

TÜRKİYE PLANLAMA SORUNSALINA GENEL BAKIŞ ve YAPISAL ÇÖZÜM ÖNERİLERİ II

Olgu Çalışkan

Bölgesel Dengesizlik ve Bölge Planlama

“Türkiye’nin bir yanı İsviçre, diğer yanı Hindistan” gibi benzetmeleri devletin en yüksek kademelerindeki devlet adamları tarafından bile öyle sık dile getirilmektedir ki, bölgesel dengesizlik gerçeği artık kanıksanması gereken bir yazgı olarak algılanmaya başlanmıştır. Ancak, bu duyarsızlık gün geçtikçe tehlikeli boyutlara ulaşan bölgesel eşitsizlik olgusunu ortadan kaldırmamakta. Ulusal ve uluslararası istatistik enstitülerince ortaya konan rakamlar durumun vahametinin ve ihmal edilmişliğinin boyutunu gözler önüne sermektedir:

1. 2000 tarihli UNICEF raporuna göre, Türkiye genelinde halkın % 14.2’si yoksulluk sınırının altında yaşamakta. Bu oran, Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da %44.7’ye ulaşmaktadır (UNICEF, 2000).
2. Marmara, toplam hane sayısının %26.6’sını barındırmasına karşın üretilen toplam ulusal gelirden aldığı pay %38.6’dır.
3. Kocaeli’nde kişi başına düşen gelir 7350 dolarken, Muş, Ağrı ve Bitlis gibi yoksul kentlerde bu miktar 600-700 dolar civarındadır.
4. 1995 verilerine göre Türkiye’deki 910 ilçe arasındaki en zengin 100 ilçenin ulusal gelirdeki payı %65. En yoksul 100 ilçenin aldığı pay ise yalnızca %4. Bu ilçelerden 40’ı Orta Anadolu, 35’i Doğu ve Güneydoğu Anadolu ve 20’si Karadeniz ilçeleridir.
5. İllerin %24’ünün ulusal gelir içindeki payı artarken geri kalan %76’sının payı gelişenler lehine azalmaktadır. İlk gruptakilerden üç il dışında tamamı ülkenin batı bölgelerine aittir.
6. Ulusal gelirin %49.1’i yalnızca altı ilde toplanmakta. Bunlar, İstanbul, İzmir, Ankara, Kocaeli, Bursa ve Adana’dır (Sönmez, 1998).

İlk bakışta birçoğumuz bu istatistiklerin doğal olduğunu; çünkü ülke genelinde üretken yatırımların batıda yoğunlaştığını, dolayısıyla gelir dağılımının batı bölgeleri lehinde bir dağılım göstereceğini savlayabilir. İşte, asıl sorun da buradan kaynaklanmakta. Bölgesel eşitsizlik, ekonomik faaliyetlerin ve buna bağlı nüfusun az sayıdaki kentsel alanda yığılması sonucu oluşur. Tarihsel süreç sonucunda görece avantaja sahip bölgeler gelişime uğrarken bu üstünlüklere sahip olmayan bölgeler atıl kalarak devre dışı bırakılırlar. Ancak, bu süreç asla kendiliğinden gelişen, doğal bir süreç olarak kabul edilmemelidir. Türkiye deneyimi göstermişti ki bu konuda geline sonu, üst ölçekli ekonomik ve politik tercihlerin eseridir. Bu tercihler, bölgesel dengesizliğin panzehiri olan ‘bölge planlamayı’ reddederek yaşanan gerçeğin sorumlusu olagelmışlerdir.

Bölgesel dengesizliğin az gelişmişlik göstergeleri arasında yer almadığını da anımsatmak gerekir. Bugün olduğu gibi geçmişte de bölgesel az gelişmişlik sorunu gelişmiş kuzey ülkeleri için gündemde kalmıştır. Buna yönelik ilk kurumsallaşma 1922’de Amerika Bölge Planlama Birliği’nin (The Regional Planning Association of America) kurulmasıyla Amerika’dan gelmiştir. (Hall, 1998:148) Günümüzde ise sorun, Avrupa’da hala güncelliğini korumaktadır. AT’nin kuruluşunu sağlayan Roma Antlaşması’nda da birleşmenin temel amaçlarından birinin bölgelerarası gelişmişlik farkının ortadan kaldırılması olarak gösterilmiştir (Gezici, :1997:48).

En basit tanımıyla bölge planları; ulusal ölçekte sektörel kararlar üreten, ancak kalkınmanın coğrafi boyutunu (niteliği gereği) ihmal eden, soyut ve genel kalkınma planları kararlarını bölge ölçeğinde mekansallaştıran planlardır (Keleş, 1997: 230). Ülkemizde bölge planı olarak adlandırılmasa da, belli bir bölgesel gelişim kavramı kapsamında değerlendirilebilecek ilk

planlı uygulamalar 1923-45 yılları arasında kurucu kadro tarafından yaşama geçirilen projelerdir. Bu dönemde planlı kalkınma modeli çerçevesinde; 1924 Demiryolu Programı, 1934 Sanayi Planı, 1938'de liman ve maden işletmelerine yönelik plan, kırsal kalkınma çabaları, köy enstitüleri ve Ankara'nın başkent olarak yeniden inşası, birbirini bütünleyen bölgesel gelişim stratejilerinin birer ürünü olarak sayılabilir (Taneri, 1977: 8). Buna göre, dönemin sanayi kuruluşlarının hemen hemen tamamı Marmara ve İstanbul dışında nüfusu 10000'i geçmeyen merkezlerde, destekleyici ulaşım yatırımlarıyla birlikte kurulmuştur (MGK Gen. Sek., 1993: 87).

1950 tarihi ise birçok açıdan olduğu gibi bölgesel gelişim ve nüfus hareketleri konusunda da kırılma noktası niteliğindedir. İlk belirtilerini 1940'lar sonunda Ankara'da gördüğümüz göç olgusu, bu dönemde ülke genelinde yaşanan bir sosyal hareket haline gelmiştir. İlk on yıllık dönemde; özel sektör yatırımlarının İstanbul kenti, Marmara ve Ege bölgelerinde yoğunlaştığı, devletin ise doğu bölgelerini kalkındırmaya yönelik planlı bir politikaya sahip olmadığı gözlenmektedir (age: 88). Bu dönemde yoğunluk kazanan içgöçün temel itici faktörü tarımda makineleşme, tarımsal işgücü fazlası ve parçalı toprak mülkiyeti iken; çekici faktör kentlerde yaratılan ekonomik fırsatlar ve iletilen etken olarak da geliştirilen ulaşım altyapısıdır. Şunu da eklemek gerekir ki, bu ve diğer dönemlerin ortak özelliği sanayileşmenin göç hareketine koşut gerçekleşmesidir. Her dönemde göç, sanayileşmenin önünde gitmiştir (Toker, 1997: 33-34).

Sonraki on yılda ise göç sonucu kentlerde ortaya çıkan gecekondu olgusu, ilkinde göre çok daha farklı bir şekilde karşımıza çıkmakta. İlk on yıllık dönemde kentsel sisteme eklenmeye çalışırken mahalleleşmeye başlayan gecekondu; ikinci on yılda işgücü piyasasına daha fazla katılabilen, yerel politikacının oy potansiyeli olarak göz önünde bulundurulması gereken(!) bir toplumsal örgütlenme haline gelmiştir. Bu durum artan altyapı hizmetleriyle de öncekine oranla mekan kalitesinin artmasına neden olmuştur (DPT, 1991: 8). Dönemin gecekondu açısından en önemli yanı, 1966 yılında çıkartılan 775 sayılı Gecekondu Yasası'dır. Adından da anlaşılacağı gibi, bu yasa sonucunda devlet resmen gecekondu tanımıştır (Kerem, 1998:135). Bu ve günümüze kadar buna benzer olarak çıkartılmış onu aşkın yasanın ortak yanı, o güne kadar oluşmuş gecekondu alanlarını yasal statüye kavuşturup bundan sonra yenilerine izin verilmeyeceği hükmünü içermesidir. Ancak günümüze kadar, oy tabanını genişletme çabasındaki popülist politikacılar gecekondu halkına karşı imar affını hep bir koz olarak ellerinde bulundurmışlardır (Arslan, 1998: 19).

Planlı dönem olarak bilinen 1960-70 arasında da içgöçün önünü alabilecek, ülkedeki kır-kent dengesini gözetken bölge planlarının varlığına rastlayamamaktayız. Bölge planlamanın dönemin iktidarlarınca bölgecilik/ayrımcılık(!) olarak görülüp Bölge Planlama Dairesi'nin kapatılması da buna etkindir. Nitekim, 1966 uygulama programında 'bölge planlaması' terimi kaldırılarak yerine 'çevre kalkınması' gibi muğlak bir terim konulmuştur (Keleş, 1997:273). Bu durum; bugün olduğu gibi o zamanda da iktidarların, sermayenin kısa vadeli çıkarlarını zora sokacak, dengeli bir gelişim önerecek bölge planlarından ne denli çekindiğinin göstergesidir. Öyle ki, bu dönemde uygulanma olanağı bulmuş tek bölge planı olan Doğu Marmara Bölge Planlama Projesi'nde de bölgedeki sanayi yatırımlarını kısip geri kalmış bölgelere kaydırmak yerine İstanbul'daki gelişimi İzmit-Sapanca aksına yönlendirmek gibi dar bir vizyon vardır.*

1970-80 dönemi, gecekondu mahallelerinin büyük oranda kentle bütünleştiğini, halkının değer kazanan arsası üzerinde spekülasyon yapabildiğini görüyoruz (DPT, 1991:9). Buna göre ilk etapta barınma gereksinimi olarak kendini gösteren gecekondu, 'gecekondu ağalarınca pazarlanan ticari meta halini almıştır. Tek katlı yapıların çok katlı apartmanlara dönüştüğü alanlarda yap-satçı sistem de görev başındadır artık. Veriler, bugünkü gecekonduların %78'inin devir ya da satın alma yoluyla elde edildiğini gösteriyor ki; bundan trendin günümüze dek farklı biçimlerde kendini gösterdiğini anlamaktayız (Arslan, 1998:16).

Sözünü ettiğimiz farklılık da, 1980 sonrasında ortaya çıkmakta. 1983-88 yılları arasında çıkarılan beş adet yasa ile gecekondu haricindeki tüm diğer kaçak yapılar af kapsamına alınmış ve gecekondu alanlarının düzenli apartman türü konut stokuna dönüştürülmesi amaçlanmıştır (Özcan, 1990: 68). Böylece kentte görece üstün konumdaki gecekondu alanları yerel yönetim - büyük girişimci işbirliği ile dönüşüme uğratılmıştır (Şenyapılı, 1998:313). Bu yolla, artan kentsel ranttan payını alan büyük sermaye de 'gecekondu' değil ama 'kaçak kent' çarkının bir dişlisi oluvermiştir.

Bölge planlamanın reddi sonucunda gelinen noktada; başkalaşan sorunlarıyla gecekondu

olgusu, kentleşme yazınında eski yerini bulamakla birlikte hala çözüm bekleyen bir sorunsaldır. Olguyu sorunsal yapan etken, yıllardır göz ardı edilmiş olan çok boyutlu yapısıdır. Oysa konu, konut sorununun ötesinde bir çerçeveye oturmakta (Şenyapılı, 1998: 157). Bugün, Hindistan gibi eşitsiz gelişimle özdeşleştirilmiş bir ülkede bile kentlerinin ancak ortalama %40-45'i gecekondu alanı iken; bizde bu rakam dönüşümlere karşın Ankara'da %70'e varmaktadır, İstanbul ve İzmir'de ise bu oran yarıdan fazladır (Keleş, 1997: 375). Bu oranlar, sorunun boyutlarını ortaya koymakta. Konu yalnızca, fiziksel değil sosyal ve siyasal boyutlar da taşımaktadır. Öyle ki, Kongar'a göre ülkenin siyasal geleceğinde belirleyici olan gecekondu bölgeleri olacaktır (Kongar, 1997:565).

Dönemselleştirmeye çalıştığımız gecekondu hareketi işte bu noktada farklı bir boyut kazanmaktadır. Şöyle ki; dönemler itibariyle kentle bütünleşmeye çalışmış farklı gruplar bugün, yerel iktidar ilişkilerinde farklı konumlarda kendilerini göstermektedir. Büyük kentlerde yapılan araştırmalar yerel yöneticilerin çoğunluğunun birinci kuşak göçmen olduğunu, dolayısıyla göç eden grupların büyük ölçüde yerel iktidar odaklarına ulaştığını göstermekte (Erder, 1996: 22). Bugün, kent çeperindeki yağmanın yerel düzeyde politikacı-mafya ilişkisiyle; kent merkezindeki yağmanın parti-holding ilişkisi çerçevesinde gerçekleştiğini düşünürsek yerel politikacı-delege-genel başkan üçgeninin ulusal boyutta ne denli tehlikeli bir konumda bulunduğu anlaşılabilir (Kongar, 1998: 563-69).

Bir diğer boyut ise büyük kentlerdeki gecekondu alanlarının en olumsuz yanıyla yaşadıkları 'kentsel gerilim' gerçeğidir. Özellikle İstanbul'daki büyük gelir uçurumu mekansal eşitsizliğin de temelini oluşturmaktadır. Veriler İstanbul'da nüfusun en zengin %10'unun kentte üretilen gelirin %52'sine, geri kalanların %48'le yetindiğini; en yoksul %20'nin ise bu gelir pastasının ancak %6'sına sahip olduğu yönünde. Kentte tüketilen gelirin %37.1'ni ise rant gelirleri oluşturmaktadır (Sönmez, 1998: 21-51). Yapılan araştırmalar, İstanbul'daki iktisaden aktif nüfusun büyük bölümünün esnek istihdam bloğunda yoğunlaştığını göstermektedir ki bu oran yakın gelecekte her türlü sosyal sigortadan yoksun bir kentli kitlenin habercisidir (Güvenç, 2000: 8). Tüm bu göstergeler İstanbul'un sosyal olarak patlamaya hazır bir kent olduğunu vurgulamakta. Mevcut ekonomik eşitsizlik ise kentsel mekana da yansımakta ve bir tarafta sterilize zengin gettolarıyla, diğer tarafta kurtarılmış bölgeleriyle (moda ismiyle varoş) 'mekansal cemaatleşme' sürecini beraberinde getirmektedir. Gecekondulardaki durumu sınıfsal çözümlemelerle de açıklayabilmek olanaklı değildir. Kente eklemelenme sürecinde kentsel kurumların yetersizliği, göçen grupları enformel ilişki ağları ve mekanizmaları kullanma zorunluluğunda bırakmakta; bu durum kentsel gerilimi artırmaktadır. Çünkü, bu mekanizma, kimi zaman mafya, kimi zaman da dinci, etnik ya da radikal sol grupların öncülüğünde işlemektedir (Erder, 1997: 43,53). Geçmişten gelen dayanışmacı gelenek ise içe kapanıklığı güçlendirmektedir. Geçmişte ucuz işgücü sağlamasından ötürü gecekondu gelişimine hiçbir şekilde karşı çıkmayan büyük sermaye çevreleri bugün, sırf değiştiğimiz durum nedeniyle göçü ve gecekondulaşmayı olumsuzlamaktadır (Cumhuriyet, 1998:3).

Başlangıçta kırdan kente olan göç, bugün daha geniş çapta ancak azalan oranlarla kentler arası gerçekleşmektedir (Dökmeci, Berköz, 1997:2). Bugün, göç çeken odaklar ise İstanbul ve çevresi, turizmin yoğun olduğu Akdeniz kıyı kesimi ile doğuda görece gelişmiş illerdir (Eraydın, 1992: 124). Doğuda göç çeken illerin büyük çoğunluğu ise, zorunlu göçe maruz kalmış 3 Bini aşkın köy ve mezra halkı için tek seçenek olmuş illerdir (Hürriyet, 1997: 4).

Tüm bu tablonun nedeninin, bölgesel dengeleri gözetken bir bölge planlama yaklaşımının yaşama geçirilmemesi olduğu gayet açıkken; süreç oluruna bırakılmaktadır. Her şeyden önce; söz konusu koşullar ülkeyi çok büyük sosyal patlamalarla karşı karşıya bırakacak niteliktedir. Buna karşın; ülke fiziki planından hiç söz etmeyen, "gerekli görüldüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı Bölge planı yapar ve yaptırır" diyen İmar Yasası hala yürürlüktedir (TMMOB, 2000:2). Binlerce kişinin yaşamını yitirdiği Marmara Depremi'nden sonra bile bölgeye yönelik üst ölçekli plan yapma gereği görülmüyorsa zaten söylenecek çok fazla söz yok demektir.

Ülke tarihinin en büyük bölgesel yatırımı olan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) da ne yazık ki bölgeyi mekansal, sosyal ve ekonomik bakımdan bir bütün olarak ele alan bir bölge planından yoksun yürütülmektedir. 1986'da kurulan GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı ise bu yöndeki inisiyatifini bugüne dek (bu anlamda) kullanmış değildir. Ancak, son dönemde kurumun hazırladığı beş yıllık bölge kalkınma planı ise umut verici nitelikte. Özellikle topraksız çiftçi ailelere yönelik faaliyete geçmesi düşünülen 'arazi edindirme fonu' ve yerel halkı karar alma sürecine çekmesi planlanan 'yöresel kalkınma kurulları' bölge planı çerçevesinde GAP yöresinde

uygulanması düşünölen projeler arasındadır (Kaplan, 2000: 3). Ancak, merkezi Ankara'da bulunan teşkilatın bölgede kısıtlı sayıda personeliyle faaliyette bulunması ise bölgesel kalkınma planlamasının niteliğine de uygun düşmemektedir. Bu şekilde, bölgedeki birçok yerel sosyal örgütün planlama sürecine katılımları güçleşmektedir (Geray, Göktürk, 1998: 13).

Konu üzerine yapacağımız son saptama, uluslararası düzlemde bölge planlamaya biçilen rol ile ilgilidir. Bugün az gelişmiş ölkeler için bölge planlamaya yönelik en tehlikeli görüş, onu "küresel ilişki ağları" içinde fakat ulus-devlet çatısı dışında dünya sistemiyle bütünleşme aracı olarak gören bakış açısıdır.* Çağdaş planlama yazınında bu bakış açısı, bölge planlamayı 'bölge bilimi'ne ve 'ilişki ağları analizi'ne; kent planlamayı ise 'kent işletmeciliği' ve 'kentsel coğrafya'ya indirgemektedir (Keskinok, 1998: 16). Bu kavramlar planlamanın yönlendirici, dönüştürücü yanını törpüler niteliktedir. Her şeye karşın; Yeni Dünya Düzeni'nin eşitsiz gelişim zorlamaları karşısında Türkiye gibi yarı-çevre ya da çevre ölkeleri için bölge planlama, dengeli gelişim yolunda hala vazgeçilemez bir araç konumundadır.

Gecikmiş bir not İlk bölümünü dergimizin önceki sayısında yer verdiğimiz çalışmamıza baskı öncesi düzeltimde bulunarak katkı veren Doç. Dr. Çağatay Keskinok'a teşekkürü bir borç bilirim.

Kaynakça

- 1) Arslan, R., 'İmar Dışı Yapılaşmalara Sosyo-Politik Yaklaşım', Göç, Kent ve Gecekondu, Birsan Yayınevi, 1998, İstanbul, s: 9-20,
- 2) Cumhuriyet gazetesi, 'Göç Sorunu Çözömsüz', 22 Nisan 1998, s:3,
- 3) Dökmeci, V., Berköz, L., 'İstanbul'da Göç ve Yaşam' Cumhuriyet, 20 Şubat 1997, s:2
- 4) DPT, Gecekondu Araştırması, 1991, Ankara,
- 5) Eraydın, A., Postfordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler, 1992, ODTÜ Mim. Fak..Mt., Ank.,
- 6) Erder, S., İstanbul'a bir kent kondu Ümraniye, 1996, İletişim Yayınları, İstanbul,
- 7) Geray, C., Göktürk, A., 'Bölge Kalkınması ve Planlaması', Radikal, 13 Nisan 1998, s:13
- 8) Güvenç, M., 'İstanbul'da İşyeri-Statü Temelinde Segregasyon; 1990 Sayımı Üzerinde İlişkisel Çözömler', TESEV Kent Yoksulluğu Semineri, 4 Şubat 2000, <http://www.tesev.org.tr>
- 9) Hall, P., Cities of Tomorrow, 1998, Blackwell Publishers Inc.,
- 10) Hall, T., Urban Geography, New York: Routledge, 1998
- 11) Hürriyet gazetesi, 'Doğu 2000 Yılında Bomboş Kalacak, 29 Temmuz 1997, s:4
- 12) Keleş, R., Kentleşme Politikası, 1997, İmge Kitabevi, Ankara,
- 13) Kerem, Z., 'Gecekondulaşmaya Çözüm Arayışları', Göç, Kent ve Gecekondu, Birsan Yayınevi, 1998, İstanbul, s: 131-139,
- 14) Keskinok, Ç., 'Demokratikleşen Belediyeler Mi? Yoksa Merkezileşen Yönetim Mi?', Planlama, sayı:1, 1998, s:3-5,
- 15) Kongar, E., 21. Yüzyılda Türkiye: 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, 1998, Remzi Kitabevi, İstanbul,
- 16) MGK Gen. Sek., Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri, 1993, MGK Gn. Sek. Yay., Ank.,
- 17) Özcan, Ü., 'İç Göçler Nedenleri Sonuçları ve Çözüm Önerileri', Plan., 1990, s:67-70,
- 18) Sönmez, M., Bölgesel Eşitsizlik, 1998, Alan Yayıncılık, İstanbul,
- 19) Şenyapılı, T., 'Cumhuriyetin 75. Yılı, Gecekondu'nun 50. Yılı' 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık, 1998, Türkiye İş Ban. ve Tarih Vak. Ortak Yay., İst., s:301-315
- 20) Taneri, E., Bölge Planlama, 1977, Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademisi Yay., İst.,
- 21) TMMOB, 'Deprem Değil Yapılar Vuruyor', Cumhuriyet, 6-12 Haziran 2000,
- 22) TMOBB Şehir Plancıları Odası, Deprem Raporu, 27. 10. 1999 <http://www.spo.org.tr>
- 23) Toker, B., 'Habitat II: Yeni Sağ'ın Gösterisi ya da Yüzyılın Sola Son Darbesi', Türkiye Mühendislik Haberleri, Mayıs 1996, sayı: 383, s: 56-63,
- 24) UNICEF, Development of Regions in Turkey-2000 <http://www.unicef.org/htcgi/htsearch>