

TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME VE PLANLI DÖNEMDE ŞEHİRLEŞME POLİTİKALARI

H. Musa TAŞDELEN

A - Cumhuriyet Sonrası Şehirleşmeye Kısa Bir Bakış

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında şehirlerin gelişmesi madencilik ve sanayi gibi iki temel sebebe dayanmaktadır. Daha ilk senelerde iki askerî sanayi kuruluşu, Kırıkkale ve Gölcük'ün; petrol sanayii ise Batman'ın kurulup gelişmesine yol açmıştır (1).

Türkiye'de 1950'lerden itibaren şehirleşme oranı süratlenmiş ve giderek artan oranda devam etmiştir. Şehirlerde yaşayan nüfusun oranı 1927 yılında yüzde 24.2, 1950'de yüzde 25 iken, bu oran 1960 yılında yüzde 31.9'a, 1970'de yüzde 38.5'e, 1980 yılında yüzde 43.9'a çıkmıştır. 1986 senesinde ise yüzde 48.6'yı bulacağı tahmin edilmektedir (2). Görüldüğü gibi şehirlerde yaşayan nüfusun artış oranında devamlı ve istikrarlı bir yükselmeye olduğu müşahade edilmektedir. Türkiye son 35 senede hızlı bir şehirleşme süreci içine girmiştir. 1986'larda toplam nüfusun hemen hemen yarısı şehirlerde yaşamaktadır.

1950'lerden beri devam eden şehirleşme hareketi, işgücünün tarımdan, tarımdışı sektörlere doğru kaymasıyla paralel yürümektedir. Şehirleşme daha çok, büyük şehirlere yığılma şeklinde olmakta ve birkaç şehir dışta bırakılırsa sanayileşmeye dayanmaktan ziyade, çeşitli hizmet dallarında çalışanların artmasıyla meydana gelmektedir.

Türkiye'de Kentleşme Hızları

Yıllar	Kentleşme Hızı
1960 - 1965	5.2
1965 - 1970	5.5
1970 - 1975	5.5
1975 - 1980	4.2

Kaynak: Asuman Çezik, Kentleşme-Yerleşme, s. 42.

Türkiye'de Şehirleşme Hızları

Yıllar	Şehirleşme Hızı
1978 - 1983	4.5
1984 - 1989	4.6

Kaynak: BBYKP, DPT, 1985, s. 164.

Türkiye'de şehirleşme 1975 yılından itibaren eski hızını kaybetmiştir. Tablolarda da görüldüğü üzere 1965-1975 yılları arası şehirleşme hızının en yüksek olduğu devredir. 1980 yılından itibaren şehirleşme hızında nisbi bir yükselme göze çarpmaktadır. Beşinci plan dönemi sonunda nüfusun yüzde 52'sinin şehirlerde yaşıyor olması beklenmektedir.

Bölgeler itibariyle en fazla şehirli nüfusa sahip olan bölgeler Ege ve Marmara bölgeleridir. Şehirleşme oranı bakımından da yine bu bölgeler başta gelmektedir. Bunları İç Anadolu ve Akdeniz bölgeleri takip etmektedir. İç Anadolu'nun şehirli nüfusunun, şehirleşme oranı ve hızı bakımından yüksek oluşunda Ankara'nın büyük payı vardır. Şehirli nüfusu ve şehirleşme oranı en düşük olan bölgeler Karadeniz ve Doğu Anadolu'dur (3).

1975-1980 döneminde Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük şehirlere olan göçün hızında önceki dönemlere göre ortaya çıkan düşüşün 1980-1985 döneminde de devam ettiği görülmektedir. Kırdan şehire göçün daha ziyade orta büyüklükteki şehirlere yöneldiği tahmin edilmektedir (4).

Ülkemizde şehirleşmenin başlıca sebebi iç göçlerdir. Özellikle, büyük şehirlere İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana'ya yönelmiş olan göçler 1950 senelerinden beri devam etmektedir. 1960 yılından sonra üç büyük şehrimizin toplam payında bir azalma görülmüştür. Fakat, İstanbul diğerlerine göre halâ daha fazla nüfus çeken bir merkez olma özelliğini devam ettirmektedir.

Türkiye'deki hızlı şehirleşme sürecini, kırdan şehire göç hareketini doğuran sebepler genellikle üç başlık altında ele alınmaktadır. Bunlar; tarımda makineleşme hareketi ve yaygın tarım, hızlı nüfus artışı ve işgücü fazlası gibi köyün şartlarından kaynaklanan itici güçler, yeni iş sahalarının ortaya çıkması, daha çekici bir hayat sürme imkânı, eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetlerinin daha yoğun olması gibi şehrin şartlarından kaynaklanan çekici güçler ve de köy ile şehir arasında ulaşım ve taşıma kolaylıkları sağlayan vasıta ve yolların gelişmesini içine alan iletici güçler olarak özetlenebilir (5).

Türkiye'de büyük şehirler genellikle Batı tarafında toplanmıştır. Zira, şehirleşmede oldukça önemli bir role sahip olan sanayileşme hareketleri burada yoğunluk kazanmıştır. Sınai faaliyetlerin hemen hemen üçte birine yakını İstanbul ve çevresinde birikmiştir. Bunun yanısıra, İzmir, Adana, Ankara, Samsun, Zonguldak, İzmit, Bursa ve Eskişehir gibi sanayinin gelişmiş olduğu büyük şehirlerin çoğu ülkenin Batı bölgelerinde veya Batıya yakın bölgelerde bulunmaktadır. Bu şehirlerin bulunduğu alanlara devamlı kır bölgelerinden göç gelmektedir. Bilhassa, en fazla göçü Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri göndermektedir.

1980 senesinde şehirleşme oranı Türkiye ortalamasının -yüzde 41.8'in- üstünde 12 il mevcuttur. Bunlar sırasıyla İstanbul, Ankara, İzmir, Gaziantep, Kocaeli, Eskişehir, Adana, Bursa, İçel, Hatay, Urfa ve Kayseri'dir. Bu illerin şehirli nüfuslarının toplam nüfuslarına oranının yüksekliği Ankara ve Urfa dışında, sanayileşmenin şehirleşme ile yakın ilişkisini ve istihdamın şehirleşme açısından taşıdığı önemi göstermektedir (6).

Büyük şehirlerin genellikle Batı bölgelerinde toplanmış olması, ülkemizin Doğu bölgeleri ile Batı bölgeleri arasında bir dengesizliğe yol açmaktadır. Ancak, başka birçok ülkeye göre Türkiye'de yerleşme merkezlerinin kademelenmesi daha dengeli ve düzenlidir. Zaman içerisinde büyük bir potansiyele sahip olan

metropollerin doğrudan tesir sahasının dışında kalan Samsun, Kayseri, Trabzon, Gaziantep, Eskişehir, Konya ve Erzurum gibi önemli merkezler ortaya çıkmıştır. Metropol-altı denilen bu şehirlerin gelişmesi, devlet desteğinden ziyade mahallî potansiyel ile gerçekleşmiştir (7).

Şehirlere kısa süre zarfında çok sayıda nüfus gelmesi, şehirlerimizin bu nüfusu istihdam edebilecek sanayiye ve barındırabilecek yeterli miktarda konut stokuna ve altyapıya sahip olmaması, gecekondulu bölgelerinin şehirlerimizin etrafında bir çığ gibi büyümesine ve Türkiye genelinde kontrolsüz bir şehirleşmenin doğmasına yol açmıştır. Hızlı şehirleşme ve beraberinde getirdiği gecekondulaşma bu sahada yapılan birçok araştırmalarda da görüldüğü gibi önemli kültürel problemlere yol açmış, yetersiz sanayileşmeden dolayı verimli çalışma imkânları kâfi derecede yaratılmadığı için iktisaden faal nüfus, aşırı bir şekilde hizmet sektöründe ve iyi tarif edilemeyen diğer hizmetler grubunda yığılmıştır. Özellikle büyük şehirlere aşırı nüfus yığılması ve şehirlerin düzensiz ve kontrolsüz bir şekilde büyümesi altyapı ve kamu hizmetleri bakımından mahallî idarelerin finansman ve teşkilat açısından yetersiz kalmalarına yol açmıştır. Özetle, hızlı ve kontrolsüz şehirleşme beraberinde iktisadî, sosyal ve kültürel birçok problemi getirmiştir.

B - Planlı Dönemde Şehirleşme Politikaları

a - Birinci Beş Yıllık Plan ve Şehirleşme

Birinci Planda, nüfusun gittikçe büyüyen bir oranda artarak 1923 yılından beri iki katına çıktığına ve sürekli bir şehirleşme hareketine dikkat çekilmiş, ancak bu hızlı şehirleşme temayülüne rağmen, nüfusun yüzde 70'inin halâ kır kesiminde yaşadığı, dolayısıyla ekonominin esas olarak tarıma dayandığı belirtilmiştir (8).

Hızlı şehirleşmenin tarımda gizli işsizliği, tarımdışı sektörlerde ise açık işsizliği doğurduğu, bu durumun ise yüksek bir kalkınma hızını mecburî kıldığı, bu arada sanayileşme ile birlikte şehirleşme hareketinin işçi meselelerini ve sosyal güvenlik ihtiyacını ön plana geçirdiği vurgulanmıştır.

Sürekli bir şekilde kırdan şehire göçen kitleler, şehirde barınma-konut problemini ortaya çıkarmış, bunun sonucunda da şehirlerin çevrelerinde gecekondu bölgeleri teşekkül etmiştir. Planda verilen rakama göre gecekonducularda 1.2 milyon insan yaşamaktadır.

Mesken probleminin önüne geçmek ve artan gecekondulaşmayı önlemek için gecekonduculara altyapı ve diğer kamu hizmetlerinin götürülmesi yoluyla durumlarının düzeltilmesi ve arsa mülkiyeti meselelerinin halledilmesi, gecekonducuların yeni konut bulmadan yıkılmaması ve yeniden yapımlarının ötenilmesi, bunların yanısıra sosyal meskenlerin yapılması, özellikle lüks mesken inşaatının önüne geçilerek halk konut tipi üzerine çalışmaların yaygınlaştırılması, kooperatifler yoluyla konut yapacaklara öncelik tanınması gibi birçok imkânların artırılması ve tedbirlerin alınması kararlaştırılmıştır.

Hızlı nüfus artışı ile birlikte köyden şehire olan göç hareketi, şehir ve kasabaların gittikçe hızlı bir şekilde büyümesine yol açmış, dolayısıyla bu durum mahalli idarelerin hizmet hacmini genişletmiş ancak malî kaynak ve teşkilat bakımından zayıf düşen mahalli idareler görevlerini yerine getirmede yetersiz kalmışlardır. Bu bakımdan mahalli idarelerin malî ve idarî bünyelerinin düzeltilip kuvvetlendirilmesi ve kendi kendilerine yeterli hale gelebilmeleri için birtakım tedbirler alınması amaç olarak benimsenmiştir.

Nüfusun ve iktisadi faaliyetlerin aşırı derecede toplandığı ve neticede birçok sosyal, iktisadi ve fizikî problemlerin beşiği olan büyük şehir bölgelerinin meseleleri bölge planlaması çerçevesinde ele alınmış ve bu bölgelerin çevrelerinde yeni çekim ve büyüme merkezleri teşekkül ettirilerek kademeli bir yerleşme yoluyla nüfusun ve iktisadi çalışmaların daha dengeli bir şekilde dağıtılması hedeflenmiştir. Özellikle İstanbul Şehir Bölgesi'nin ekonomik ve sosyal problemlerine çözüm getirmek için Doğu Marmara Bölgesi Planlaması çalışmaları bu amaca yöneliktir.

b - İkinci Beş Yıllık Plan ve Şehirleşme

İkinci Plana göre, Türkiye, gelecek yıllarda geçmişe oranla hızlanan bir şehirleşme temayülü ile karşılaşacaktır. 1972 döne-

minde şehirleşme hızının yüzde 6 veya 7 arasında olacağı tahmin edilmektedir (9).

Planda, Türkiye'de şehirleşmenin ana sebepleri olarak, bir ölçüde şehrin çekimi yanında, teknolojik gelişme, uygun tarım arazisinin sınırlılığı, toprağın toplanması ve parçalanması sonucu tarım alanlarından itilme görülmüştür. Şehir faaliyetlerinin özellikle sanayinin istenilen hızla gelişmemesi, şehirlerin bu göçü istekle karşılamamasına yol açmış, şehirleşme daha ziyade demografik bir özellik göstererek nüfusu artan şehirler sosyal ve iktisadi yönden şehir niteliklerini geliştirmekten uzak kalmıştır.

Büyük merkezlerde artan nüfus konut talebini de artırmakta, bu durum problemin hallini güçleştirmektedir. Birinci Planda gecekondular konusundaki önleme, ıslah ve tasfiye amaçlı üç yönlü politikanın pek başarılı olmadığı ve gecekondular probleminin konut sektörünün bütünü içinde ele alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca konut yapımı, uzun sürede Türkiye'de şehirlerin şekillenmesinde en etken faktör olarak değerlendirilmiştir. Lüks konut yapımının sınırlandırılacağı, toplu konut yapımına gidileceği ve çeşitli ihtiyaç gruplarının taleplerine uygun konut üretiminin özellikle toplu konut kooperatifçiliği yoluyla sağlanacağı ve konut kooperatiflerini daha faydalı ve etkin hale getirmek için yeni bir mevzuat hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Belediye hizmetlerinde ise, devletin katkısına ve denetiminin önemine dikkat çekilmiş, milyonluk bir şehir belediyesi ile birkaç bin kişilik bir belediyenin aynı görevlerle yüklü olmasının ve aynı teşkilat yapısına sahip bulunmasının mahzurları dile getirilmiştir.

Planda şehirleşmenin bölgelerarası dağılımında Marmara ve Ege'nin ülkenin diğer bölgelerine oranla daha çok şehirleşmiş olduğu, ancak 1960-1965 döneminde önemli bir gelişme olarak şehirleşme hızı yüksek merkezlerin Doğu'ya kaydığı ifade edilmektedir. Buna göre Batı'daki gelişmiş merkezlere göç devam ederken, az şehirleşmiş bölgelerde şehirleşme hızının artması, önceki yıllarda tarımdan ayrılınca büyük şehir merkezlerine giden nüfusun kendi bölgesi içinde istihdam edilerek şehirleştiğini göstermektedir.

Bölgelerarası dengesizliği gidermek maksadıyla, geri kalmış bölgelerdeki, bölgesel gelişmenin çekici gücü ve şehirleşme hızı

yüksek büyüme noktaları olarak, stratejik şehirleşme merkezlerinde altyapı yatırımları yoğunlaştırılarak ve iktisadî olma niteliğini kaybetmeden yapılabilecek sanayi yatırımları bu merkezlerde toplanarak kendi kendine gelişme gücü kazanan ve çevresine tesir eden gelişme noktalarının elde edilmesi amaçlanmıştır.

Planda, şehirler ile köyler arasında şehrin gelişme yönündeki etkisinin yayılmasını sınırlayan ve bir ara kademe teşkil eden kasaba birimi yerine, şehirleşmenin gerçek bir şehir ortamında olması ve şehir-köy ilişkilerinin bir sanayi ortamının gereklerine göre gelişmesi için en elverişli ölçülere sahip şehirlerin destekleneceği belirtilmiştir.

Büyük şehirlerin büyüklükleri ölçüsünde şehirleşmenin iktisadî ve sosyal gelişmeye katkısını artıran güçleri ve buralardaki ortam, daha küçük şehirlere dağılmış haldeki daha büyük nüfusun yaratamadığı özellikleri taşımakta ve bunlar ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandıran bir nitelik arz etmektedir. Bu sebeple, planda büyük şehirlerin büyümesini önlemek yerine, gelişmelerinin desteklenmesi kararlaştırılmıştır.

Dış ekonomilerin doğduğu ve devam ettiği bir merkez olan şehir ve gelişme için elverişli bir imkân olarak ortaya çıkan şehirleşme, sanayileşme açısından beraberinde bir maliyet tasarrufu da getirmekte ve bu yönüyle, iktisadî ve sosyal kalkınmanın bir vasıtası olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan, bu plan döneminde alınacak iktisadî ve sosyal kararların dengeli gelişme ve şehirleşmeyi gerçekleştirici yönde olacağı ifade edilmiş, şehirleşmenin yurt seviyesinde şekillenmesinde, bütün yerleşme sisteminin birlikte düşünüleceği belirtilmiştir. Dengeli şehirleşmeyi, iktisadî ve sosyal gelişmeyi sağlayacak bir yerleşme düzenini, işgücü verimin ve ekonomik ve sosyal yapının gereklerin gözönünde tutarak gerçekleştirmek başlıca hedef seçilmiştir.

Şehirleşme sadece iktisadî kalkınma ve modernleşmenin göstergesi ve vasıtası olarak arzulanan değil, fakat aynı zamanda kaçınılmaz bir oluşum ve sanayileşme ve modernleşme ile birlikte gelişme olayının birbirinden ayrı düşünülemez üç unsuru olarak değerlendirilmiştir.

c - Üçüncü Beş Yıllık Plan ve Şehirleşme

Üçüncü Planda 1970 yılında nüfusu 500 binin üstünde olan üç büyük şehirde yaşayanların toplam şehir nüfusuna oranının

yüzde 31.1'e ulaşmasının, dengeli ve aşamalı bir şehirleşmeden çok büyük şehir olgusunu yansıttığı belirtilmekte ve bu dönemde şehirleşme hızının yüzde 6 dolaylarında olacağı, 1995 senesine doğru ise, toplam nüfusun yaklaşık yüzde 75'inin şehirlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir (10).

Planda şehirleşme, sosyal ve kültürel gelişmenin gerçekleştirilmesinde ve sanayileşmenin hızlandırılmasında mühim bir faktör olarak değerlendirilmiştir. Ancak üretkenliğin daha yüksek olduğu bu noktalarda sanayinin yoğunlaştırılması kısa dönem için geçerli olsa bile, yalnızca bir nüfus yığılması şeklinde oluşan demografik şehirleşme süreci büyük altyapı ihtiyaçları doğurmakta ve sınırlı yatırım kaynaklarından daha büyük payların üretken olmayan bu sahalara kaydırılmasına yol açmakta, bu durum iktisadî kalkınma açısından bazı problemlere sebep olmaktadır. Belirli noktalarda nüfus, sermaye ve ekonomik faaliyet yığılması şeklinde oluşan ve genellikle sanayileşmeye dayanmayan şehirleşme, çevreyi ekonomik ve sosyal kalkınma sürecine alabilecek ve çevrenin sosyal ve kültürel değişimini millî ekonomiyle bütünleştirebilecek nitelik taşımamaktadır.

Demografik karakterli ve düzensiz oluşuna rağmen şehirleşme olayı, toplumun temelde tarıma dayanan yerleşme dokusunu etkileyecek tarımdışı faaliyetlerin yoğunlaşacağı büyük yerleşme birimlerinden oluşan yeni yerleşme yapısına geçiş sürecini başlatacak bir nitelik göstermektedir. Öte yandan sürekli olarak nüfus ve sermaye veren geri kalmış yörelerin tabii kaynak bakımından nüfus çeken yörelere oranla daha fakir olmadığı malumdur.

Yerleşme dokusunun düzenli bir şekilde oluşmasında fonksiyonel şehirleşmenin yanında, kırsal yerleşim dokusunun da merkez köy yaklaşımıyla ele alınması bir başka ağırlık noktasını teşkil etmektedir. Kır ve şehir yerleşme dokusunun bir bütün olarak kalkınma ihtiyaçlarına uygun mal, hizmet, insan ve haber akımını sağlayacak şekilde yönlendirilmesi esas olacaktır.

Bir yandan büyük şehirlerdeki aşırı nüfus birikimi, öte yandan yetersiz istihdam imkânları ile gelir düşüklüğü, konut açığına ve gecekondulaşmaya yol açmıştır. 1970 yılında Türkiye'deki gecekonduların yüzde 72.3'ü dört büyük şehirde toplanmış olup, bu şehirlerdeki gecekonduların toplam sayısı 430 bini aşmaktadır (11). Planda büyük şehirlerde görülen konut açığı ve ihtiyacı,

ekonomiye maliyeti en yüksek problemlerinden biri olarak görülmekte ve geçekonu probleminin daha uzun süre önemini koruyacağı vurgulanmaktadır.

Konut ihtiyacının temini için yapılmakta olan mülk konutun yanısıra, özellikle düşük gelir grupları için kiralık konut yapımı gözetilecek ve bu alandaki engelleri ortadan kaldırııcı teşkilat, yönetim ve finansmanla ilgili tedbirler alınacaktır. Sosyal toplu konut yapımı ve bu sahadaki konut kooperatifçiliği ve faaliyet gösterecek olan özel teşebbüs desteklenecektir.

Birinci ve İkinci Planlardaki şehirleşme politikalarının yetersiz kaldığı ve uygulamada arzulanan başarıya ulaşamadığı ifade edilen üçüncü planda, uygulamada Büyük Şehir Planlamasının yalnız büyük şehirler açısından değil, ülke açısından da taşıdığı önemin anlaşılamadığı, kanunlarda büyük şehir belediyeleri için teşkilat ve finansman alanında özel bir yaklaşım geliştirilemediği ve belediyelerin ek gelir kaynaklarıyla donatılması konusunda planlarda öngörülen politikaların gerçekleştirilemediği ileri sürülmüştür.

Bu plan dönemi için, büyük şehir merkezlerine yönelen nüfus yığılmaları yerine, sosyal, ekonomik ve kültürel organizasyon bütünlüğünü sağlayacak bir şehirleşme olgusunun gerçekleştirilmesi amaçlanmış ve şehrin çevresiyle bütünlüğünün sağlanması, şehir ve kır yerleşmeleri arasında devamlı ve karşılıklı fonksiyonel münasebetlerin gerçekleştirilmesi, kademeli şehirleşme yapısına geçişte birinci derecede ele alınacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca şehre göçenlerin şehir hayat tarzına geçişlerini kolaylaştıran, ferde anlamlı ve sürekli iş bulma, maharet ve kabiliyetlerini süratle geliştirme, sosyal güvenlik kapsamına geçmelerini ve barınma ihtiyaçlarının karşılanması hızlandırmada yoğunlaşan programlar düzenlenecektir.

d - Dördüncü Beş Yıllık Plan ve Şehirleşme

IV. Plan döneminde şehirleşme hızının ortalama yüzde 6.3 civarında olacağı, 1980 senesinde toplam şehir ve kır nüfuslarının eşitleneceği, 1985'de ise toplam nüfusun yüzde 58'inin şehirli nüfusu oluşturacağı tahmin edilmektedir (12). Ayrıca şehre göç olayının büyük şehirler ve metropoller yönünde yoğunlaşacağı belirtilmiştir.

Dördüncü Planda, Üçüncü Plan döneminde de şehirleşme politikalarının yönlendirilmesinde yetersiz kaldığı ve kurumsal düzenlemelere gidilemediği ileri sürülmüştür.

Hızlı bir nüfus artışı ve şehirleşme süreci içinde olan ülkemizde, göçlerin büyük bir kısmı büyük merkezlere olmakta ve dolayısıyla konut açığı hızla büyümekte, şehirlerin çevreleri sağlıksız ve denetimsiz gecekondularla yerleşmeleriyle sınırlanmaktadır. Gecekonduların olgusuna konut probleminin ayrılmaz bir parçası olarak bakılmakta, devamlı ve güvenilir bir iş bulamayan halk kitleleri tek sosyal teminatı gecekonduda bulmaktadır.

Kamu kesiminin konut yapımında çok yetersiz kalması ve arzın talebi karşılayacak seviyede olmaması, genellikle şehre yeni göçen nüfusun barınma ihtiyacını gecekondulaşmaya bırakmıştır. Bu dönemdeki şehir konut ihtiyacı nüfus artışı, ailelerin küçülme eğiliminden doğan konut ihtiyacı ve yenileme faktöründen doğan konut ihtiyacı olarak hesaplanmıştır.

Üç plan döneminde de konut ihtiyacını kapatmak için yapılan konut üretimi yetersiz kalmış ve bu dönem boyunca 498 871 birim üretim açığı izlenmiş ve bu açık şehir çevrelerini saran gecekondularla kapatılmıştır (13).

Bu plan döneminde toplu konut üretimine öncelik verilecek, kamu kredilerinin toplu konuta yöneltilmesi yolunda tedbirler alınacak, dar gelirli için toplu konut kooperatifçiliği desteklenecek, sosyal konut yapımı mahallî idareler ve devlet eliyle teşvik görecektir.

Plana göre hızlı şehirleşme süreci sonucunda, metropoliten alanlara has bir idare şekli ve altyapı ihtiyacı belirginleşmiş olmasına rağmen etkin bir idareye ve kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan, şehrin şekillenmesinde söz sahibi bir belediye yapısına kavuşulamamıştır. Şehrin yerleşmelerinin niteliklerine göre mahallî idare biçimlerinde farklılaşmalara gidilirken, özellikle metropoliten sahalarda kendilerine özgü mahallî idare birimlerinin kurulması hedeflenmiştir. Metropoliten planlama ve teşkilat sahası içindeki altyapı hizmetleri arasındaki koordinasyonun, kurulacak metropoliten idare teşkilatlarının temel fonksiyonları arasında olacağı belirtilmiştir. Büyük şehir sahalarda etkin bir idareyi sağlamak üzere mevcut mahallî idare sistemini yeniden düzenleyen mevzuat çalışmaları tamamlanacaktır.

IV. Plan döneminde büyük şehirlerin ve metropollerin ülkenin dengeli kalkınmasında iktisadi ve sosyal tesirlerin artırarak sürdürecekleri ve bu etkilerini çevrelerinin ekonomik ve sosyal gelişmesine de yaygınlaştıracakları gözönünde tutulacaktır. Bu amaçla, şehirleri yaşanabilir kılmak ve şehir halkının asgarî ihtiyaçlarını karşılayabilmek temel ilke olarak benimsenmiştir.

Önemli sanayi ve büyük altyapı projelerinin planlandığı ve uygulandığı alanlarda ortaya çıkacak yerleşme ve şehirleşme problemleri bütüncül bir yaklaşım içinde ele alınacak, gerektiğinde yeni merkezlerin oluşturulmasında aynı metod takip edilecektir.

Planda amaçlanan mekan düzenlenmesi; ekonominin bütünleşmesi, sektörler ve bölgelerarası bağların güçlenmesine, mal, hizmet ve insan akımlarının yoğunlaşmasına bağlı olduğundan, birbirlerine bağlı ve aralarında belirli sosyal ve ekonomik işbölümü olan yerleşme merkezleri sistemiyle ve bu şekilde gerçekleşen pazarlama düzenini ihtiva etmektedir.

e - Beşinci Beş Yıllık Plan ve Şehirleşme

V. Plan döneminde iktisadi ve sosyal yapıdaki gelişmeler ve nüfus artışı dolayısıyla 1965 - 1975 dönemine kıyasla daha yavaş bir hızla da olsa, şehirleşmenin ve kırsal yapıdan şehirli yapıya geçişin devam edeceği, şehirleşme hızının 1975 - 1980 dönemindeki hızını muhafaza ederek yılda yüzde 4.6 dolaylarında gerçekleşeceği ümit edilmektedir (14).

Plan dönemi boyunca nüfusu 20.000'i aşan yerleşme merkezlerindeki demografik gelişmelerden ve yenileme ihtiyacından doğan toplam yeni konut ihtiyacı, her yıl ortalama yüzde 3.17 oranında artarak, 1989'da yılda 318 bin birim seviyesine çıkacağı tahmin edilmektedir (15). Ancak Toplu Konut Fonu kredilerinin, özel konut tasarruflarının genişlemesinde önemli, doğrudan veya dolaylı katkılarının olması beklenmektedir.

Bu dönem boyunca, ekonomide 1.161.000 birim konut inşa edilmesi hedeflenmekte ve konut inşa kapasitesinin her sene artarak 1989'da yıllık yeni konut ihtiyacını büyük ölçüde karşılayacak seviyeye ulaşması beklenmektedir (16). Bu arada kamu inşaatlarında maliyet azaltıcı uygulamalar geliştirilerek Kamu

Lojman Planı inşaatlarının on yıl içerisinde tamamlanması amaçlanmıştır. 3981 sayılı Kanunun uygulama prensipleri de dikkate alınarak mevcut ruhsatsız yapılara ve gecekondulara altyapı hizmetlerinin götürülmesi ve bunların ıslahına öncelik verilmesi planlanmıştır.

Beşinci Planda belediyeler, şehircilik hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlar olarak görülmekte ve devletin yürümekte olduğu bazı beledi görevlerin belediyelere devredileceği ifade edilmiştir. Belediyeleşmede esas olarak, çok sayıda belediyenin kurulmasına imkân verilmesi ve sonradan bunların birleştirilmesi değil, tabii sınırlar içerisinde giderek büyüyen belediyenin şubeleşmesi yoluyla hizmetlerini daha verimli hale getirmesi kabul edilmiştir.

Şehirleşmenin mekanda dengeli dağılımını gerçekleştirmek amacıyla; orta büyüklükteki (50 bin - 500 bin nüfuslu) şehirlere malî ve fizikî teşvik tedbirleriyle birlikte ekonomik faaliyetlerin yönlendirilmesi desteklenecek ve buralarda ekonomik hayatın canlandırılması sağlanacaktır. Ayrıca büyük şehirlerde ise caydırıcı tedbirler yoluyla, iktisadî faaliyetlerin mümkün olduğu kadar küçük illere yayılmaları temin edilecektir.

Şehirler arasında bir ihtisaslaşma sağlamak amacıyla, mevcut potansiyellerine göre, turizm, sanayi ve eğitim gibi belli fonksiyonlarına ağırlık verilecektir. Sanayi potansiyeli ve önemli ulaştırma imkânları bulunan yerleşme merkezlerinde Organize Sanayi Bölgeleri kurulacaktır. Ayrıca şehirlerde paket proje yaklaşımı desteklenecektir.

Az gelişmiş bölgelerde yer alan bölge merkezlerini temel fonksiyonlarına kavuşturmak için, buralarını belirli hizmet ve üretken yatırımlarla destekleyerek geliştirirken bölgede yer alan ikinci derecedeki merkezlerin potansiyel hizmet odakları olmalarını sağlamak amacıyla hizmet ve donatım tesislerindeki eksiklikler giderilecektir.

Gelişmiş bölgelerdeki metropoliten merkezlere olan fazla yığılmayı önlemek maksadıyla belirlenecek desentralizasyon politikalarına uyumlu olarak hizmet ve donatım fonksiyonları geliştirilecektir.

Istanbul ve İzmir'in merkez olduğu bölgelerde, tabii kaynak ve hizmet fonksiyonlarına dayalı olarak belirlenecek alt bölgelerde alt bölge merkezleri kurulacaktır.

Bütün bu uygulanacak politikaların hedefinin bölgelerin gelişme potansiyelini değerlendirmeye yönelik ülke seviyesinde bir yerleşme düzeninin gerçekleştirilmesi ve bu çerçevede içinde bölge yerleşme kademelenmesinin geliştirilmesi olduğu görülmektedir.

1985 Yılı Programında kentsel dokunun ve kentsel altyapının geliştirilmesi için yapılacak planlama çalışmalarına Çukurova Kentsel Geliştirme Projesi'nin baz oluşturacağı ifade edilmiştir (17).

1986 Yılı Programında ise, ilk defa olarak şehirleşmenin kültürel yönüne temas edilmiş ve Türk kültürü ve sosyal nizamına uygun Türk şehir kültürünün gelişebilmesi için gerekli ortam ve yönlendirmeyi sağlamak amacıyla konuyu inceleyecek ve gerekli teklifleri hazırlayacak bir komisyon çalışması yapılacağı bildirilmiştir (18).

C - Toplu Bir Değerlendirme

Planlı dönemde uygulanan şehirleşme politikalarını genelde, yerleşme merkezinin kademelenmesi ve yerleşimi olarak ülke seviyesinde şehirleşme politikaları, imar planlaması, arsa, altyapı ve konut konularını içine alan şehir seviyesindeki şehirleşme politikaları, ülke ve şehir seviyelerindeki şehirleşme politikalarının uygulanabilmesi için gerekli olan ve metropoliten sahaların, mahallî idare ve belediyelerin, ilgili merkezî kamu teşekküllerinin idari açıdan yeniden düzenlenmeleri ve uygulama için gerekli finansman temini amacıyla yapılan düzenlemeleri ihtiva eden teşkilatlanma ve finansman politikaları şeklinde hülasa etmek mümkündür (19).

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında şehirleşme konusuna doğrudan doğruya temas edilmemiş, ancak bölge planlamasının şehirleşme ve nüfus meseleleri ile büyük şehir meselelerinin halinde bir vasıta olarak kullanılması kararlaştırılmıştır.

İkinci Beş Yıllık Planda ise, şehirleşmeden, sanayileşmeyi ve kalkınmayı itici bir güç olumlu bir potansiyel olarak yararlanı-

labileceği görüşü esas alınmış, şehirleşme olumlu ve kaçınılmaz bir oluşum olarak görülmüş, şehirleşme, sanayileşme ve tarımda modernleşme gelişme olayının birbirinden ayrı düşünülemeyen üç unsuru olarak değerlendirilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Planda İkinci Planın aksine demografik karakterli ve düzensiz şehirleşme, ekonomik ve sosyal kalkınmayı ve sanayileşmeyi teşvik eden olumlu bir potansiyel olarak değil bilakis engelleyen ve önlenilmesi gereken bir problem olarak ele alınmıştır. Şehir ve kırsal yerleşmeleri arasında devamlı ve karşılıklı fonksiyonel münasebetlerin gerçekleştiği kademeli bir şehirleşme yapısına geçiş amaçlanmıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Planda şehirlere aşırı nüfus yığılması ve ortaya çıkan birçok problemler sözkonusu edilmekte, ancak Üçüncü Plandan farklı olarak şehirleşmeye önlenilmesi gereken değil katlanması gereken bir problem olarak bakılmaktadır. Yerleşme ve şehirleşme problemlerinin bütüncül bir yaklaşımla ele alınacağı belirtilmiştir. İlk defa bu planda şehirleşmeye dair ciddi ve somut tedbir ve politikaların ortaya konulduğunu söylemek mümkündür.

Beşinci Beş Yıllık Planda bilhassa orta büyüklükteki şehirlerin gelişmelerinin desteklenmesi yoluyla kademeli ve mekanda dengeli bir şehirleşme amaçlanmış, fonksiyonel ve ihtisaslaşmaya dayanan bir şehirleşmeye ağırlık verilmiş, sanayi yerleşmesi ile şehirleşme arasında sağlanacak bir uyumla beraber sanayileşmenin gerçekleştirilmesi bakımından şehirleşmeye olumlu bir potansiyel olarak bakılmıştır.

Genel olarak planlı dönemi değerlendirdiğimizde, kalkınma planlarında şehirleşme politikalarının temel ilkeler ve yaklaşım açısından istikrarlı olduğunu ve tam manasıyla bir bütünlük arzettiğini söylemek pek mümkün görünmemektedir. Bir plan döneminden diğerine şehirleşmeye bakış açısının değişebildiğini ifade edebiliriz. Ancak hemen hemen her plan döneminde, ülkenin kalkınmasında ve sanayileşmesinde özellikle geri kalmış bölgelerin gelişmesinde şehirleşmeye olumlu potansiyel bir güç olarak bakıldığını, hızlı şehirleşme neticesinde şehirlere biriken aşırı nüfusun yol açtığı konut açığı meselesini halletmek için toplu konut konusuna ağırlık verildiğini ve dengeli ve mekanda düzenli bir şehirleşmenin amaçlandığını görebiliriz. Özellikle son iki plan döneminde ise, şehirleşme konusunda daha tutarlı ve olumlu, ül-

ke şartlarını ve gerçeklerini hesaba katan bir anlayışın hakim olmaya başladığını ifade edebiliriz.

NOTLAR

- 1) Metin Tuncel, "Türkiye'de Kent Yerleşmelerinin Tarihçesine Toplu Bir Bakış", s. 147-149.
- 2) 1986 Yılı Programı, DPT, s. 349.
- 3) Asuman Çezik, Bölgesel Gelişme ve Kentleşme, s. 8.
- 4) Erol Tümertekin, "Türkiye'de İç Göçler Üzerine", s. 42.
- 5) Yakut Sencer, Türkiye'de Kentleşme, s. 36-69.
- 6) Sosyal Alandaki Gelişmeler IV, DPT, s. 49.
- 7) Aynı Eser, s. 41.
- 8) BBYKP, DPT, s. 7-9.
- 9) İBYKP, DPT, s. 266-267.
- 10) ÜBYKP, DPT, s. 852-854.
- 11) Aynı Eser, s. 851.
- 12) DBYKP, DPT, s. 253.
- 13) Aynı Eser, s. 474.
- 14) BBYKP, DPT, s. 164.
- 15) Aynı Eser, s. 166.
- 16) Aynı Eser, s. 168.
- 17) 1985 Yılı Programı, s. 320.
- 18) 1986 Yılı Programı, s. 350.
- 19) Sosyal Alandaki Gelişmeler IV, s. 44.

KAYNAKLAR

-
- ÇEZİK, Asuman, Bölgesel Gelişme, Kentleşme : Geçmiş Dönemlere İlişkin Bir İrdeleme, DPT, Ankara, 1978.
- Kentleşme - Yerleşme Sektör Raporu, DPT, Ankara, 1982.
- SENCER, Yakut, Türkiye'de Kentleşme, Kültür Bakanlığı, Ankara, 1979.
- TÜMERTEKİN, Erol, Türkiye'de Şehirleşme ve Şehirsel Fonksiyonlar, İ.Ü. İstanbul, 1973.

- TUNCEL, Metin, "Türkiye'de Kent Yerleşmelerinin Tarihçesine Toplu Bir Bakış", İ.Ü. Coğrafya Enstitüsü Dergisi, Sayı 23, 1980, İstanbul, s. 123-157.
- TÜMERTEKİN, Erol, "Türkiye'de İç Göçler Üzerine", İ.Ü. Coğrafya Enstitüsü Dergisi, Sayı 22, 1977, İstanbul, s. 29-42.
- DPT, Sosyal Alandaki Gelişmeler IV, Ankara, 1985.
- DPT, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1963-1967), Ankara.
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1973-1977), Ankara.
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1979-1983), Ankara.
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1979-1983), Ankara.
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, (1985-1989), Ankara.
- DPT, 1985 Yılı Programı, Ankara, 1985.
- DPT, 1986 Yılı Programı, Ankara, 1986.