

TÜRKİYE'DE KIRSAL YERLEŞME DÜZENİ VE KÖY KENT YAKLAŞIMI

I. GİRİŞ

Prof. Dr. Cevat GERAY

«Yerleşme olayı» insan kümelerinin barınaklarını kurdukları çevreyi, insan yaşam ve eylemlerinin oluşturduğu alanı kapsayan çok geniş bir kavramdır. (1) İlkel topluluklar, çadır yaşamı sürdüren göçebe, varı göçebe toplulukların barındıkları eyreti (geçici) yerleşmeler ile kent, kasaba, köy gibi sürekli yerleşmeler de bu kavrama girmektedir.

Yerleşme, doğa, insan ile onun yaptıklarını içeren bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece üzerinde salt insanları barındıran bir yeryüzü parçası olmakla birlikte, yer açısından öteki topluluklardan ayrılan, yakın uzak bir ilişkiler alanı olan, kendisine özgü bir işgücü, toplumsal örgütlenmesi, kültürü, özel bir tarihsel varlığı bulunan bir insan birliği durumuna girmektedir.

«Kırsal Yerleşme» deyimi ile, işbölümünün gelişmediği, ekonomisi tarıma dayanan, geniş aile türünün, yüzyüze komşuluk ilişkilerinin var olduğu, bu açıdan kentsel topluluklardan ayrılan toplulukların yaşadığı yerleşmeler anlatılmaktadır. «Köy» adı verilen topluluklar, öteki topluluklardan ayrı coğrafya, ekoloji alanlarında yerleşmiş, kendisine özgü bir işgücü, toplumsal örgütü, kültürü, özel bir adı, geçmişi bulunan, kentten daha az nüfuslu toplum birimleridir. (2)

Kent ile kır yerleşmelerini ayırdetmek için, bunlar arasındaki işlevsel, yapısal farklılıklar yerine, genellikle nüfus ayırımı ölçü olarak kullanılmaktadır. Bu amaçla, benimsenen ölçütler, 2 bin ile 20 bin, hattâ 100 bin arasında değişmektedir. Buradaki açıklamalarımızda, köy yasasının öngördüğü 2 bin nüfus ayırımına bağlı kalınmıştır. Fakat istatistiklerde, il merkezleri ile ilçe merkezleri dışında nüfusu ne olursa olsun, tüm bucak merkezleri ile köy muhtarlıkları «Kırsal yerleşme» sayıldığından bu ayırımdan uzaklaşmak gerekmiştir.

II. YERLEŞME SAYILARI

Eldeki bilgiler yerleşme birimleri sayısında sürekli bir artış olduğunu gösteriyor. (3) 1946 da il, ilçe, bucak merkezleri, köy muhtarlıkları, mahalle, mezra, kom ve benzeri küçük topluluklarla birlikte 64,756 yerleşme birimi vardı. 1961'de Devlet Su İşleri örgütüncü başlatılan 1967'de Köy İşleri Bakanlığınca tamamlanan 7 ve daha çok haneli yerleşmeler envanterine dayanılarak kırsal yerleşme sayısının 65, 277 olduğu İkinci Beş yıllık Kalkınma Plânında yazılıydı. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında İçişleri Bakanlığındaki kayıtlara göre kırsal yerleşmeler sayısının 74,000 olduğu belirtilmiştir. K.İ.B. Köy Envanter Etüdüleri Sonuçlarına göre, 70,407 yerleşim birimi bulunmaktadır. Köy İşleri Bakanlığı Y.S.E. Genel Müdürlüğüncü İl ölçeğinde hazırlanan «Yerleşim Üniteleri Kılavuz»larına göre bunların sayısı 86,164'tür. Öte yandan, merkez köyler seçimi için illerden istenen bilgilerden anlaşıldığına göre 5007'si merkez köy olmak üzere toplam yerleşme birimlerinin sayısı 45,474'dür. İçişleri Bakanlığından sağlanan resmi olmayan bilgilere göre 1965 de yerleşmeler sayısı 79,931'e yükselmiştir. Köy muhtarlıkları sayısı aşağı yukarı 35 bin çevresinde kaldığına, il ve ilçe merkezleri sayısında büyük artış olmadığına göre bu, çiftlik, kom ve benzeri küçük (köy altı) yerleşmeler sayısındaki artıştan ileri gemektedir. Üç - beş ailenin bir araya gelmesiyle yeni küçük yerleşmeler kurulmasının nedenlerini, toprak darlığına, etnik ayrılıklara, ruhsal, toplumsal gerçinliklere bağlayabiliriz.

Türkiye'deki yerleşme büyüklükleri, bunların sayı ve nüfus açısından göresel önemleri Çizelge 1'de gösterilmiştir. Çizelgeden anlaşılacağı gibi, 1960 da 2,000 nüfusun altındaki köy muhtarlıkları, toplam yerleşmelerin % 97 sini oluşturmakta, buna karşılık nüfusun ancak % 62 sini barındırmakta idi. 1970'de bunların oranı % 95'e, kapsadığı nüfusun oranı % 50'ye düşmüş bulunuyordu. Öte yandan, 1935'te toplam yerleşmelerin % 3 ünü oluşturan kasabalar ile kentler, nüfusun % 38'ini barındırmaktaydı. 35 yıllık dönem sonunda 1970'de kentsel yerleşmelerin toplam içindeki oranı % 4.6 olmuştur. Nüfusun % 50'si buralarda korunmaktaydı.

III. YERLEŞME BÜYÜKLÜKLERİ

Ortalama yerleşme büyüklüğünde oldukça anlamlı bir yükseliş olduğu istatistiklerden anlaşılmaktadır. 1935'te yerleşmeler ortalaması 458 iken, 1965 de 877'ye, 1970 de 1971'e varmıştır. Bir başka deyişle, yerleşmelerin 1935 deki ortalama büyüklüğü 100 sayılırsa, 1970'de 212'ye ulaşmış, aşağı yukarı iki katını aşmıştır. Aynı dönem içinde, kır yer-

ÇİZELGE : 1
Büyükliklerine Göre Yerleşmeler

	1935			1950			1965			1970		
	Nüfus kümeleri	Yerleşme Sayısı	Nüfus (000)	Toplam Nüfusa Oranı (%)	Yerleşme Sayısı	Nüfus (000)	Oranı Nüfusa Toplam (%)	Yerleşme Sayısı	Nüfus (000)	Toplam Nüfusa Oranı (%)	Yerleşme Sayısı	Nüfus (000)
0—50x	7,804	756	4.7	3,749	414	8.2	2,630	287	1.1	2,644	278	0.8
151—500	20,315	5,897	36.5	20,130	6,186	1.9	19,552	6,159	22.2	18,514	5,887	16.5
501—2000xx	6,697	5,239	32.4	10,187	8,255	4.4	12,826	10,729	38.7	13,702	11,562	32.5
2.001—10.000xxx	383	1,521	9.4	565	2,905	4.2	930	3,581	12.9	1,492	5,143	14.4
10.002—20.000xxxx	43	577	3.5	65	888	9.8	67	941	3.4	137	1,847	5.2
20.001—50.000	30	821	5.	30	918	39.4	52	1,473	5.2	85	2,607	7.3
50.001—100,000	4	252	1.5	6	397	29.5	18	1,223	4.4	25	1,711	4.8
100,001— ve daha çok	3	1,035	6.4	5	1,721	1.9	9	3,362	12.1	34	6,569	18.5
Toplam (+)	35,279	16,035	99.4	34,737	20,947	99.3	36,061	26,775	100.00	36,633	35,605	100

Kaynaklar : C. GERAY, «Urbanization in Turkey» CENTO Symposium on the Role of Local Government in National Development, Ankara, 1965, s. 138.

Genel nüfus Sayımı, İdari Bölünüş 24.10.1970
Ankara, 1973, s. XLVI—XLVIII, t. 5.7

Notlar : x Köy yasası uygulanmayan yerleşmeleri içermez.

xx Belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus önkoşulmaktadır.

xxx Kent sel ve köysel ayırımında 10.000 nüfus ölçüsü benimsemiştir.

xxxx Köy yasasına göre nüfusu 2000 ile 20.000 arasındaki köyler «Kasaba» denir.

(+) Oranların yüze tamamlanamaması, yapılan yuvarlama malardan, ya da nüfus kümesi bilinmeyenlerden ileri geliyor.

leşmelerinin ortalama büyüklüğü 608'e varmıştır. Bu, endeks sayılarıyla, 100'den 178'e yükselişi anlatmaktadır. Orman içi köylerde, orman dışı köylere göre muhtarlıkların nüfusca daha küçük olduğu anlaşılmaktadır. Kırsal toplulukların genellikle büyüdüğünü, fakat bunun hiçbir zaman kentsel topluluklardaki büyümeyi aşamadığını anlıyoruz. Duruma başka bir açıdan da bakmakta yarar vardır. Köy muhtarlıklarının nüfus kümelerine göre dağılışı ilgi çekicidir. (Çizelge 2)

ÇİZELGE : 2

Kırsal Nüfusun Köy Muhtarlıklarına (Büyükliklerine Göre) Dağılımı

Nüfus Grubu	1935		1960		1965		1970	
	Yerleşme (%)	Nüfus (%)	Yerleşme (%)	Nüfus (%)	Yerleşme (%)	Nüfus (%)	Yerleşme (%)	Nüfus (%)
0—150	22.4	6.1	7.4	1.5	6.5	1.2	7.3	1.3
151—250	24.	13.6	16.8	6.4	14.6	5.4	15.2	5.
251—500	34.2	34.4	38.3	26.2	36.8	33.6	36.3	21.8
501—750	11.5	19.6	18.7	21.6	19.4	20.6	28.8	32.8
750—1500	6.7	18.3	13.1	23.2	18.6	29.4	7.2	14.2
501—2000	.7	3.2	3.9	11.2	2.	6.2	2.	5.5
001—	.5	4.3	1.6	9.9	2.1	13.3	3.2	19.4
Toplam	100.	100.	100.	100.	100.	100.	100.	100.

2 sayılı çizelge köy muhtarlıklarındaki nüfusca büyümeyi göstermektedir. Nüfusu 250'den az olan muhtarlıkların göresel önemi 1935 de % 46,4 iken, 1970'de % 22,5'e düşmüştür. 1500'den çok nüfuslu muhtarlıklar sayısında önemli bir artış (% 12'den % 24,9'a) görülmektedir. Yine aynı çizelgeden, 1935'te % 80,6 gibi büyük çoğunluğun 500'den az nüfuslu küçük muhtarlıklar olduğunu, buna karşılık, buralarda kır nüfusunun ancak % 54.1'in yaşadığını anlıyoruz. Nüfusu 500'den çok olan muhtarlıklar, toplamın ancak % 19.4 ünü oluşturmalarına karşın, nüfusun % 45.9 unu barındırmaktaydı. 1970'de 500' den az nüfuslu muhtarlıklar % 58.6'yı oluşturmakta, kırsal nüfusun % 28.1'ini barındırıyor. 500'den çok nüfuslu muhtarlıklar, toplamın % 41.4 oranıyla nüfusun % 71.9'unu kapsamaktaydı. Orman içi köylerin % 80'i 500'ün altında nüfusa sahip iken bu oran 1960'ta % 67'ye düşmüştü.

IV. YÖNETSEL AÇIDAN KIRSAL YERLEŞMELER

Köy yasasına göre nüfusu 2 binin altındakiler köy, 2 ile 20 bin ara-

sındakiler kasaba, 20 binden çok olanlar da kent sayılmaktadır. Nüfusu 2 binin altında olmasına karşın, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması gerektiğinden, bunlar kentsel topluluklar arasında yer almaktadır. Nüfusu 2 binin altındaki bucak merkezleri de köy sayılmaktadır. O halde, kır yerleşmeleri bucak merkezleri ile birlikte köy muhtarlıklarını içermektedir. Nüfusu 2 binin altında olsa bile il ve ilçe merkezleri kentsel yerleşme sayılmaktadır.

Yönetmelik açıdan kırsal yerleşmeler üç kümede incelenebilir : (4)

- a. Nüfusu 150 ile 2.000 arasındaki köyler (köy yasası uygulanan muhtarlıklar)
- b. Nüfusu 150'den az olan (köy altı) yerleşmeler
- c. Yarı göçebe olan topluluklar.

Birinci kümede yer alan yerleşmeler, köy topluluklarının büyük çoğunluğunu kapsayan köy muhtarlıklarıdır. İkinci küme, çiftlik, oba, kom, mezra gibi adlar alan küçük topluluklar (köyaltı yerleşmeler) dir. Bunlardan kimisi, köy yasasının uygulanmasına yöneticilerce izin verildiği yerlerdir. Bunlara «benzer muhtarlıklar» da denilebilir. Geri kalanlar ise köy yasası dışında kalmaktadır. En yakın muhtarlığa bağladıklarından, bunlara, «bağlantı» diye anabiliriz. «Benzer muhtarlık» ya da «bağlantı» durumunda olmayanlar göreneklere göre yönetilir. Üçüncü küme, hayvancılıkla geçinen, mevsimlere göre yer değiştiren, genellikle çadır yaşıntısı sürdüren köylü nüfus kümeleridir. Bunlarla ilgili kesin sayısal bilgiler yoktur.

Bu üç kümeden özellikle ikincisini oluşturan küçük yerleşmeler çeşitli yönetmelik sorunlar yaratmaktadır. Bunlardan ayrı bir muhtarlık durumuna getirilemeyen «bağlantı» durumundakiler köy merkezinde yapılan hizmetlerden, tesislerden istenildiği ölçüde yararlanmamaktadır. Bu nedenle, onların yapımına, bakımına katılmada gönülsüzdürler. Buralarda dış etkenlerden korunma, can ve mal güvenliği gibi sorunlar başta gelmektedir. «Benzer Muhtarlık» durumundakiler birtakım yerel hizmetleri başarmak için yeterli «salma», «imece» yetkilerine sahip değildirler.

Üçüncü kümeyi oluşturan yarı göçebelerin en önemli sorunu bunların elverişli yerlere yerleştirilmeleridir.

Yönetmelik açıdan köy yerleşmeleri Çizelge 3'de gösterilmiştir.

Muhtarlık sayıları 1946'dan bu yana artmıştır. Fakat bu artış bağlantıların artışından yüksek değildir. Muhtarlıkların toplam kır yerleşmeleri içindeki oranı, % 44,3'den 41,6'ya düşerken, bağlantıların oranı % 47.6 dan % 55'e yükselmiştir. Nüfusu 150'den az olan benzer muhtarlıklar sayısında göze çarpar bir azalma görülmektedir. Bunların oranı % 8.1 iken % 3.4'e düşmüştür. Bunu, nüfusu artan küçük toplulukların muhtarlık kümesine geçmesiyle ya da çevre muhtarlıklara bağlanmasıyla açıklaya-

ÇİZELGE : 3

Yönetmelik Açısından Köy Yerleşmeleri (1946 ve 1970)

Yerleşme Birimi	1946		1965x		1965		1970 xx	
	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran	Sayı	Oran
Muhtarlık	28.532	44.3	33.426	41.6	35.630	52.6	35.400	47.5
Benzer Muhtarlık	5.153	8.1	2.632	3.4	—	—	—	—
Bağlantılar	30.690	47.6	44.146	55.0	29.639	47.4	38.600	52.5
Toplam	64.375	100.	80.204	100.	65.267	100.	74.000	100.

x N. Özen'in hesaplamasına göre.

xx İkinci Beş yıllık Kalkınma Planında gösterilen.

biliriz. Bağlantılar sayısındaki artış, muhtarlıkları oluşturan parçaların, mahallelerin sayısındaki bir artışı göstermektedir. Ancak elimizde muhtarlıkların kaç parçadan oluştuğuna ilişkin bilgiler yoktur. Yapılan kimi gözlemler, 13 ayrı parçadan oluşan köylerin bulunduğunu göstermektedir' D.P.T'nin 1968'de yaptığı Türk Köylerinde Modernleşme Eğilimleri Araştırması, örneğe giren köylerin % 71'nin tek bir parçadan oluştuğunu, % 44 gibi önemli bir oranın 2 ya da daha çok parçaya (köyaltı yerleşmeye) sahip bulunduğunu ortaya koymuştur. Muhtarlıkların küçük parçalardan oluşmasının genellikle yönetsel açıdan, iletişim, ulaşım, hizmet götürme ve güvenlik güçlüğü doğurduğu, bu yüzden toplum kalkınması çalışmalarını kısıtladığı bir gerçektir. Orman köylerinden % 52'sinin iki ya da daha çok parçadan oluştuğu anlaşılıyor. Orman dışı köylerin onda biri, orman içi köylerin dörtte biri, dört ya da daha çok parçadan oluşmaktadır.

V. KURULUŞ YERİ, KONUM VE BİÇİMİNE GÖRE KÖYLER

Köylerin kuruluş yeri, biçim ve konumu köye yönelik plânlı çalışmalar açısından önemlidir. Bununla ilgili bilgileri şöylece özetleyebiliriz.

1. Muhtarlıkların % 19'u ovada, % 11'i vadide, % 24'ü etekte kurulmuştur. Sırt ve yamaçta kurulmuş muhtarlıklar ise köylerin % 45'ini oluşturmaktadır. Orman içi köy muhtarlıklarından yalnızca % 3'ü ovada, % 55'i de sırt yada yamaçta kurulmuştur. Orman alanlarının % 3'ü % 15-20, gerisinin % 25 lik bir eğim gösterdiğini ansımalıyız. Toprağı dar olan ve çetin engebeler üzerindeki bu köylere hizmet götürmenin güçlüğü ortadadır.

Ova köyleri, genellikle dış dünyaya, yeniliklere, pazara açık, toplumsal değişime elverişli, dağ köyleri geçimlik ekonomik yapısı ile görenekçi, kapalı, toplumsal değişime elverişsiz bir toplumsal yapıya sahiptirler.

2. Muhtarlıkların % 72'si «toplu yerleşme» adı verilen kümeye girmektedir. Geri kalan % 28'i de «dağınık yerleşme» niteliğindedir. Dağınık evlerden oluşan köylere hizmet götürülmesindeki güçlükler bilinmektedir. Orman içi köy muhtarlıklarından % 55'inin dağınık, % 42'sinin toplu olduğu unutulmamalıdır.

3. Muhtarlıkların birbirlerine, yönetim merkezlerine uzaklıkları da dikkati çekicidir. Köylerden % 62.9'u ilçe merkezlerine 30 kilometreden az, geri kalanlar ise 30 ve daha çok kilometre uzaklıktadır. DPT. tarafından yapılan Türk Köyünde Modernleşme Eğilimleri adlı araştırma sonuçlarına göre, örneğe giren köylerin % 45'i ilçe merkezine 1 saatten az, % 29'u 1—2 saat arasında, % 18'i 3—4 saat arasında, % 9'u 5 saatten çok çekmektedir (5).

4. Köy muhtarlıklarından küçük de olsa belli bir yüzdesi bataklık ya

da sazlık yakınında kurulmuştur. Bunların oranı 1945 de % 6.1 iken 1960 da % 2.3'e düşmüştür. Bu durum hem güvenlik, hem de sağlık açısından sakıncalar taşımaktadır.

5. Köylerimizin büyük kesiminin doğal afetlere geniş ölçüde uğradığı bir gerçektir. F. Frey araştırması sonuçlarına göre son beş yıl içinde köylerden % 27'si sel, % 5'i yer sarsıntısı, yangın, % 4'ü toprak kayması felâkete uğramıştır. Yer sarsıntısı kuşaklarının Türkiye'nin % 40'ını kapsadığı düşünülürse konunun önemi daha kolay anlaşılır. Âfet işlerinden sorumlu olan İmar ve İskân Bakanlığının köylerden ne kadarının yer sarsıntısı ve benzeri afetlere uğrayabilecek yerlerde bulunduğuna ilişkin kesin bir bilgisi yoktur. Toprak kayması, su baskını, taş düşmesi tehlikelerine karşı Bakanlığa başvuran köylerin sayısı 4500'ü bulmuştur.

VI. SORUNLAR

Kırsal yerleşme düzeninin yarattığı sorunlara Kalkınma plânlarında değinilmiştir. Ussal bir hizmet politikasının yerleşme politikasıyla birlikte düşünülmesi gerektiği, bu sorunların çözümünde toplum kalkınmasından yararlanılması I. Beş Yıllık Kalkınma Plânında belirtilmişti. Plân ayrıca iyi bir yerleşmeyi olanaklı kılacak bilgilerin toplanmasına hız verilmesini öngörmüştü. Bu araştırmaların hangi aşamada olduğuna ilişkin bir bilginiz yoktur. Ancak toplum kalkınması deneme alanlarıyla ilgili araştırmalar ile gözlemler; Kentleşme konusundaki kimi araştırmalarda bugünkü biçimiyle yerleşme düzeninin çeşitli güçlükleri ortaya çıkardığı gösterilmektedir. Bu sorunlar şöylece özetlenebilir (6).

1. Kamusal hizmetler ile alt yapı, küçük topluluklarda, en elverişli işletme büyüklüğüne karşılanacağı için, daha pahalıya mal olmaktadır. Nüfus arttıkça, kişi başına gider azalmakta, belli bir büyüklükte bu optimuma varmaktadır. Optimum büyüklük aşıldıkça, kişi başına gider yeniden artmaktadır. Ülkemiz de, çoğunlukla böyle küçük topluluklardan oluştuğuna göre, kişi başına gider yüksektir. Hizmet ve yapıların maliyeti, yerleşmelerin büyüklüğü konusunda bir inceleme yapılmış değildir. Salt köy okulları konusunda 1500 nüfusun 5 derslikli bir okul için asgari büyüklük sınırını oluşturduğu hesaplanmıştır. Kentsel alt yapı konusunda olduğu gibi, öteki kırsal hizmet konuları için de optimum büyüklük ve maliyetler hesaplanmalıdır.

2. Küçük toplulukların sorunlarıyla uğraşmak yönetsel açıdan çeşitli güçlükler doğurmaktadır. Olanaklar ve dikkat çok sayıdaki yerleşme noktalarına yayılmakta, yoğunluğunu, etkisini yitirmektedir. Yönetim ile halk arasında, toplulukların, kümelerin kendi aralarında iletişim kanalları ve olanakları zayıflamaktadır. Dağınık küçük yerleşmeler güvenlik, esenlik sorunları

yaratmaktadır. Yöneticiler ve görevliler, ulaşılması kolay köylerle, büyük yerleşme birimleriyle ilgilenmektedirler.

3. Küçük toplulukların yerel gereksinmelerini gidermek, sorunlarını çözmek için giriştikleri çabalar da yetersiz kalmaktadır. Bu topluluklar gerekli parayı, işgücünü sağlamakta bazı güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Öte yandan, aynı maliyetle hizmetlerden daha çok sayıda insan yararlanabilecekken daha az sayıda insanın yararlanması gibi bir durum ortaya çıkmaktadır.

4. Elverişsiz yerde kurulmuş, küçük ve dağınık topluluklar, bir yandan toprak darlığından yakınmakta, öte yandan ürünlerini pazarlama, değerlendirme güçlükleriyle karşı karşıya bulunmaktadır.

5. Küçük topluluklarda, özellikle çok parçalı köylerde halkın hizmetlere katılma oranı düşük olmaktadır. Kendisinin yararlanamadığı bazı hizmetlerin, yapıların gerçekleştirilmesine gönüllü olarak katılmamakta, bu yüzden zorlamalara gidilmektedir.

6. Küçük toplulukların yeni teknik, yöntem ve fikirlere karşı daha bağınaz bir tutum içinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan, küçük topluluklar kitle iletişim araçlarından daha az oranda yararlanabilmektedir. Radyo dinleme, gazete okuma, sinemaya gitme gibi eylemler küçük topluluklarda, örneğin 200'ün altındaki topluluklarda dikkati çekecek ölçüde düşük oranlardadır. Tarımda verimin, üretimin artması köylünün yeni uygulamaları, yöntemleri benimsemesine bağlı olduğuna göre, bağınazlık yanında, kitle iletişim araçlarından daha az oranda yararlanılabilmesi, çalışmalarını olumsuz yönde etkilemektedir.

7. Dağınık ve küçük topluluklarda yoğun tarıma geçişte daha çok güçlüklerle karşılaşmaktadır.

VII. ÇÖZÜM YOLLARI VE ÖNERİLER

A. Köylerin Birleştirilmesi

Köy yerleşmelerinin sayıca çokluğu, nüfusca küçüklüğü, dağınıklığı, küçük küçük parçalardan oluşması, elverişsiz topografya, coğrafya koşulları içinde bulunması gibi nedenlerle köylerin kalkınması için girişilen çabaların verimli olması, hizmet maliyetinin düşürülmesi amacıyla, uzun süredir köylerin birleştirilmesi yolunda öneriler yapılmaktadır. Kamu oyunda, kimi siyasal parti programlarında köylerin birleştirilmesiyle ilgili öneriler ileri sürülmektedir. Köy sayısının 4 ya da 5 bine indirilmesi «tarımkent», «köykent» adı verilen merkezlerin kurulması, hizmet götürme politikası açısından köyleri 3—5 bin nüfuslu merkezlerde toplamanın yararları açıktır (7). Ancak, 40 bine yaklaşan muhtarlıkların, 80 bini bulan yerleşme birimlerinin sayısını azaltmak, bunları dörtte birine, beşte birine, ya da onda birine indirmek kâğıt üze-

rinde oldukça kolay gibi görünmektedir. Milyonlarca insanı başka merkezlere yerleştirmek, kabaca bir tahminle, 10 bin köyü yerinden kaldırmak çeşitli yönlerden güçlükler doğurabilir. Bu güçlükleri şöylece sıralayabiliriz :

— Bir ailenin yeniden yerleştirilmesi, üretici durumuna getirilmesi için 1963 fiyatlarıyla 20 bin lira gerekirse, 10 bin haneli bir köy için 2 milyon, 2500 köy için 5 milyar, 5 bin köy için 10 milyar, nihayet 10 bin köy için 20 milyar lira gereklidir. Geri kalmış bir ekonominin sınırlı olanakları içinde böyle bir amaca bu denli büyük kaynak ayrılamaz.

— Alışılmış çevreden ayrılmağa herkesin kolayca istekli olması beklenemez. Buna karşı kuvvetli tepkiler doğabilir. Büyük kitleleri başka yörelere yerleştirmek için birtakım zorlamalara gitmek gerekebilir. Bunun demokratik açıdan sakıncaları açıktır.

— Toprak ve İnsan ilişkilerini en uygun biçimde düzenlemeksizin köylerin birleştirilmesi gerçekleştirilemez.

Kamu düzeni, esenliği, güvenliği, sağlığı, ulusal çıkarları gibi nedenlerle başka yörelere yerleştirilmesi zorunlu bulunan yerleşmeler dışında, yurt çapında köylerin birleştirmesine gitmek, hizmet götürme politikası açısından uygun düşse bile, kimi yararlarına karşılık, çeşitli güçlükleri de yanında getirebilir. Bu açıdan, bugünkü yerleşme düzeninin sakıncalarını giderecek daha az maliyetli düzenlemelere gitmekte yarar vardır.

Benzer bir durum orman köylerinin kalkındırılmasına ilişkin öneriler için de söz konusudur. Orman içinde yaşayan, bu nedenle ormanın yokolmasında etkisi görülen köylü nüfusun orman dışına aktarılması önerilmektedir. Orman varlığının kurtarılması, orman içinde yaşayan 6 milyon insanın orman dışına göçürülmesine, daha verimli topraklara yerleştirilmesine bağlı görülmektedir. Bu konuda, nitelik değil, nicelik farkı taşıyan ikinci bir öneri de yalnızca yerinde kalkındırılmasına olanak bulunmayan köylerin orman dışına göçürülmesidir. Her iki görüş de, çözümünü tarımda ve köyde araması nedeniyle gerçekçi değildir. Oysa kırsal kesimdeki işgücü artığının tarım ve orman dışındaki çalışma alanlarına, endüstri ve hizmetlere aktarılması zorunludur. Köylünün, orman köylüsünün toprak sorunlarının toplumsal adalet uyarınca çözülmesi köye yönelik çabaların da başarısının ön koşuludur. Bu nedenle ki orman köylerinin yerleşme sorunları, orman dışı köylerin sorunlarından soyutlanamaz (8).

B. Merkez Köy Yaklaşımı

Köy sorunlarının çözümünde öngörülen bir yaklaşım da küme köylerin merkezindeki bir yerleşim yeri aracılığıyla hizmet götürmek, yerel toplulukları bu yoldan etkilemek, bunların kalkınmalarına yarayışlı ortamı hazırlamaktır (9). Çabaların, köy kümelerinin merkezi durumunda olan bir yerleşme noktasında odaklaştırılmasına ilişkin görüşler yeni değildir. Fakat bunun ulu-

sal çapta bir siyasa olarak kalkınma plânlarına geçirilmesi yeni bir gelişmedir.

Konuya ilk önce Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında değinilmiştir. 1970 yılı programında dağınık bir özellik gösteren köy yerleşim düzenini belirli bir ölçüde olumlu yönde etkilemek amacıyla tarım kooperatifleri, sağlık ocağı, ana çocuk sağlığı merkezi, ortaokul ve bölge okulları, köy sanat ve meslek kursları, selektör evi, PTT şubesi ya da ajansı ile benzeri yerlerin 1971 program yılından başlayarak, «gelişme gücüne sahip» merkezi nitelikteki köylerde toplanacağı, öngörülmüştür. Ayrıca kırsal topluluklara geçici nitelikte görev yapan kamu görevlilerinin hizmetlerini bu köylerden yapmalarının sağlanacağı programda belirtilmiştir. Bu nitelikteki köylerin saptanması için araştırma yapılması öneriliyordu. 1972 yıllık programında, farklı ölçütlere dayalı olarak seçilmiş olan merkezi köyler aracılığı ile, köye hizmet sunan kuruluşların hizmet yapılarının, tesislerinin farklı yerleşmelere dağılmasının önlenmesi, belirli merkezlerde toplanması öngörülmüştür. Bu amaçla ortak ölçütlerin geliştirilmesi, 1972 yıllık programıyla Köy İşleri Bakanlığının yürütücülüğüne verilmiştir. Girişilen bu ön çalışmalar sürdürülürken, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında merkez köylere ilişkin olarak şu amaçlar saptanmıştır :

— Başlıca niteliği dağınıklık ve sayısal çokluk olan kırsal yerleşim biçiminin, buralara götürülen hizmetlerin kapsam ve sınırlarını genişletme, maliyetini arttırma gibi olumsuz etkilerini gidermek,

— Sunulan hizmetlerden tüm köylü nüfusun yararlanmasını sağlamak,

— Köylü nüfusun pazarla, ulusal yaşantıyla tümleşme sürecini hızlandırmak,

— Kırsal yerleşim düzenini geliştirmek.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânında, köylere farklı ölçütlere dayalı olarak seçilen merkezler aracılığı ile hizmet götüren hizmet birimleri ile geçici nitelikte görev yapan kamu görevlilerinin merkez köylerde toplanması öngörülmüştür.

1973 Yıllık Programı kırsal yerleşimlere merkez köy aracılığı ile götürülecek nitelikteki hizmetlerle tesislerin saptanmasını, bunların yalnız bu köylere götürülmesini öngörmekteydi. Burada merkez köy kapsamı içinde kalan yerleşimleri içeren yeni bir yerinden yönetim biriminin kurulması konusunun, köy yerinden yönetim birlikleri kurulması seçeneği de gözetilerek araştırılması 1973 programında yer almıştır. Ayrıca, merkez köylerle ilgili olarak bu yerleşimlerde toplanan hizmetleri, hizmet tesislerini, görevli personeli, niteliklerini, hizmet sunduğu yerleşim sayısını, nüfusunu belirleyen bir bilgi kayıt sisteminin geliştirilmesi bu arada ilçe, il ve merkezden yönetim basamaklarında ve bunlar arasında verimli bir iletişim düzeninin sağlanması, 1973 programında öngörülmüştü.

Merkez köylerinin saptanmasına geçilmeden, çeşitli kuruluşların köye yönelik hizmetler için uyguladığı ölçütler incelenmiştir. Bunlar arasında ortak olan ölçütler sonradan saptanmıştır. Merkez köylerin seçiminin, merkezde değil, merkezin yol göstermesi, gözetimi altında taşrada yapılması uygun görülmüştür. Merkez köy adayı olarak seçilecek köylerin ilkönce ilçede kaymakamın başkanlığında kamu görevlilerinden oluşan bir kurulca saptanıp, il'e önerilmesi, il'de valinin başkanlığında il daire müdürlerinden oluşan bir üst kurulca kararlaştırılması yoluna gidilmiştir. Devlet Plânlama Örgütü Müsteşarlığı 8.2.1972 günlü 2.12.2.27—885 sayılı bir genelge ile valiliklerden merkez köy adaylarını saptamalarını, adlarını, nüfuslarını, bağlı oldukları ilçe ile merkeze bağlanacak yerleşimlerin sayılarının, nüfuslarının bildirilmesini istemiştir. Bu genelgede merkez köy siyasasının amaçları şöyle açıklanmıştır :

— Tarımla geçinen nüfusun ekonomik toplumsal, kültürel gereksinmelerini tüme yaygın olarak karşılamak,

— Köye giden hizmetlerin, yer, insangücü, zaman yönünden eşgüdümüne sokulmasını, programlanmasını sağlamak, böylece köy yatırım ödeneklerini ussal biçimde kullanmak.

— Ekonomik değişmeyi sağlayacak, teknolojik yeniliklerin köye ulaştırılmasını, teknik bilgilerin, becerilerin öğretilmesini sağlamak,

— Toplumsal değişmeyi hızlandıracak ortamı hazırlamak, bu merkezlerde oluşacak tüketici topluluğun beslenme gereksinmelerini karşılamak amacıyla çevrenin bitki kalıbını düzenlemek, tarımsal verimi artırmak,

— Tarımla geçinen nüfusun çalışma olanaklarını arttırmak,

Sözü edilen genelgede, illerin aşağıdaki ölçütlere göre merkez köyleri seçecekleri de açıklanmıştır. Şöyle ki:

1. Nüfus yoğunluğu,
2. Çevre köyleri ile ulaşım olanakları,
3. Belirli üst yapı kurumlarının, kamu hizmetlerinin çoğunluğuna sahip bulunmak (meslek kursları, tarım satış ve kredi kooperatiflerince işletilen tesisler, sağlık evi, sağlık ocağı, PTT ajansı ya da şubesi, selektör evi, yapay tohumlama ve aşım istasyonu, çamaşırhane, hamam, meyva bahçeleri, fidanlık, değirmen, fırın, turistik gazino, otel, köy konağı, pazaryeri v.b.),
4. Çevre köyleriyle ekonomik, toplumsal uyumluluk,
5. Öbür yerleşim birimleriyle yerel uyum ve birlik,
6. Doğal kaynaklar, turizm potansiyeli,
7. Çevresel özellikler.

İlk aşamada illerin saptadıkları merkez köyler sayısı 5,007'yi bulmuştur. İllerin bu önerisine karşılık, Köy İşleri Bakanlığınca 4351; Milli Eğitim Bakanlığınca 6059, Tarım Bakanlığınca 4063 merkez köy seçilmesi önerilmiş-

tir. Merkez köylere bağlı olarak hizmetlerden yararlanacak olan yerleşimlerin sayısı 40. 767'dir. Merkez köyün ve hizmet sunacağı köylerin nüfusu il'den ile, bölgeden bölgeye değişmektedir. Merkez köylerdeki hizmetlerden yararlanacak ortalama nüfus bazı illerde 815 iken bazı illerde 21.847'yi bulmaktadır. İlk gözlemlerden merkez köylerin kimi kez çok yakın yerlerde seçildikleri, kimi kez de yörenin bir kesiminde toplandığı, öbür kesiminde seyrek ya da hiç bulunmadığı anlaşılıyor. Köylü nüfusu aynı olan iki ilçede hiç bir merkez köy önerilmezken, başka bir ilçede yedi köy önerilmesi gibi durumlarla karşılaşmıştır. Merkez köye bağlı yerleşim yerleri ortalaması en az 1.2 en çok 64'tür. Merkez köylere ilişkin bu ilk seçim sonradan ilgili kuruluşlar ile yerel yöneticilerin görüşleri alınarak değerlendirilmiştir. Yeniden seçim yapılması zorunlu görülmüş, Devlet Plânlama Örgütü 31.8.1973 günlü, 2.14.2.1.-73-6477 sayılı genelgesiyle merkez köy kavramı tanımlanmış, yararlanılacak ölçütleri, gereken ek çalışmaları açıklamıştır. Genelgede verilen tanıma göre merkez köy, «kamu örgütlerinin köye, köylüye götürmekle yükümlü oldukları hizmetlerden merkezi bir yerleşim aracılığı ile götürülmekte olanlarının örgüt, tesis, personel ve hizmetle ilgili özelliklerinin toplandığı merkezi yerleşim yeri»dir.

Bu tanıma göre:

- Merkez ilçe ile merkezleri ölçütlere bakılmaksızın kasaba sayılmış, bunlar dışındaki belediye yerleşmelerden ölçütlere uyanlar merkez köy olarak nitelendirilmiş, ;
- Bucak merkezleri de ölçütlere uyuyorsa merkez köy seçilmiştir.

Köylerin, «gelişme potansiyeli», «ekonomik ve sosyal uyumluluk», «yeterli alan» durumları da ikinci kez yapılacak merkez köy seçiminde dikkate alınmış, ulaşım, nüfus, tesislerle ilgili ağırlıklar değiştirilmiştir. Merkez ilçe ve ilçe merkezleri dışında, 3546 köy, merkezi köy olarak seçilmiştir. Bunlar aracılığıyla 24510 bağlı yerleşim yerindeki 10.5 milyon nüfusa hizmet götürülmesi amaçlanmıştır. Seçilen merkezlerden 361'i (% 10) belediye örgütüne sahiptir. 561'i de (% 16) Bucak merkezidir. Belediye bucakların oranı % 2'dir. Muhtarlıklar % 71 oranıyla büyük çoğunluğu oluşturmaktadır. Kom, mezra, divan ve benzeri köy altı yerleşmeler 0,5 oranına bile varmamaktadır.

Merkez köy uygulaması yalnızca hizmet ve tesislerle sınırlı tutulmuştur. Yerleşim düzenini etkilemek amacı uzun solukludur. Ekonomik girişimlerin dağılımı, endüstrileşme tarımsal endüstrilerin geliştirilmesi siyasalarıyla, işin ekonomik boyutuyla birarada ele alınmamıştır. Bunun gibi, merkez köye bağlı yerleşim kümelerinin yönetsel statüsüne ilişkin ilkeler de saptanmış yeniden düzenleme önlemlerine başvurulmuş değildir. Merkez köylerin, köy sorunlarının ele alınması, yerel halkın sorunlarını çözme girişkenliğini kazan-

ması, yerel kaynakların harekete geçirilmesi, ileri teknolojinin yayılması, yerel örgütlenmelerin geliştirilmesi için bir toplum kalkınması ve halk eğitimi merkezi görevini de yüklenmesi düşünülmemiştir.

Görüldüğü gibi, merkez köy yaklaşımı, yalnızca hizmet götürme işleviyle sınırlı kalmıştır. Yerleşme, üretim, örgütlenme, endüstrileşme, insan-toprak ilişkilerini düzeltme açısından toplumsal ve ekonomik değişme boyutlarını içermemektedir.

Uygulamada, hizmet götürülmesinde de «merkez köy» ilkelerine uyulmadığı anlaşılmaktadır.

C. Köy—Kent Yaklaşımı

Kırsal sorunların, yerleşme deseni açısından çözümünde önerilen üçüncü yaklaşım «köy—kent» tasarıdır. Önce 1969 sonra 1973 Seçim Bildirgele-ri'nde, MSP ile kurduğu hükümetin izlencesinde CHP, köy—kent'e ayrı bir yer vermiştir. CHP'nin bu önerisi, MHP'nin benimsediği «tarım—kent» önerisiyle benzerlikler taşıyor gibi görülmekteyse de «köy—kent», temelinde CHP'nin savunucusu olduğu, «halk kesimi»nin kırdaki uzantısı, hatta kökeni olarak ele alınmaktadır. Böylece, köy—kent deseni, kentte, tarımda istenen düzen değişikliğinin bir uygulama aracı olarak toplumsal, ekonomik boyutlar getirmektedir. CHP 1973 Seçim Bildirgesinden de anlaşılacağı gibi, köy—kent, köyden kente, köylülüğten kentliliğe, tarım toplumundan endüstri toplumuna sağlıklı, düzenli olarak geçilmesi amacına yönelmiştir. CHP Genel Başkanı Sayın Ecevit'in, Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığında 18 Mart 1974 günü düzenlenen toplantıda başbakan olarak yaptığı konuşmada da belirttiği gibi, köy—kentlerle yalnızca yeni bir yerleşim biçimi, yeni bir yönetim biçimi değil, kırsal kesimde yaşayan halkın özlemlerine, alışkanlıklarına en uygun bir yaşam biçimi getirilmek istenmektedir.

1. Tanım ve Amaçlar

Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığının konuya ilişkin ön raporunda, köy—kent, «en geniş anlamda, kırsal kesim nüfusunun sosyal, kültürel, ekonomik, kamusal gereksinmelerini karşılayacak biçimde donatılmış kırsal yerleşim birimi» olarak tanımlanmıştır.

Görüldüğü gibi bu tanım, çeşitli gereksinmeleri karşılayacak biçimde Köy—Kent'in donatılmasına ağırlık vermekteydi. Daha sonra, aynı bakanlıkta geliştirilen bir tanıma göre, köy—kent, yalnızca duyulan toplumsal, kamusal alt—yapı gereksinmelerini karşılamayı değil, bölgesel koşullara uygun olarak rımda ilgili endüstri kuruluşları ile ekonomik gelişmeyi, iş olanakları yaratmayı amaçlayan, kır ile kent arasındaki farklılığı azaltan, bölgelerarası dengesizliği gideren bir gelişme merkezi olarak tanımlanmıştır.

KÖY—KENT'ler ile güdülen ana amaçların şunlar olduğu anlaşılıyor :

— Kırsal kesim nüfusunun tüm gereksinmelerinin düşük maliyetle kar-

şılanması,

- Tarımdaki işsiz nüfusa iş olanaklarının yaratılması,
- Büyük kentlere nüfus akımının yutulurak sağlıklı kentleşmenin sağlanması,

Bu ana amaçlara bağlı olarak, kırsal kesimde :

- girişim yeteneklerinin geliştirilmesi,
- üretimin arttırılması,
- teknolojik yeniliklerin yaygınlaştırılması,
- değerlendirilmeyen yerel kaynakların değerlendirilmesi,
- kapital birikiminin sağlanması,
- kredi sorunlarının çözümü, tefeciliğin önlenmesi, gibi yan amaçlar öngörülmektedir.

Yukarıda özetlenen amaçlar gerçekleştirildiğinde köy—kent'ten sağlanacak yararlar da sözü edilen ön—raporda belirtilmiştir. Ekonomik açıdan, köy—kent'in, kullanılmayan işgücünün değerlendirilmesi, kişi başına gelirin arttırılması, artık gelirin halka aktarılması, endüstrileşmenin hızlandırılması, ucuz, kaliteli tüketim mallarının sağlanması, tarım dışı kesimlerde köylüye iş olanakları sağlanması gibi yararlar beklenmekteydi. Kırsal toplulukların sorunlarına sahip çıkması, sosyal güvenliklerinin sağlanması, sağlık koşullarının iyileştirilmesi, kentleşmenin düzenli biçime sokulması, toplumsal—ekonomik örgütlenmenin kolaylaştırılması beklenen yararlar arasındaydı.

2. İşlevler

Köy—kent tasarısı ile güdülen amaçlar, beklenen yararlar ışığında, köy—kent'e yüklenmek istenen işlevler şöyle sıralanabilir :

- *Ekonomik* (Tarımda üretim, verim, gelir artışı, endüstrileşme, kırsal kesimde iş olanakları yaratılması, toplumsal adalete dayalı gelir dağılımı)
- *Toplumsal* (Dengeli kentleşme, bölgelerarası dengeli kalkınma, köy ile kent arasındaki farklılıkların giderilmesi, toplumsal alt—yapı ve hizmetlerin sağlanması)
- *Yönetimsel* (köylüyü toplumsal hizmetlerden yararlandırma)
- *Örgütsel* (Kooperatifleşme)
- *Yerleşimsel* (dağınık ve küçük kırsal yerleşmelerin toplulaşması)

Bu işlevlerden herhangi birinin daha ağır basması söz konusu olsa bile, bunların tümü birlikte bir anlam taşımakta, köy—kenti öbür yerleşimlerden, öbür yaklaşım desenlerinden ayırt etmektedir. Bu nedenle, sözü edilen işlevleri kısaca gözden geçirmekte yarar vardır.

a. Köy—kentin ekonomik işlevi (11).

Köy—kent'e yüklenmek istenen ekonomik işlevleri kavrayabilmek için

ülkemizin, kırsal kesiminin içinde bulunduğu duruma bir göz atmak gerekir. Karma ekonomiye dayalı düzen, kalkınmayı geniş kitlelere indirememiş, bölgesel yığılmalara yolaçmış, bölgelerarasındaki, toplum katları arasındaki dengesizlikleri arttırmıştır. Geniş halk kitleleri kalkınmadan yararlanamamışlardır. İşleyim büyük merkezlerde yığılırken köyden büyük kentlere doğru akın hızlanmıştır. Geleneksel teknolojiyle üretim yapan küçük işletmeler desteklenmiş, buna karşılık sayıca küçük de olsa büyük ölçekli işleyim, tecim (ticaret) kesimleri, gelişmiştir. Bölgesel kaynaklar harekete geçirilememiştir. Gizli, açık işsizlik yaygındır. Yurtiçi arttırmalar birikim yatırıma yöneltilememiştir.

Kırsal kesimde yerel kaynakları harekete geçirip değerlendirmeyi, yerel iş olanakları yaratmayı, bölgesel gelişmeyi sağlamağı amaçlayan bir ekonomi siyasasının aracı ya da uzantısı olarak önerilen köy—kent, yalnızca eğitim, sağlık, enerji, ulaştırma gibi ana hizmetlerin toplanacağı bir hizmet birimi olarak kalmayacaktı. Gelir, iş olanakları yaratacak, bölgesel kaynakları değerlendirecek, üretim dallarında kurulacak işleyim (sanayi) ile Köy—kent ekonomiyeye bir canlılık getirecekti. Köy kalkınma, tarım satış kooperatifleri, halka açık ortaklıklar yoluyla «Halk Kesimi»nin kırsal alandaki ekonomik örgütlenmesi köy—kent ile gerçekleşmiş olacaktı. Köy—kent, halk kesiminin kırsal alandaki kökenini oluşturacaktı. Böylece, küçük dağınık birimlerin birleşmesiyle yıkıcı rekabet önlenecek, orta gelirlilerin, dar gelirlilerin birikimleri değerlendirilecek, gelir dağılımının eşitsizlikleri giderilecekti.

Kırsal alanda kurulabilecek belli başlı üretim dalları, özetle şunlardır :

- Ana besin maddelerinin, tümleşmiş kuruluş (kombina)larda işlenmesi (Süt ve süt mamulleri, et ve öteki hayvansal besiler, konservecilik, meyve özü, paketleme, standartlaştırma),
- Bölgesel ham maddelerin (orman ürünleri, mermer, pamuk) ya da bölgesel işleyimin yan ürünleri, tarımsal, hayvansal artıklar,
- Turistik tesisler, yazlık kamplar,
- Büyük ölçekli pazarlama örgütleri (tüketici-üretici fiyat farklarını azaltıcı)

Büyük yatırım isteyen, yüksek düzeyde ileri teknoloji kullanan, iş olanakları yaratma oranı düşük olan ağır işleyimin kırsal kesimde gelişmesi beklenemez. Örneğin yol makinaları yapım işleyiminin köy—kentlerde kurulmasını öneren görüşler bu açıdan eleştirilebilir. (12)

Köylü gücüne dayalı tarımsal endüstrinin köy—kentlerde geliştirilmesinde de önemli sınırlılıkları vardır. Mevsimlik dalgalanmalar nedeniyle kimi yıllar bu işleyimler sığıları altında çalışma zorunda kalacaklarından ulusal ekonomiye katkıları sınırlı, isteksiz olacaktır.

Öte yandan, köylünün biriktirme eğilimi yüksek olsa bile, gelir düzeyi düşük olduğundan birikim toplamı da düşük olacak, bu tür işleyimler için zo-

runlu birikim sağlanamayacaktır. Öte yandan, halk birikimlerinin yatırıma yöneltilip değerlendirilmesi için başlangıçta psikolojik bir ortam yaratılması zorunludur. Bu da ancak halkın yönetime olan güveni ile sağlanabilecektir.

Kırsal kesimde, anamal birikiminin ya da gelirin arttırılması insan-toprak ilişkilerinin, üretim biçiminin, pazarlama, kredi düzeninin, örgütlerin geliştirilmesini, geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

İleri olmayan teknolojilerle çalışmak zorunda kalan bu gibi işleyim birimlerinde verim de düşük olacaktır.

Genellikle, tarımsal kaynaklı hammaddeleri işleyen kuruluşların ürettikleri tüketim mallarının dış piyasalarda tutunma olanağı da sınırlıdır. Kaldı ki, plânlı kalkınma erekleri ara ve yatırım malları işleyiminin gelişmesini öngörmektedir. Tarıma dayalı işleyimlerin geliştirilmesi bu ereğe ters düşmektedir.

Tüketim malları üreten işleyim girişimleriyle yıkıcı rekabetin önlenemeyeceği, daha köklü önlemlere gereklilik olduğu unutulmamalıdır. Kâra dayalı özel kesimle, hizmete dayalı kooperatif kuruluşların karma ekonomi düzeni içinde karşılaştıkları güçlükler bilinmektedir.

Kooperatif yerine önerilen «halka açık ortaklık»ların gerçekte özel kesimin geliştirdiği yanıltıcı bir örgüt biçimi olduğu yolundaki görüşler bir yana itilemez.

Üstelik bu ortaklıkların görüldüğü gibi, ulusal kalkınma açısından belirli sınırlılıklar taşımakla birlikte, yerel kaynakların harekete geçirilmesinde değerlendirilmesinde, iş olanakları yaratılmasında köy—kentlerde kurulabilecek tarıma dayalı işleyimlerin katkılı olması beklenebilir.

b. Toplumsal İşlev

Köy—kentlere verilmek istenen en önemli işlevlerden biri iş olanakları yaratmak, toplumsal alt yapı ve hizmetlerden köylüyü daha yeterli ölçüde yararlandırmak yoluyla kentleşme hareketinin düzenli yürümesini sağlamaktır. Büyük kentlere aşırı nüfus akımının kendiliğinden yavaşlatılması yanında bölgelerarası toplumsal adaletin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Köy ile kent açısından bugünkü farklılıkların giderilmesine kent uygarlığının köye götürülmesine ayrı bir ağırlık verilmektedir.

Türkiye'de kentleşmenin gelişmiş bölgelerdeki büyük kentlere yöneldiği bir gerçektir. Kentleşme hızının (% 18), endüstrileşme hızından (% 7) çok yüksek olduğu, daha doğrusu kentleşmenin endüstrileşmenin ardından değil, önünden gittiği kentleşmenin kökeninde «kırsal itimi»nin yattığı da bilinmektedir. Fakat kentleşmenin bugünkü yöneliminin doğurduğu sakıncaları gidermek ile kentleşmeyi durdurmak, hızını kesmek erekleri birbirlerinden farklı ereklere sahiptir. Bunların birbirinden ayırd edilmesi gerekir.

Kentleşmeyi istememeğe ya da engellemeye gitmeyi düşünmeğe vardırı-

cak bir yaklaşıml toplumsal değişmenin doğasına ters düşmektedir. Kentleşme, bir yandan toplumsal değişmenin bir sonucu ya da göstergesi olduğu ölçüde, toplumsal değişmenin hızlandırıcısıdır da. Bu anlamda kentleşme, ulaşım kolaylıklarındaki gelişme, endüstrileşme, topraksızlaşma, topraktan, tarımdan kopma, tarımda makinalaşma gibi toplumsal ekonomik etmenlere bağlı olarak doğan, gelişen bir süreçtir. Bu süreci düzen altına almanın sınırlılıkları güçlükleri açıktır. Öte yandan kentleşme, toplumsal değişim açısından kaçınılmaz bir olgu olduğu ölçüde, bu değişmeyi kamçılایıcı olduğu da unutulmamalıdır.

Köy—kentlerde; kurulacak tarıma dayalı işleyimlerle iş olanaklarının yaratılması, gelirin arttırılması tarım dışına göçmek zorunda olanların kırdaki tutulmasına katkısı olacaktır. Fakat ülkenin kalkınması için amaçlanan endüstrileşme, kırdaki geliştirilecek tarıma dayalı tüketim malları üreten işleyimlerle gerçekleştirilemez, ara ve yatırım malları üreten işleyimlere ağırlık, öncelik vermek gerekir. Oysa, büyük merkezlerin sağladığı dışsal arttırmalar (ekonomiler) nedeniyle, ara malları, yatırım malları üreten işleyimlerin kırsal alanlarda kurulması beklenemez. Böyle olunca, bu tür işleyimler hem endüstride, hem de iş olanakları yatarataklar tarım dışı işgücü istemleri yine büyük kentlerde şiddetle duyulacaktır.

Kırdaki kent uygarlığını yaratmak, köyle kent arasındaki farklılıkları gidermek için toplumsal kamusal hizmet, tesis, alt-yapı yanında konutun sağlanması, hem hizmet maliyetini düşürecek, hem de kırsal yaşam düzeyini geliştirici sonuçlar doğuracaktır. Ancak, bu hizmetler nüfus akımını önlemeye yetmez. Kırdaki itiminde, geçim darlığı daha ağır basan etmendir. Öte yandan kıt kaynakların kentle köy arasındaki farklılıkları gidermede kullanılması, kısa solukta toplumsal açıdan belli yararlar sağlanmış olsa bile, kalkınma hızından fedakârlık etmeyi gerektirecek boyutlara varabilir. Sermaye birikimi hızını düşürecek, daha yüksek bir refah düzeyine varılmasını geciktirici sonuçlar doğması sakıncası ne ölçüde göze alınabilir?

c. Yönetim işlevi

Köy kent, yönetim açısından iki önemli işlevi yerine getirecektir. Bunlardan biri kamu hizmetlerinden daha çok sayıda nüfusun yararlanacağı bir «merkez köy» işlevidir. İkincisi, yerel gereksinimleri karşılayan yerinden yönetim birimi işlevi.

Tek tek yerleşim birimlerine götürülmesinde zorunluluk olmayan toplumsal alt yapının, kamu hizmetlerinin birden çok yerleşim birimindeki nüfusa sunulmak amacıyla köy—kentte yoğunlaştırılmasının hizmetlerin niteliğinde, çevre yerleşmelerle birlikte bir yerinden yönetim birimi oluşturması, böylece belediye ile köy yönetiminin karışımı yeni bir yönetsel çözüm geliştirilebilir. Anayasada, yasalarda gerekli düzenlemeler yapıncaya değin, bugünkü yasaların öngördüğü belediye ve köylerarası yerel birlik olanağından yararlanılabilir.

Köy—kente nasıl bir yönetsel çerçeve verilmesine ilişkin açık seçik iki öneri yoktur. İlçe merkezleri dışarda tutulursa pek çok köy—kentin bucak merkezlerinden seçilmesi olasılığı vardır. Bucaklar, ilçenin altındaki bir yönetsel bölüm olarak merkezi yönetimin kırsal alandaki bir uzantıdır. Fakat çeşitli nedenlerle bucaklar bu işlevlerini yitirmişlerdir. İlçeler, kırsal alana yönelik hizmetlerin yoğunlaştığı birimlerdir. Köy—kent bucaktan çok ilçe merkezi aday olabilirler. Bucak merkezi olsun olmasın nüfusu 2000'ni aşan kırsal yerleşmelerde belediye kurulması söz konusudur.

Bu nedenle, köy—kentte belediye kurulması gerekecektir. Köy—kentin maliyetinde, etkinliğinde, veriminde yararları açıktır. Çevre köylerdeki nüfusun köy—kente yönelmesinde, hatta yerleşmesinde de etkili olması beklenen bu işlevin, köy—kentin ekonomik, toplumsal işlemlerini tamamlayıcı olduğunu unutmamalıyım.

d. Örgütsel işlev

Köy—kentin kır kesimindeki toplumsal, ekonomik örgütlenmeler için odak oluşturması önerilmiştir. Kırdaki yapısal değişikliğin, köy—kentte kurulacak işleyimlerin, toprak reformunun gerektirdiği örgütlenme için «kooperatif»in uygun olacağı anlaşılıyor. Üretim, kredi, donatım, pazarlama süreçlerinin tümünü içeren çok yönlü, çok amaçlı kooperatiflerin kâr amaçları için en elverişli kooperatif türü olduğu açıktır. Halk kesiminin, köylünün yurtdışındaki işçinin biriktirimlerine dayalı olan bu tür kooperatifin başarısı karma ekonomi düzeni içinde karşılaşılan güçlüklerin, sınırlılıklarının giderilmesine bağlıdır. Bu da devletin Anayasanın 51. maddesiyle öngörülen görevini yerine getirmesiyle yakından ilişkilidir. Üretim kooperatiflerinin hiç gelişmemiş olduğu, öbür kooperatiflerin çıkarı bozulan aracılar, tefeciler tarafından sürekli baltalandığı, bu nedenlerle başarısız örneklerin yaygınlaştığı bir ortamda kooperatifçiliğin gelişmesi için köklü önlemler alınması zorunludur.

Kooperatifçilikte başarı, köy—kentin amaçlarına ulaşabilmesinin önkoşuludur denilebilir.

e. Yerleşme işlevi

Köy—kentlere yerleşme basamakları arasında köy ile daha üst basamaklar arasında yerleşme işlevi de öngörülmektedir. (13) Ancak, köy—kentlerin yerleşme basamakları arasında daha çok hangisini oluşturma işlevi yükleneceği açıkça belirlenmiş değildir. Yerleşme basamaklarını sıralarsak :

- En altta köy ve köy—altı yerleşme birimleri,
- Merkez köyler (köy grubu merkezleri)
- Kasaba (çoğu kez ilçe merkezleri)
- Kentler (Çoğu kez il merkezleri)
- Bölge merkezleri
- Metropoliten merkezler birbirini tümleştiren halkalar biçiminde ülke

düzeyine dağıldığı görülür. Bu basamaklarda yer alan her merkez, özel işlevler yüklenmiştir. Merkez köyler, en alt basamaktaki köylerde bulunmayan kimi hizmetleri sağlamaktadırlar. Kasabalar, köyler ile daha üst basamaktaki kentler arasında aracılık, pazarlama işlevlerini yüklenirken kimi kamusal hizmetlerin denetlendiği, hem üretim, hem de dağıtım işlevleri basamaklara göre değişmekte, her üst basamak, daha alt basamaktakilere göre daha geniş bir etki alanına daha çok sayıda üretim, ticaret, hizmet kuruluşlarına sahiptir.

Köy—kentlerin ikinci basamaktaki birimlerin işlevleri yanında, üçüncü basamaktaki kasabaların yüklendiği bazı işlevleri de yüklenmesi önerilmektedir. Böylece, kasabaların yüklendiği, sunduğu kimi hizmetleri köy—kentlere, yani daha alt basamaktaki merkez köylere indirmek söz konusu olmaktadır.

Belirtmek gerekir ki, yerleşme düzenindeki öbür basamaklardan bağımsız olarak köy—kentin yalnız başına düşünülmemesi, bölgesel açıdan bu basamaklardaki farklılıklara göre esnek bir yaklaşımla ele alınması zorunludur.

Köy—kent Önerisinin Genel Değerlendirilmesi

Köy—kent tasarısı, Ecevit hükümeti işbaşından ayrıldıktan sonra bir yana itilmiştir. Köy—kentlerin seçimine ilişkin ölçütler geliştirilmiş, ilk olarak ele alınacak yerler belirlenmiş, hatta bir de iş-tasarısı hazırlanmışsa da, tüm çalışmalar bir ön araştırma olmaktan ileriye gidememiştir. Bununla birlikte amaç ve işlevlerle ilgili kimi noktalarda eleştirilecek bir tasarısı biçiminde ele alınmıştır. Şöyleki :

- Kentleşmeye bir tepki olarak savunulmuştur. Dengeli olmıyan, belli merkezlere yönelik kentleşmenin doğurduğu kimi sorunlara bakarak kentleşmeyi yavaşlatmak, nüfusu kırdaki tutmak kalkınmanın «endüstrileşme» ereğini de engelleyici bir tutumdur. Toplumsal değişmeyi yavaşlatabilir.
- Endüstri ile tarımın tümleşmesi, daha doğrusu kırsal alanda tarıma dayalı işleyişin geliştirilmesi ile ağır endüstrinin kırsal alanda kurulması birbiriyle karıştırılmıştır. Köy—kent, kentleşmeden bağımsız olarak düşünülmececek olan endüstrileşme sürecini engelleyici biçimde ele alınmamalıdır.
- Ülke yerleşme düzeninin tümü içinde düşünülmemiştir, denilebilir. Köy—kentin işlevlerinin buna göre belirlenmesi gerekir. Özellikle, kamu hizmetlerinin köy—kentte yoğunlaştırılmasından beklenen tutumun en çoğa çıkarılması açısından da buna gereklilik vardır.

VIII — SONUÇ VE ÖNERİLER

Kırsal kesimde yerleşmeye ilişkin sorunları, önerilen çözüm yollarını topluca gözden geçirdik. Kırsal yerleşme düzenine ilişkin olarak aşağıdaki nokta-

ların gözönünde bulundurulmasını özetle belirtmek istiyoruz :

1. Kırsal yerleşmeler, tüm yerleşme düzeninden, yerleşme basamaklarından bağımsız olarak ele alınamaz. Bugüne değin önerilen çözümlerde, bu nokta gözden kaçırılmıştır.
 2. Kırsal yerleşmeye ilişkin kararlar, kentleşme ve endüstrileşme süreçlerine ilişkin siyasalardan ayrı, buna aykırı olarak ele alınmamalıdır.
 3. Kırsal alandaki toplumsal değişme, yapısal değişiklik için zorunlu olan önlemlerle yerleşme kararları tutarlı olmalıdır. Üretim ve verim artışı yanında, üretim biçiminde, toprak-insan ilişkilerindeki değişmeyi amaçlayan toprak reformu, kooperatifçilik ve benzeri köklü düzeltimlerle birlikte gerçekleştirilmelidir.
 4. Önerilecek ya da önerilmiş çözümler, bölgelerarası farklılıkları dikkate alarak gerçekçilik kazanabilir. Doğunun, güneydoğunun yerleşme deseni ile batı anadolunun yerleşme deseni birbirinden farklıdır.
 5. Ekonomik uğraşların yurt ölçüsündeki dağılımını düzenleyen bölge plânlaması, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesine ilişkin siyasalar ile yerleşme kararları arasındaki zorunlu ilişkiler kurulmalıdır.
 6. DPT'nin Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi araştırması sonuçlarından yararlanılarak, yerleşme birimlerinin işlevleri, birbiriyle olan ilişkileri, ülke, bölge içindeki konumları, ticaret, hizmet, endüstri bağlantı dikkate alınarak saptanmalı, yerinde yapılan alan araştırmalarıyla gerçekçi çözümlere ulaşılmalıdır.
- Köy—kent'in bugünkü kasaba'ların yerini almaya dönüşmesini önlemek gerekir. Kasaba, kimi yönetsel işlevlerine ek olarak, aracılardan, tefeci—tüccar, esnaf kesiminin egemen olduğu bir aracılık işlevini yapmaktadır. (14) Bu, toplumsal değişmeyi yavaşlatıcı, tutucu bir ortam olarak siyasal bilinçlenmeyi erteleyen bir toplumsal yapıyı yansıtır. Üretim biçiminin, ilişkilerinin, toplumsal yapının değişmesine ilişkin köklü önlemlerle birarada ele alınmadıkça köy—kentlerin bu sakıncalı durumla karşı karşıya kalacağı unutulmamalıdır. (15)
7. Yerleşme kararlarının doğurduğu toprak spekülasyonu kesinlikle önlenerek, yaratılacak değer artışları topluma geri çevrilmelidir.

Notlar

1. Ali TANOĞLU, *Nüfus ve Yerleşme*, C.I. İstanbul, 1966, s. 199—201
Cavit Orhan TÜTENGİL, *Kırsal Türkiye'nin Yapısı ve Sorunları*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1975, s. 19—77
Cevat GERAY, *Köye Yönelik Çalışmalar*, TODAIE, Ankara, 1974, s. 59-85
2. İbrahim YASA, «Köylerin Sosyolojik Bakımdan İncelenmesinde Bazı Esaslar», *S.B.F.D.*, C. XIV, s. 1 (1959), s. 151

3. GERAY, *a.g.y.* s. 60—64
4. İbrahim YASA, «The Village as an Administrative Unit and Its Problems», *Amme İdaresi Dergisi*, C. 2, s. 2, (1969), s. 263—266
6. GERAY, *a.g.y.*, s. 68—69
5. DPT, Türk Köyünde Modernleşme Eğilimleri Araştırması, 1970, s. 27
7. Muzaffer ATİK, «İç İskân ve Köylerimizin Birleştirilmesi». *V. İskân ve Şehircilik haftası Konferanslar*, Ankara, 1961, s. 75—124
Aslan BAŞARIR, «Köylerimiz Birleştirilmelidir», *Amme İdaresi Dergisi*, C.S.I. (1970)
Tahsin YAHYAOĞLU, *Tarım Kentleri*, Ankara, 1971, s. 117—120
8. GERAY, *a.g.y.*, s. 71—89
9. GERAY, *a.g.y.*, s. 252—257
10. CHP, *Ak Günlere*, Ankara, 1973, 38—43
Köy İşleri (K.İ. ve Kooperatifler) Bakanlığı *Köy—Kentler Üzerine Ön Araştırma Raporu*, Mart, 1974, Ankara (çoğaltma)
Köy—kent Araştırma Raporu, Nisan, 1974, Ankara
11. Hasan Sami GÜVEN, «Köy—Kent Sorunu», *Amme İdaresi Dergisi*, 6. 7, s. 2 1974, s. 115—145
Gülten ve Haydar KAZGAN, «Halk Sektörü Gelişiminin Diğer Politikalarla İlişkileri», *Halk Sektörü Semineri*, Köy İşleri (ve Kooperatifçilik) Bakanlığı, Ankara, 1974 s. 157—176
12. Ali Nejat ÖLÇEN, *Halk Sektörü*, Ankara, 1974, s. 159—174
13. Yiğit GÜLÖKSÜZ, «Köy—kent», Hükümet Programının Getirdiği Yeni Plânlama Sorunları Semineri, E.İ.T.İ.A., 1974
14. Peter BENEDICT, «Türkiye’de Küçük Kasabaların Etüdüne İlişkin Bazı Sorunlar», *Türkiye* (Editörleri : TÜMERTEKİN—MANSUR — BENEDICT), İ.Ü. Edb. Fak. Coğrafya Enstitüsü, İstanbul, s. 147—188
15. İ. TEKELİ. Y. GÜLÖKSÜZ, T. OKTAY, «Köy—kent Önerisi Bugünkü Haliyle Beklenileni Veremez». *Milliyet*, 22.3.1974