerleşme düzenimizi etkileyen sonuçlarını ilgilendiriyordu. Gerçekten, Siyasal Bilgiler Fakültesi Şehircilik Enstitüsünün her yıl düzenlemekte olduğu şehircilik haftalarından sekizincisinde, farklı gelişme potansiyeline ve problemlere sahip coğrafi bölgelerin, Türk mahallî idare sisteminin ve köylü davranışlarındaki değişmelerin ekonomik ve sosyal kalkınma bakımından taşıdığı önemin ortaya konduğuna şahid olduk. Bu konferansları izlemek, bize, aynı zamanda, yakın tarihlere kadar sanıldığı gibi aksine olarak, şehirciliğin, önemli sosyal, ekonomik ve idarî konuları incelemekten geri kalmıyan yeni bir bilim dalı olarak gelişmekte olduğunu da göstermiş bulunuyor. Şehircilik Haftasında yerli ve yabancı uzmanlar tarafından ele alınan konular, esas olarak iki ana fikir etrafında toplanmaktadır : bunlardan birincisi, memleketteki geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ve bol kaynaklara sahip bölgelerin ekonomik kalkınmaya katılmalarının sağlanması anlamına gelen «bölge plânlaması», diğeri de, mahallî toplulukların ve özellikle köylülerin, kalkınma hareketine kendi güç ve gönüllü çabalarıyla katılmaları demek olan «toplum kalkınması».

Bu temel fikirlerden her ikisi de, kalkınmayı ülke yüzeyine yaymak, mahallî topluluklarda bir kalkınma bilinci yaratmak ve geliştirmek ve her halde devlet ile daima işbirliği yapmak gibi ortak bir amaca hizmet etmektedirler. Kalkınma Plânında yer alan bölge plânlaması uygulamalarının ilerlemekte olduğu ve mahallî idarelerimizle ilgili reorganizasyon çalışmalarına başladığı bugünlerde, bu konuların ilgililerce tartışılması büyük faydalar sağlamıştır. Bahis konusu konferansları, özetlemeğe çalışacağız.

### **Geri kalmış bölgeler özel metodlarla kalkınabilir :**

«Doğu Anadolu'nun Kalkınması» konusundaki ilk konferansı, Atatürk Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Osman Okyar vermiştir. Dr. Okyar, Doğu Anadolu'nun ekonomik yapısını tasvir etmiş, geri kalmışlık nedenlerini göstermiş ve memleketin ekonomik - toplumsal kalkınması bakımından taşıdığı önemi belirtmiştir. Konferansçı, coğrafî şartlar kadar, hükûmetlerin bugüne kadarki ilgisiz tutumlarının da, bu geri kalmışlıktaki sorumluluk paylarının büyük olduğuna dikkati çekmiştir. Özel teşebbüs, haklı olarak, her türlü alt-yapıdan yoksun bulunan bu bölgeye iltifat etmemiştir. Ancak, Doğu Bölgesi, 1930 lardanberi, Devletin, kalkınmayı yurt yüzeyine yayma yolunda sarfettiği çabalardan da gereği kadar nasibini almamıştır. Hattâ, 1949 - 1950 yıllarında Doğu Anadolu Bölgesi için özel olarak hazırlanan bir bütçe, «yurdun batısı, doğusu olmaz, her yanı birdir» gerekçesiyle uygulanmamıştır.

Dr. Okyar, İkinci Beş Yıllık Plân hazırlıklarına başladığı bu sıralarda, Doğu kalkınmasının metodu üzerinde düşünmek gereğine değinerek, bazı teklifler öne sürmüştür. Bunlara göre : 1. Doğu Anadolu, herhangi bir pilot bölgeden daha büyük çapta ve önemdedir. Bu geniş yurt parçasının, diğer pilot bölge projelerinden farklı bir kalkınma plânına ihtiyacı vardır. 2. Bölgedeki araştırma ve plânlama işlerinin sorumluluğu özel surette kurulacak bir plânlama otoritesine verilmelidir. (Güney İtalyada olduğu gibi). Ve bu bölgeyi kalkındırmak için hazırlanacak plân, millî kalkınma plânının bir parçası olmalıdır. 3. Mahallî halkın girişkenliği ve gönüllü çabaları, değer taşımakla beraber, Doğu Anadolu'nun kalkındırılması için yeterli olamayacaktır. Halkın, devlet müdahalesiyle teşkilâtlandırılması şarttır. 4. Son olarak, karma ekonominin yapısı ve kuralları, Doğuda kalkınmayı gerçekleştirmeye yetmeyecektir. Devlet, bütün sorumluluğu üzerine almalıdır.

### **Kalkınma, büyük ölçüde, koordinasyon sağlama işidir :**

İsraelli tanınmış plâncılardan Dr. Raanan Weitz, «Bölge Plânlaması için Teşkilâtlanma» konulu konferansında, liberal, müdahaleci ve karma ekonomi sistemlerinde plânlama çalışmalarının karşılaştığı güçlük ve kolaylıkları ayrı ayrı özetledikten sonra, bölgeler ölçüsündeki plânlı çalışmaların başarısını şu dört şarta dayandırmıştır : 1. Millî ölçüdeki politika ve plânlama kararları ile üretim birimleri arasında sıkı bir irtibatın kurulması gereklidir. 2. Böyle bir âhenk ve haberlilik, tarım, sanayi, ulaştırma ve sair sektörlerin

faaliyetleri arasında da bulunmalıdır. Bu iki önemli bağlantıya, Dr. Weitz «dialogue» adını vermiştir 3. Plân yapıldığı sırada görülmesi mümkün olmayan faktörler sonradan hesaba katılarak gerekli düzeltmeler yapılmalı ve 4. mekanizmanın fikir ve düşünce alanından, fiil ve hareket alanına geçişine önem verilmelidir.

Dr. Weitz, plânlama amaçları için seçilecek bölgelerin ne çok büyük, ne de çok küçük bölgeler olmaması gereğine değinmiş ve Türkiye şartları içinde, bir ilden daha geniş alanların bölge olarak seçiminin fayda sağlayabileceğine işaret etmiştir. Konferansçı, Prof. Okyar gibi, bölge plânlamasının, yalnız bu görevden sorumlu bölge otoritelerine bırakılması tezini savunmuştur. Bu otoriteler, kısa ve ya uzun vâdeli plânların hazırlanmasından, kamu kaynaklarının çeşitli amaçlara tahsisinden ve plânı fiilen uygulayanlar arasında koordinasyon sağlamaktan sorumlu olacaklardır. Dr. Weitz, bu arada, az gelişmiş ülkelerde bölge araştırmalarında kullanılan metotların, mutlaka ileri ülkelerde izlenen yöntemler olması gerekmediğini d ebelirterek, tecrübe ve sağduyu yollarından yürümek suretiyle dahi, aynı derecede verimli sonuçlar alınabileceği noktasında önemle durmuştur. Kendi deyişi ile, «Bir işin hangi yöntemle yapıldığı değil, yapılıp yapılmadığı önemlidir.»

### **Ekonomik ve sosyal kalkınma, gerçek muhtariyete sahip mahallî idarelerle olur**

Birleşmiş Milletler Teşkilâtı uzmanlarından Mr. John Foster, «Türkiyede Görev Ayırımı ve Yetki Genişliği konulu konuşmasında, bugünkü mahalli idare sistemini, plânlı ekonomik ve sosyal kalkınmanın amaçları yönünden eleştirmiştir. Foster'a göre, Türkiye'de, il kademesinde görülmesi gereken mahallî hizmetler, üç ayrı organ arasında paylaşılmış durumdadır. Bir yanda vali, hem merkezî hükümetin temsilcisi, hem de il özel idaresinin başı olarak çok geniş idarî ve icraî yetkilere sahip olduğu halde, belediyelerin görev ve yetkileri son derece sınırlıdır. Bu sınırlı görevler de, kalkınmaya yarayacak görevlerden çok, düzenleyici görevlerdir. Vali, belediyenin sık sık muhatap olduğu büyük bir «patron» durumundadır. Bu, Türk mahallî idarelerinin, tatbikatta, görev ayırımı (decentralization) yerine, merkezî hükümetin yetki genişliğinin (deconcentration) etkisi altında ve gerçek bir muhtariyetten yoksun olmalarından ileri gelmektedir.

Karışıklığı, büyük ölçüde, millî bünyeye ve günün değişen ihtiyaçlarına uydurulmamış bir «ithal malı» olmasından doğan bu sis-

tem, bugün artık, mahallî idarelerin ekonomik ve sosyal kalkınmaya katılmalarına imkân vermediği gibi, mahallî şevk ve inisiyatifin kırılmasına sebep olmakta, mahallî seviyede bir kalkınma ve sorumluluk bilincinin doğmasını önlemektedir. Oysa ki, plânlı devre, tam aksi yönde bir değişikliği gerektiriyor. Mahallî idareler, kendilerine sağlanacak malî imkânlarla birlikte, daha fazla sayıda hizmetin görülmesinden sorumlu kılınmalı ve merkezî hükümetin denetiminden mutlaka kurtarılmalıdırlar. Türkiye'de girişilen son reorganizasyon çalışmaları bu yönde gelişmektedir.

### Fabrika kuruluş yerlerinin seçiminde, sosyal faktörler

Devlet Plânlama Teşkilâtı uzmanı Nejat Ölçen, «Sanayi Bölgeleri Seçimi» ni ele alan konuşmasında, bu konuda müteşebbisin kazancı ve toplumun kazancı gibi kantitatif ve kalitatif faktörler üzerinde durmuş ve «azamî kazanç» ve «asgarî maliyet» gibi unsurların bu alandaki rollerini belirtmiştir. Konferansçı, Türkiye'de çeşitli sanayi kollarından örnekler vererek, tüketim seviyesinin, başka bir deyişle, nüfus yoğunluğunun az olduğu gelişmemiş bölgelerde endüstri tesislerinin birbirlerinden daha uzak aralıklarla kurulması gereğini bilimsel yollarla aydınlatmıştır.

Ölçen'in vardığı sonuçlara göre, bu asgarî uzaklıklar, şeker endüstrisi için 400 km., çimento sanayiinde (Batı Anadolu'da 120 km., Orta Anadolu'da 169 km., Doğu Anadolu'da 175 km.), Demir-çelik endüstrisinde 1200 km., tekstilde (pamuklu tesisler için 385 km., yünlü tesisler için 665 km.) ve kâğıt sanayiinde de 785 - 950 km. kadardır. Adı geçen sanayi kollarında bugüne kadar kurulmuş bulunan fabrikaların ülke yüzeyine dağılışı bu rakamlarla karşılaştırılırsa, çoğu fabrikaların kuruluş yerlerinin seçiminde ne ekonomik, ne de sosyal faktörlere gereği kadar önem verilmemiş olduğu ortaya çıkar.

Bursa yakınlarında kurulan sanayi bölgesinin, bir sanayi bölgesi olmaktan çok Bursa şehri için bir sanayi sitesi niteliğinde bulunduğuna dikkati çeken konuşmacı, bunun, İstanbul metropoliten bölgesinin yükünü hafifletmeye de yaramıyacağını belirtmiştir. Bu seçim, objektif esaslara dayanmıyor. Bursanın sanayi bölgesi olarak seçiminde kullanılmış olan kriterler, zengin ve gelişmiş bölgelere fazla puan kazandıran kriterlerdir. Öte yandan, Ölçen'e göre, Bursa sanayi bölgesi üretiminin daha çok İstanbul'a akması da önlenemeyecektir. Uzun vâdeli bir çözüm yolu olmak üzere, İstanbul'

dan uzak bölgelerde sanayi bölgesi seçmek gerekecektir ki, bu da siyasal ve sosyal bir tercih meselesidir.

### Hızla gelişen bölgelerin problemleri

Çukurova ve Zonguldak'ta, her iki bölgenin plânlı kalkınması için yapılmakta olan çalışmalar, DPT. ve İmâr Bakanlığı ilgililerince açıklanmıştır. Bu açıklamalardan anlaşıldığına göre, Adana Mersin ve Hatay illerini içine alan Çukurova bölgesinde, Plânın öngördüğü kalkınma hızını arttırıcı şekilde etkileyecek zengin kaynaklar vardır. Tarım ürünlerine dayanan bir sanayi, Çukurova'yı, az zamanda, Ankara'nın gerisinde yeni ve önemli bir «çekim merkezi» durumuna getirebilecektir. Ancak, bölge nüfusunun bugün bile, yılda ortalama % 4.1 gibi yüksek bir oranla artışı, gelişmenin yaratacağı şehirleşme ve yerleşme problemlerinin şimdiden plânlanmasını gerektirmektedir. Bazı ufak farklarla, aynı durum, Zonguldak için de vardır.

### Gecekonduardaki Aileler

Prof. Dr. İbrahim Yasa, Ankara'da 1000 gecekondu üzerinde yaptığı bir araştırmaya dayanarak, bu toplulukların iş-güç çeşitleri ile ekonomik durumları üzerinde durmuştur. Dr. Yasa'nın verdiği bilgilere göre, şehre göçen ailelerden, kendi kendine iş bulanların oranı % 70 dir. Bu aileler arasında İş ve İşçi Bulma Kurumundan yararlananların oranı sadece % 1 dir. Bununlaberaber, büyük çoğunluk, zanatkâr, küçük esnaf veya vasıflı işçi durumuna gelmeyi başaramışlardır. Bunların oranı % 60 kadardır. Öte yandan, hademelik, boyacılık ve kapıcılık yapanların oranı da % 22 yi bulmaktadır. Gecekonduardaki aileler, şehirde, teknik bilgi ve maharete dayanan işler öğrenmekte, zamanla, şehir topluluğunun ayrılmaz bir parçası haline gelmektedirler.

Yasa'nın araştırması, gecekondu ailelerinin gelirlerinin ortalama olarak 386 TL. olduğunu göstermektedir. Bu rakam, gerçekte, devlet hizmetine yeni girmiş bir üniversite mezunu ile, iki çocuklu bir lise mezununun maaşları ortalamasına eşittir. Demek ki, bu aileler, ayrıldıkları köylerde kalan büyük kitlelerden daha üstün bir geçim düzeyine ulaşabilmektedirler.

Şehirleşme, gecekondu ailelerinin para biriktirme alışkanlıklarını da etkilemekte, genel olarak çıkınlarda saklanan, samanlıklara gömülen, altına çevrilerek kol ve gerdanlıklara takılan paralar ban-

kalarda biriktirilmektedir. Bunların oranı % 14 tür. Son olarak, kazançları bugünkünün 2-3 katına çıktığı taktirde, ailelerin yapmayı düşündükleri hususlar sıralandığında, «ev almak» başta gelmekte (% 51), bunu çocuk okutmak (% 23) ve geçimini düzeltmek (% 18) gibi tercihler izlemektedir. Ailelerin hemen hemen dörtte birinin sahip olduğu bu çocuk okutma isteğini, Dr. Yasa, gerçek bir şehirleşme eğilimi olarak vasıflandırmaktadır. Konferansçı, sonuç olarak, gecekonduda yaşayan ailelerin, ekonomik bakımdan, sanıldığı kadar perişan bir durumda olmadıklarını, şehir hayatına uyma yolunda bulduklarını açıklamıştır.

### Sanayi - şehirleşme ilişkisi

Doç. Dr. Mübeccel Kıray, Karadeniz Ereğlisinde II. Demir - Çelik sanayii tesisleri kurulurken, kasabanın bazı şehirleşme ve sosyal değişme eğilimlerini inceleyen bir konuşma yapmıştır. Baba mesleği çiftçilik olan Ereğlililerin büyük bir kısmının tarım dışında iş-güç edinmeleri, aile reislerinin % 82.2 sinin okur yazar olması ve çocuklarına üniversite öğretimi yaptırmak isteyenlerin oranının % 75 i bulması, Ereğlinin, feodal şehir düzeninden modern şehir düzenine geçmekte olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Okunan gazetelerin % 61 i, Hürriyet, Milliyet ve Cumhuriyettir. Mahallî halkın nüfus özellikleri, tüketim normları, kütle haberleşme araçlarından yararlanma dereceleri, sahip oldukları sosyal kavram ve değerler ve dünya görüşleri hakkındaki bilgileri Ereğlinin ileri derecede mahallîlikten kurtulmuş, modern şehirlerin teşkilât, kavram ve değerlerinden birçoğunu bünyesine mal etmiş bir toplum olduğunu göstermektedir.

### Toplum kalkınması Birimi Olarak İlçe

İlçelerin, toplum kalkınması amaçları için ideal bir teşkilât birimi olup olmadığını tartışan Dr. Cevat Geray, ilçeleri, kendilerine idarî yönden bağlı köylerin sayı, nüfus ve yüzölçümleri bakımından sınıflandırarak, bu teşkilâtın bugünkü şekliyle toplu kalkınması amaçlarını gerçekleştiremeyeceğini belirtmiştir. İlçelerin personel bakımından da yeterli olmadığına değinen Dr. Geray, yapılan bir araştırmaya göre, köylü gözü ile, köye en fazla gelen memurun (% 98) jandarma olduğunu, buna karşılık, hiç tarımcı uğramayan köyler bulunduğunu ifade etmiştir.

Bucak kuruluşları da, bugün, kendilerinden beklenen görevleri yerine getiremez durumdadırlar. Bu idarî birimlerin takviyesi ko-

nuşmacıya göre, köye giden hizmetlerin verimini arttırabilir. Bunun dışında, köy bütçelerinin ilçe seviyesinde birleştirilmesi, kaymakamların emrinde bir toplum kalkınması fonu bulunması, ilçelere tüzel kişilik tanınarak bu kuruluşların toplum kalkınması amaçlarına daha iyi hizmet eder duruma getirilmesi, konferansçının tartıştığı başlıca konulardır.

### Köy kalkınmasında insan ilişkileri

«Toplum Kalkınması Araştırmaları» konulu konferansında, Köy İşleri Bakanlığı uzmanlarından Nabi Dinçer, toplum kalkınması araştırmalarının saf araştırmadan çok, pratik amaçlara yönelmiş, eğitimle teşkilatlanma arasında özel bir yer işgal eden özel araştırmalar olduğuna değinmiş ve Terme ile Bünyan ilçelerinde yapılan toplum kalkınması araştırmalarından örnekler vermiştir. Türkiye'de bugüne kadar, insan-çevre ilişkilerinin rasyonel esaslara dayanmadığını, buna karşılık insanlararası ilişkilerde, toplum kalkınmasına hizmet edebilecek ileri müesseselere rastlandığını belirten konuşmacı, yardımlaşma geleneklerinden bazılarını örnek olarak göstermiştir. Ancak, kır ekonomisinden para ekonomisine geçişe paralel olarak, bu alışkanlıkların zayıflamakta olduğu da bir gerçektir.

Araştırma konusu yapılan köylerde, liderler ve gruplar arası ilişkiler, toplum kalkınması bakımından diğer önemli bir konudur. Örneğin, Terme'de üç farklı yarı etnik grubun liderleri arasında belli bir konuda anlaşmaya varılamaması, hareket yaratma imkânlarını ortadan kaldırmaktadır. Grupların, yeniliklere ve devlet memurlarına karşı tutum ve davranışları başka başka olmakla beraber bazen köy kalkınması çabalarını sekteye uğratacak bir nitelik kazanmaktadır. Buna karşılık, kabile liderliği yerine, aile liderliğinin hâkim olduğu köylerde, ortak amaçlara yönelim daha kolay olmaktadır. Bu köylerde, mahallî halkın, su getirme işine % 12, yol yapımına % 4 oranında katıldığını belirten konferansçı, bugüne kadar yapılan toplum kalkınması pilot çalışmalarının bu oranları yükselttiğine ve köylüdeki işbirliği isteğini kuvvetlendirdiğine işaret etmiştir.

### Toplum kalkınması ve mahallî idare

Binleşmiş Milletler Teşkilâtı uzmanı Tom Askwith, Türkiye'de 40.000 köyde resmî bir mahallî idare sistemi kurmanın mümkün olmadığı görüşünü savunmuştur. Konuşmacı, tezini, bugüne kadar

yapılmış bulunan toplum kalkınması çalışmalarının sonuçlarına dayandırmaktadır. Köy, ilçe ve il kademesindeki çalışmalardan verdiği birer örnekle, konferansçı şu sonuçlara varılabileceğini göstermiştir : 1. Örneklerin hepsinde, köy ihtiyar kurulları geliştirilmiş ve iş görecektir şekilde takviye edilmiştir. 2 Bazı kişilerin önderliğinin, başarıda büyük payı olmuştur. Bu kimseler, verilen örneklerde, köyde halk eğitimi başkanı, ilçede kaymakam, belediyede belediye başkanı ve ilde de sağlık müdürü idi. 3. Köylerden hiçbiri, hükümetten fazla yardım görmemiştir. 4 Köylü halk, büyük kişisel fedakârlıklara katlanarak teşkilatlanmak ve kalkınma faaliyetlerine katılmak hususunda büyük istek göstermiştir.

Memleketin, birbirinden çok farklı bölgelerinde, gerek köy halkının, gerekse türlü resmî kuruluşların teşebbüslerinden elde edilen sonuçlar, uzmanı, Türkiyede iki türlü mahallî idare sisteminin kalkınma amaçlarına hizmet edebileceği görüşünü benimsemeğe sevketmiştir : bu sistemlerden birincisi, köy seviyesinde, toplum kalkınmasıyla anlamdaş olan gayri resmî bir mahallî idare, diğeri de, ilçe ve belki de bucak seviyesindeki resmî mahallî idare.

Böylece, birbirinden az çok farklarla, Şehircilik Haftası konferanslarında çoğu, mevcut mahallî idare sistemimizin, plânlı ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirmeye elverişli bir sistem olmadığı sonucunda birleşiyorlardı.