

Türkiye Ekonomik ve
Sosyal Etüdler Vakfı
(TESEV)

Bankalar Cadd. No: 2 Kat: 3
Karaköy-İSTANBUL

DEVLET REFORMU

YOKSULLUK

- BÖLGESEL GELİŞME VE
KIRSAL YOKSULLUK
- KENT YOKSULLUĞU

Koordinatörler

A. Halis AKDER
Murat GÜVENÇ

Tebliğ Verenler

Peter TREUNER
Korel GÖYMEN
Rıfat DAĞ
İlhan TEKELİ
Tansı ŞENYAPILI

İstanbul
2000

Yoksulluk

Copyright © 2000

Bu eserin tüm telif hakları
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler
Vakfı'na aittir.

TESEV
Fenerli Türbe Sk. No.: 6
80830 Rumeli Hisarüstü - İSTANBUL
Tel : 212. 287 32 13 (3 hat)
Fax : 212. 257 76 25
tesev@superonline.com
info@tesev.org.tr
www.tesev.org.tr

TESEV YAYINLARI 21
ISBN: 975-8112-24-4

Grafik Tasarım
MAVİ GRAFİK

Basım
ACAR MATBAACILIK

İçindekiler

Sunuş	5
Foreword	9
Özet	11
Summary	13
KIRSAL YOKSULLUK	
Türkiye'deki Bölgesel Eşitsizlikler ve Kırsal Yoksulluk Prof. Dr. A. Halis AKDER	15
Bölgesel Kalkınma Politikasının Hazırlanmasında Karşılaşılan Sorunlar, Aday Ülke Deneyimleri Prof. Dr. Peter TREUNER	37
Bölgesel Kalkınmada Yerel İdareciliğin Rolü Prof. Dr. Korel GÖYMEN	53
Bölgesel Kalkınma Makro Politikaları Rıfat DAĞ	71
Bölgesel Kalkınma ve Kırsal Yoksulluk Prof. Dr. A. Halis AKDER	87
KENT YOKSULLUĞU	
Kent Yoksulluğu Doç. Dr. Murat GÜVENÇ	91
Introduction Urban Poverty Doç. Dr. Murat GÜVENÇ	95

**İstanbul'da *İşyeri-Statü* Temelinde Segregasyon;
1990 Sayımı Üzerinde İlişkisel Çözümlemeler**

Doç. Dr. Murat GÜVENÇ

99

**Kent Yoksulluğu ve Modernite'nin Bu Soruya
Yaklaşım Seçenekleri Üzerine**

Prof. Dr. İlhan TEKELİ

139

**Enformel Sektör: Devingenlikten Durağanlığa/
Gecekondulaşmadan Apartmanlaşmaya**

Prof. Dr. Tansı ŞENYAPILI

161

Sunuş

Avrupa Birliği Türkiye Temsilciliği ile TESEV arasında Şubat 1998’de yapılan bir sözleşmeye göre devlet reformuna ilişkin on bir alanda oluşturulan araştırma grupları tarafından hazırlanan belge ve tebliğler önce konferanslarda tartışıldı; ardından da proje koordinatörleri tarafından son şekli verilerek kitaplar halinde basılmak üzere matbaaya sevkedildi. Çalışma belgelerini TESEV’in web sitesinde de bulmak mümkün.

TESEV, Türkiye genelinde bir tartışma açılmasını sağlamak amacıyla, önümüzdeki birkaç ay içinde düzenleyeceği bir konferansta devlet reformu çalışmasının sonuçlarını hükümet, bürokrasi, milletvekilleri, akademik çevreler, iş çevreleri ve basınımıza sunacak.

Türkiye’de devletin rolü ve ağırlığının büyük olduğunu biliyoruz. Bunda Cumhuriyet’in kurulmasıyla sonuçlanan tarihi süreçlerin payı olduğu kuşkusuz. Osmanlı İmparatorluğu, Batı Avrupa ile rekabetinde geri kalmış; savaşlarda büyük toprak kayıplarına uğramıştı. Bekasını sağlayabilmek için batılılaşma reformlarını uygulamak devlete düşmüştü.

Bu savunma amaçlı milliyetçilik Cumhuriyet’in ilk dönemi olarak tanımlanabilecek 1923-1950 arasında yoğunluğunu artırarak devam etti. 1929 dünya ekonomik bunalımına karşı devletçi ekonomik politikalara başvurmaktan başka çare yoktu. Büyük sermaye açığı olan, savaşlarda harap olmuş bir ülkede ekonomik kalkınmanın böylece tümüyle devlete kalması, doğal olarak devletin büyümesine de neden oldu.

1950’de demokrasiye geçildikten sonra ülkenin çok eksik olan alt-yapı yatırımları yine devlet öncülüğünde yürütüldü. 1961’le başlayan planlı dönemde, o günün revaçta olan ideolojisine uygun ithal ikameci kalkınma modeli de, hem devletin piyasaya müdahalesine, hem de devlet iktisadi teşebbüslerinin çoğalmasına yolaçarak, devletin ekonomideki ağırlığını artırdı.

DEVLET REFORMU

Bu durum 24 Ocak 1980 serbest piyasa reformlarına kadar sürdü. Halen içinde bulunduğumuz bu dönemde devletin ekonomik alandaki küçülmesi, iç üretimin giderek artan oranlarda özel sektör tarafından yapılmakta olmasından da görülüyor. Başlangıçta yavaş ilerleyen, ancak bugünlerde hızlanan özelleştirmeler de bu süreci tamamlıyor.

Siyasi açıdan devletin ağırlığı, 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980’de ikisi açık, 12 Mart 1971’deki ise dolaylı olan askeri müdahalelerden kaynaklanıyor. Bu durumda, kendiliğinden (spontane) büyüme ve gelişmesini gerçekleştiremeyen ve bu nedenle tepeden radikal çağdaşlaşma reformları yapmak zorunda kalan ülkelerde görülen, siyasi hayatın kutuplaşması ve zaman zaman toplumsal şiddet ve terörün ortaya çıkması sonucunda, ülkenin yönetilemez hale gelmesinin payı var.

Özel sektörün bağımsız gelişmesine imkan vermeyen aşırı müdahaleci ekonomi ve demokrasinin geliştirilmesinde başarılı olamayan müdahaleler ortamında, sivil toplumun gelişmesi de mümkün olmadı.

Yukarıdaki hususların ışığında, devlet reformu projesi, üç alt proje halinde, siyasi sistemin iyileştirilmesi için parlamenter, yarı-başkanlık ve başkanlık sistemleri; siyasi partilerin mevzuat ve uygulama bakımından eksikleri ve parlamentonun etkin biçimde çalıştırılması üzerinde durdu.

Hesap verme ve saydamlık açısından bütçenin büyük önemi nedeniyle bir alt proje bu konuya hasredildi. Bunu, devletin denetimi alanında Sayıştay ve Bütçe ve Plan Komisyonu’nun işlevlerini ele alan ve uluslararası örneklerle kıyaslayan alt proje izledi.

Diğer bir alt proje de devletin az sayıda, kaliteli ve yetkin personel istihdamını hedef aldı. Bu alanda bir türlü gerçekleştirilemeyen çeşitli reform girişimleri incelendi. Yeni insan kaynakları kavramının hantal, pahalı ve verimsiz bürokrasiye nasıl uygulanabileceği çalışıldı.

Küreselleşen dünyada devletin yeni işlevi olarak beliren “düzenleme” (regulation) kavramı, Türkiye’de belki de ilk kez, telekomünikasyon ve özelleştirme bağlamında, bir alt proje olarak ele alındı.

Bir alt proje grubu da, yine yeni yönetim kavramlarından olan, hizmet ölçümünü, somut bazı belediyeler bağlamında araştırdı ve sonuçlarını tartıştı.

Devlet reformunun tematik yaklaşımı yoksulluk idi. İki ayrı grup, kentsel yoksullukla, bölgesel yoksulluk ve bu çerçevede Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nin sosyoekonomik sorunlarını irdeledi.

Nihayet, Türkiye'nin inişli çıkışlı bir çizgi izleyen reform girişim ve uygulamalarındaki başarılar ve özellikle de başarısızlıklar, ayrı bir grubun konusu oldu.

Kuşkusuz bu proje, devletin reform gerektiren tüm yönlerini ele almaktan uzak. Yine de Türkiye'de, bu denli kapsamlı ilk proje niteliğini taşıyor. AB adaylığımızın kabul edildiği bir dönemde devlet reformu her bakımdan önem kazanmış durumda. TESEV bundan sonraki çalışmalarıyla bu alandaki eksikleri ele almaya devam edecek.

AB Ankara Temsilciliği'ne sağladığı fon ve gerçekleştirdiği işbirliği için teşekkürü borç biliyoruz. Ayrıca, isimlerini tek tek saymaya imkan olmayan, bilim adamları, uzmanlar ve bürokratlara katkılarından dolayı şükranlarımızı sunuyoruz.

Gündüz AKTAN
TESEV Genel Direktörü

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

Foreword

The publication of TESEV's series of studies on the role of the state is well timed. Turkey, now on its way towards EU membership, is gaining the self confidence to review many of its institutions with a critical eye and develop a far reaching agenda of reform. The state in Turkey has always occupied a special, somewhat hallowed, place, above rather than below the people, driving rather than serving the process of modernisation. The concept of the state has been very broad, encompassing power and politics, not just the public administration, as in most Western countries. This is changing, of course, as the private sector of the economy expands and does without state contracts, as civil society spreads its wings and shows its competence and autonomy, as local communities find their voice and mobilise their own resources. How will the state adapt its role to the new challenges and opportunities of a grown-up society? These are questions which the TESEV studies seek to answer. The European Commission is pleased to have been able to sponsor this work.

Throughout Europe, the role of the state pervades much of modern day debate about the shape of society, the quality of democracy, the efficiency of the economy. It was also so in times past, when the debate tended to revolve around "more" or "less" of the state: more control to promote equity and equality of opportunity, less intervention to preserve individual liberty and choice. It was the classic left-right debate. Nowadays the debate has shifted. It has become less ideological, more technical. The state is a tool, that can be used well or badly to achieve society's ends. But can we, the citizens, find ways to define our needs? The state is accountable, but how well do we monitor its actions? The state provides public services, but can we as consumers insist on quality? The same questions apply in Turkey.

DEVLET REFORMU

The state is no longer monolithic, the repository of national power, the symbol of sovereign virility. The market economy, global competition, and the impact of information technology combine to erode fundamentally the influence of the national state in the economy. Within the EU, many of the residual regulatory functions of the state are defined at EU level where sovereignty is shared. Many of the competences for planning public investments and managing public services are devolved to the regional and local governments. National civil servants become key actors in the process of European integration, incorporating the European dimension in local policies, or travelling to Brussels to work together on technical committees, to learn from each other, to build consensus, to propose new dimensions of common policies.

The national state is not yet melting away but it is having to become highly sensitive to public opinion. It needs to listen to lobbyists, receive expertise from professional groups, produce detailed accounts for politicians, keep the media well informed. It has to show cost effectiveness, quality control, and freedom of information. And nowadays, in the EU, it has to inspire the respect and trust from all the other Member states.

TESEV has done well to bring in expertise from other parts of Europe to stimulate its own thinking. This should become a more natural reflex in future as Turkey begins to set its reform strategy more firmly within the context of European values and experience. I hope that this series of studies by TESEV will help carry forward the debate about the role of the state in Turkey and contribute to the shaping of the reforms ahead.

Karen FOGG
Ambassador
Representative of the European
Commission to Turkey

Özet

Bu konferansın amacı Avrupa Birliği'nde (AB) ve aday ülkelerde uygulanan bölgesel kalkınma politikalarını sunmaktır. Tartışmalar bu politikaların Türkiye için ne ölçüde geçerli olduğu ve hem yerel hem de ulusal potansiyeli ne denli harekete geçirebileceği üzerine odaklandı.

AB'de geçerli olan ölçütlere göre Türkiye'nin tümü bölgesel kalkınmışlık açısından sorunludur. Türkiye'nin bu politikalara üç farklı düzeyde yaklaşması beklenmektedir. Türkiye'nin kendi içindeki bölgesel dengesizlikler ve bunların giderilmesi önemlidir ancak Türkiye'nin tümünün hızla gelişmesi de en az bu kadar önemlidir. Türkiye'nin hızlanarak büyümesi Avrupa'nın sosyal ve ekonomik bütünleşmesine hizmet edecektir. Ülkeler arası tarım, ulaşım gibi ortak politikalar bölgesel kalkınma politikalarının üçüncü düzeyini oluşturacaktır.

AB'nin üyelik öncesi Türkiye'ye sağlayacağı bölgesel kalkınma desteği büyük ölçüde diğer aday ülkelere sunulanlara benzeyecektir. Üyelik öncesi sağlanan desteğin amacı genellikle aday ülkenin hükümetine AB müktesebatı kabul edilirken uygulanması gereken kurumsal ve yasal yapılar için pilot projelerle, ileride AB'nin yapısal fon yönetmeliklerine uygun proje ve program hazırlayabilmesine zemin hazırlamaktır. AB'nin politikalarının yerel ya da ulusal (merkezi) uygulamalardan birini diğerine tercih etmesi söz konusu değildir ve bölgesel kalkınmada belli bir düzeye erişmek de tam üyeliğe kabul için önkoşul değildir.

Summary

The aim of the conference was to present the regional development policies of EU and candidate countries. The discussions have focused on the relevance of these policies for mobilising Turkey's own potential at local and national levels.

The existing standards of regional development policy of EU would consider whole Turkey as regionally problematic. Turkey has to approach regional development policy at three levels. Decreasing regional disparities within Turkey is important, but Turkey's rapid growth is probably as important. The accelerated development of the economy as a whole, will serve to the European economic and social cohesion. The trans-national level, common policies such as common agricultural policy and common transport policy will make up the third level of regional development policy.

The EU regional development support to Turkey will be most likely similar to the pre-accession support offered to other candidate countries. The aim of such pre-accession support is usually to assist a candidate country's government in adopting its legal and institutional structures to the necessities of accepting the "acquis communautaire", and to provide financial support for pilot projects that could precede future projects and programs under the Union's structural funds directives. European Union has no explicit policy favouring either centralisation or deconcentration and a certain regional development level is not a precondition for accession to Europe.

Türkiye'deki Bölgesel Eşitsizlikler ve Kırsal Yoksulluk

(İnsani Gelişme Yaklaşımı)

A. Halis AKDER*

Sunuş

Bu tebliğ, Türkiye'deki insani gelişme ve kırsal yoksulluk üzerine yaptığım önceki üç çalışmamın¹ bulgularını değerlendiriyor. Bu çalışmanın amacı Türkiye'deki insani gelişme ile bölgesel ve kırsal sorunlar arasındaki güçlü ilişkiyi vurgulamaktır. Türkiye için hazırlanan neredeyse bütün Ulusal İnsani Gelişme Raporları 1990'ların başlarından bu yana illere göre ayrıştırılmış İnsani Gelişme Endekslerini sağlamaktadır. Kırsal ve kentsel bölgelere göre ayrıştırılmış bu endeksler, düşük düzey insani gelişmenin yaygın olarak *kırsal* bölgelere ait bir fenomen olduğunu ortaya koymaktadır. Türkiye'nin kırsal alanlarında yüksek düzey insani gelişme çok azdır. Orta düzey insani gelişme ağır basmaktadır. Karadeniz Bölgesi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin kırsal alanlarında düşük düzey insani gelişme gözlenmiştir. Bu bölgelerde yaşayan toplam nüfus büyük bir pay oluşturmaz, ama yine de bu bölgelerin düşük düzey insani gelişmenin egemen olduğu alanları çok geniştir. Kırsallık Türkiye'de gelişme sorunlarını çok geniş bir alana yayar. Bu da bütün örgütsel çabalara meydan okuyan ek bir zorluğu oluşturur.

Yöre Düzeyinde Kırsal Yoksulluğun Analizi

Bu analiz Türkiye'deki 915 yörenin İnsani Gelişme Endekslerine (İGE) dayanır. Sosyal refahın, yani insani gelişme endeksinin göstergeleri,

* Prof. Dr. ODTÜ

DEVLET REFORMU

gelir (satın alma değeriinde GSYH), eğitim (okuryazar oranı) ve sağlık (doğumda yaşam beklentisi)'tır. Bu grup gösterge, bu çalışmanın merkezini oluşturur. Çünkü bütün yöreler bu endekse göre sıralanmış ve bütün öteki değişkenler bu sıralamaya göre bu çalışmayla ilişkilendirilmiştir.

Bir yöreyi kırsal ve kentsel bölümlere ayırmak yerine, alternatif bir yaklaşım kullanılmıştır. Bir yörenin belirli kırsal ve kentsel topraklarının ayrı ayrı analizi yerine, bir kırsallık hiyerarşisi hesaplanmış ve yoksulluğun analizi yörelerin kırsallık derecesiyle birlikte yapılmıştır. "Çoğunlukla kırsal bölge", "kayda değer bir oranda kırsal bölge" ve "çoğunlukla kentleşmiş bölge" olmak üzere üç bölge farklı kılınmıştır. Bölge düzeyinde bu tipolojiyi yaratmaya yönelik kullanılan kıstas DİE tarafından tanımlanan kırsal nüfus payıdır. Şu eşikler OECD'nin bir çalışmasından ödünç alınmıştır: nüfusun yüzde ellisinden daha fazlası kırsal kesimde yaşıyorsa, "çoğunlukla kırsal"; kırsal nüfus payı yüzde on beş ile yüzde elli arasında ise, "kayda değer bir oranda kırsal"; nüfusun yüzde on beşinden daha azı kırsal olarak sınıflandırılıyorsa, "çoğunlukla kentleşmiş"tir.

İnsani Gelişme Endeksi

Burada insani gelişme endeksi (İGE) üç göstergeye dayanmaktadır: doğumda yaşam beklentisi olarak ölçülen ömür; yetişkinlerin okuryazarlık oranıyla ölçülen eğitime ulaşma düzeyi ve kişi başına düşen GSYH ile ölçülen yaşam standartları. Bu, UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)'nin yıllık İnsani Gelişme Raporu (İGR)'nda kullandığı yaklaşıma benzer bir yaklaşımdır. İGE'nin herhangi bir bileşeni için, bireysel endeksler şu genel formüle göre hesaplanabilir: Endeks = (Gözlemlenen x_i değer - en düşük x_i değer) / (En yüksek x_i değer - en düşük x_i değer). Bir yöre için İGE bu üç bileşenin (endeksin) aritmetik ortalaması, yani ildeki yaşam beklentisi (YE), okuryazarlık (EE) ve gelir (GE) : $İGE = (\text{doğumda yaşam beklentisi endeksi} + \text{basit okuryazarlık endeksi} + \text{gelir endeksi}) / 3$, alınarak hesaplanır. Ancak UNDP endeksi ile burada hesaplanan endeksler arasında fark vardır. UNDP'de okuryazar oranına ek olarak Türkiye'de yöre düzeyinde bulunmayan kayıtlı okuryazar oranı kullanılmaktadır. UNDP'de yine böl-

Tablo 1
Kırsallığın Derecesine Göre İnsani Gelişme:
(nüfus)

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	%	Orta Düzey İnsani Gelişme	%	Düşük Düzey İnsani Gelişme	%	TOPLAM	%
Kentsel	11.249.015	67.6	7.609.752	20.6	412.173	4.6	19.270.940	30.8
%	58.4		39.5		2.1		100	
Kayda Değer Oranda Kırsal	3.039.333	18.3	13.428.973	36.4	3.181.842	35.7	19.650.148	31.5
%	15.5		66.8		16.2		100	
Çoğunlukla Kırsal	2.347.033	14.1	15.872.690	43.0	5.329.008	59.7	23.548.731	37.7
%	10.0	100	67.4	100	22.6	100	100	
TOPLAM	16.635.381		36.911.415		8.923.023		62.469.819	
%	26.6		59.1		14.3		100	

DEVLET REFORMU

ge düzeyinde tamamen uygulanamaz olan GSYH (satın alma gücü paritesi) kullanılır, buna ilaveten UNDP'nin endeksi oluşturulurken, sabit en düşük ve en yüksek değerler kullanılır: doğumda yaşam beklentisi: 25 ve 85 yıl; yetişkinlerin okuryazarlığı: yüzde 0 ve yüzde 100; kişi başına düşen GSYH 100 ve 40.000 dolar. Bütün bu farklılıklar, *endekslerin Türkiye'ye özgü olduğunu ve bunların uluslararası bazda kıyaslanamayacağını ima* etmektedir.²

Kırsallığın Derecesi

Yukarıda açıklandığı gibi, kırsallığın derecesi kırsal nüfus payından elde edilir. Varsayılan bu eşik değerlere göre, Türkiye'nin dökümü (Tablo 1) son sütunda özetlenmiştir. Nüfusun yüzde 30,8'i çoğunlukla kentsel olan alanlarda yaşamaktadır. Nüfusun yüzde 31,5'i ise kayda değer oranda kırsal olan bölgelerdedir. Bu kategori, hâlâ önemli bir kırsal nüfus oranı (yüzde 15-yüzde 50) bulunan yöreler olarak yorumlanabilir. Kırsal nüfusun yüzde 37,7'si çoğunlukla kırsal kesim olan bölgelerde yaşamaktadır. Bunlar tablonun son sütununda özetlenmiştir.

Aynı tablonun son ham hali bu dökümü insani gelişme düzeylerine göre verir. İGE (endeks) değeri 0,35'ten az olan yöre düşük düzey insani gelişme kategorisinde sınıflandırılmıştır. 0,36 ile 0,59 arası endeks değeri, orta düzey insani gelişmeye; 0,60'tan daha yüksek olan endeks değeri ise yüksek düzey insani gelişmeye tekabül eder. Bu eşiklere, bu veriler dikkatli bir şekilde incelendikten sonra karar verilmiştir. Yine de en kritik olan 0,36 eşiği, orta değer yarısını oluşturur. Buna uygun olarak, Türkiye'de toplam nüfusun 26,6'sı yüksek, yüzde 59'u orta ve yüzde 14,3'ü ise düşük düzey insani gelişme kategorisinde sınıflandırılabilir.

İnsani Gelişme Göstergeleri

Aşağıda verilen tablolar endekslerin oluşturulduğu ana değişkenlikleri özetlemektedir. Tablo 2 nüfus üzerinedir. Nüfus bu çalışmanın en temel göstergesidir. Ancak nüfus tartışmalı bir konudur. Buradaki "kırsal nüfus" tanımının Türkiye'ye özgü olduğu konusunda, okurun ta baştan uyarılması gerekir. "Kırsal" la ilgili Fransız, İtalyan, İspanyol ve

Japon tanımlamaları kullanılsaydı, sonuç farklı olurdu. Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) pek çok yayınında kırsal nüfus (ve bölge) tanımlamasını artık (kalıntı) kategori, yani “il merkezlerinin belediye sınırları ve bölge merkezlerinin dışındaki alt-bölge ve köylerin (muhtarlıkların) nüfusu”, olarak ele alır.

Tablo 2
Kırsallık Derecesine ve Ortalama Nüfus Büyüklüğüne Göre İnsani Gelişme

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	Orta Düzey İnsani Gelişme	Düşük Düzey İnsani Gelişme
Kentsel	287.059	291.224	103.043
Kayda Değer Oranda Kırsal	106.263	77.178	81.586
Çoğunlukla Kırsal	61.764	38.526	34.830

Kırsallığın derecesi arttıkça, nüfusun büyüklüğü ile insani gelişme derecesi düşer. Nüfusun büyüklüğü, İGE’si düşük çoğunlukla kırsal olan bölgelerde yaklaşık olarak 35.000’dir. Bu, standart 27.905 sapmayla 187.000 ile 4.875 arasında oynar.

Tablo 3
Kırsallık Derecesine ve Doğumda Yaşam Beklentisine (yıl olarak) Göre İnsani Gelişme

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	Orta Düzey İnsani Gelişme	Düşük Düzey İnsani Gelişme	TOPLAM
Kentsel	73	67	62	70
Kayda Değer Oranda Kırsal	74	67	62	67
Çoğunlukla Kırsal	73	68	63	67
TOPLAM	73	67	62	68

DEVLET REFORMU

Yukarıda değinildiği gibi, yaşam beklentisi verileri yalnızca il düzeyinde bulunabilir. Aynı il sınırları içindeki bütün yöreler aynı yaşam beklentisi endeksine sahiptir. İl içindeki sağlık tesislerine ulaşma çarpıcı bir biçimde farklılaşmadığı sürece bu varsayım hiçbir büyük sorun oluşturmaz. Tablo 7 bu ulaşabilirlik için kaba bir fikir verebilir. Doğumda yaşam beklentisi Türkiye için genel olarak 68 yıldır. Doğumda yaşam beklentisi azami olarak 75,4, asgari olarak 57,7 yıldır. Çoğunlukla kırsal olan alanlardaki, İGE'si düşük düzeyde olan yörelerde doğumda yaşam beklentisi 63 yıldır.

İller (yöreler) arasında okuryazarlık, yaşam beklentisinden daha büyük eşitsizlik sebebi gibi görünüyor. Tablo 4 bu veriyi sağlamaktadır. Okuma yazma oranı en düşük yer yüzde 18'le Van Bahçesaray'dır. İGE'si düşük düzeyde olan bölgeler arasındaki en yüksek okuryazarlık oranı ise yüzde 83 ile Orta Anadolu'nun Karaman-Kâzım Karabekir yöresidir. Bu veride gizli iki önemli özellik vardır. İlki, kırsal bölgelerde kadın okuryazar oranı bu tabloda gösterilenden daha düşüktür. Doğuda bunlar son derece düşüktür. İkincisi, okuryazar oranının düşük olması esas olarak yetişkinlerin okuryazar olmamalarından kaynaklanmaktadır. Ortalama eğitim yıllarını artıracak olan son zamanlarda yapılan reformlar, ya da yeni okulların açılışı bu tablonun yansıttığı bütün sorunları çözemeyecektir.

Tablo 4
Kırsallık ve Okuryazarlık Derecesine Göre İnsani Gelişme (%)

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme %	Orta Düzey İnsani Gelişme %	Düşük Düzey İnsani Gelişme %	TOPLAM %
Kırsal	90	87	61	88
Kayda Değer Oranda Kırsal	88	82	64	80
Çoğunlukla Kırsal	86	79	59	75
TOPLAM	89	82	61	80

Tablo 5
Kırsallık Derecesine ve Gelire (kişi başına dolar olarak)
Göre İnsani Gelişme

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	Orta Düzey İnsani Gelişme	Düşük Düzey İnsani Gelişme	TOPLAM
Kırsal	4.164	3.358	1.429	3.787
Kayda Değer Oranda Kırsal	5.796	2.621	1.383	2.912
Çoğunlukla Kırsal	4.436	2.151	1.022	2.123
TOPLAM	4.501	2.571	1.170	2.885

Tablo 5 gelir üzerinedir. Kişi başına düşen gelir çoğunlukla kırsal olan bölgeler sıralamasında en alttaki bölgeler arasında 251 ile 6.652 dolara uzanan bir yelpazededir. Burada ortalama gelir 1.022 dolardır. Genel azami tutar olan 36.596 dolar ticari bir bölge olan Eminönü-İstanbul'da gözlenmiştir. İGE sıralaması kişi başına düşen gelir sıralamasından daha yüksek olan çok sayıda bölge vardır. Bunun tersi de doğrudur. Çoğunlukla kırsal olan bölgelerde kurulan fabrikalar oldukça yüksek katma değer üretmektedir. Bu büyüklük yerli sakinlerin ev gelirlerine ille de yansımaz. Sözelimi, Keban-Elazığ'daki büyük baraj tarafından üretilen katma değer (elektrik) istatistik olarak kişi başına düşen geliri 25.760 dolar olarak kaydetmektedir. Bu yüksek gelir Keban'daki yaşam koşullarını doğrudan geliştirmez. Bu yüksek gelir dik-kate alınmaz ve başarısı, yalnızca okuryazarlık ile doğumda yaşam beklentisine göre ölçülürse, Keban, İGE'si orta düzeyde kayda değer oranda kırsal olan bir bölge olmak yerine, İGE'si düşük düzeyde kayda değer oranda kırsal olan bir bölge olarak sınıflandırılırdı.

Tablo 6 İGE'si düşük çoğunlukla kırsal olan bölgeleri (ortalama olarak) tanımlamakta ve İGE'si yüksek çoğunlukla kentsel olan bölgelerle aralarındaki farkı ortaya koymaktadır.

Tablo 6
Temel Göstergeler

	İGE'si Düşük (ortalama) Çoğunlukla Kırsal Bölge	İGE'si Yüksek (ortalama) Çoğunlukla Kentsel Bölge	Türkiye (ortalama)
Nüfus Büyüklüğü (bölge)	35.000	287.059	68.273
Doğumda Yaşam Beklentisi	63	73	68
Okuryazarlık Oranı %	59	90	80
Kişi Başına Gelir (dolar olarak)	1.022	4.164	2.885

Tablo 7 Türkiye'nin genel kırsal karakterini vurgulamak amacıyla oluşturulmuştur. Tablo 1'in tersine burada yalnızca il merkezleri hakkındaki enformasyon yer almıştır. İl merkezi, bir il içinde en gelişmiş kentsel bölge olarak varsayılır. Türkiye'deki bütün il merkezlerinin neredeyse yarısının kayda değer oranda bir kırsal nüfus payı vardır ve bunlar insani gelişme bakımından orta düzeydedir (Tablo 7). Tablonun Kocaeli'yi Türkiye'nin en sanayileşmiş kentlerinden biri olarak göstermesine karşın, İGE'leri düşük çoğunlukla kentsel olan iki il merkezi, Siirt ve Batman'a kıyasla hâlâ güçlü bir kırsal karakteri var. Siirt ve Batman illeri güneydoğudadır. Petrol rafineri ve maden çıkarma etkinliklerinden dolayı bu illerde kırsal nüfus görece düşük düzeydedir. Bu etkinliklerin kentsel yaşama biçimine katkı sağlayıp sağlayamadığının ayrıca sorgulanması gerekir?

Bir sonraki Tablo bu il merkezlerini ilk olarak orta düzey insani gelişme kategorisine koyar. Ancak bu illerde İGE'si düşük yöreler vardır. Bir başka ifadeyle, bu illerin düşük ve orta düzey insani gelişme endeksli yörelerden oluşan karma yapıları vardır. Vurgulanması gerekir ki özellikle doğu il merkezlerinin insani gelişme endeks değerleri, düşük düzey insani gelişme eşiğine oldukça yakındır. Ama yine de bu tür il sınırları içinde bulunan yöreler arasında kayda değer farklılıklar vardır.

Düşük düzey insani gelişmesi olan il merkezlerinin listesi bu çalışmanın belki de en önemli gözlemlerinden birisidir. Bu merkezler bölgedeki diğer yöreler için beklenen kentleşmeyi sağlayamazlar.

Tablo 7
Kırsallık Derecesine ve İnsani Gelişmeye Göre İl Merkezleri

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	Orta Düzey İnsani Gelişme	Düşük Düzey İnsani Gelişme
Kentsel	İstanbul Ankara İzmir Yalova	Antalya Konya Eskişehir Gaziantep Kilis Sivas	Karabük Adana Kırıkkale Erzurum Edirne
Kayda Değer Oranda Kırsal	Sakarya Balıkesir Muğla Denizli Kocaeli	Aydın Manisa Tekirdağ Bolu Bilecik Çanakkale Uşak Trabzon Samsun Afyon Kütahya Artvin Isparta	Ordu İçel Çorum Kayseri Burdur Kırklareli Malatya Sinop Nevşehir Çankırı Bayburt Gümüşhane Amasya Tokat Rize Diyarbakır Yozgat Giresun Kırşehir Karaman Mardin Kastamonu Elazığ Adıyaman Osmaniye
Çoğunlukla Kırsal		Zonguldak Bartın Hatay Niğde Aksaray	Erzincan Kars Van Şanlıurfa Tunceli K.Maraş Ağrı Iğdır Bitlis Hakkâri Şırnak Ardahan Muş Bingöl

Tablo 8
İGE'si Düşük Yöreleri Olan İller

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	Orta Düzey İnsani Gelişme	Düşük Düzey İnsani Gelişme
Kentsel		Kırıkkale Erzurum	Siirt Batman
Kayda Değer Oranda Kırsal		Tokat Diyarbakır Giresun Karaman Mardin Kastamonu Elazığ Malatya Sinop Adıyaman	Erzincan Kars Van Şanlıurfa Tunceli K.Maraş Ağrı Iğdır Bitlis Hakkari Şırnak
Çoğunlukla Kırsal		Niğde Aksaray	Ardahan Muş Bingöl

İnsan bir haritadan bu illerin birbirlerine komşu olduklarını ve tek tek yöre ve illerden çok, çok daha büyük İGE'si düşük bir bölge oluşturduğunu rahatlıkla görüp tanıyabilir. Türkiye'nin bu bölümlerinde coğrafi, çevresel koşullar geleneksel (yaygın) tarım uygulamaları için çok uygun değildir. Birkaç bölge 1.500 rakımdan yüksek yerde bulunmaktadır. En yüksek rakım 2.400 metreyle Başkale/Van'dır. En düşük rakımlar Türkiye'nin güneydeki ovalarıdır. Genel ortalama yaklaşık olarak 600 metre rakımdır. Bu ortalama Orta Anadolu'nun ovalarından 200 metre daha düşüktür. Ancak bölgenin az yağış alması ve yazların sıcak geçmesi (Türkiye'de yazın en yüksek sıcaklığı buradadır) burada tarım üretimine şiddetli kısıtlamalar getirmiştir.

Bölgesel Döküm

Tablo 1'deki analiz her bölge için ayrı ayrı tekrarlanırsa, şu gözlemler ortaya çıkar. Yüksek düzey insani gelişme Marmara Bölgesi çevresinde yoğunlaşmaktadır. Aynı düzey gelişme Akdeniz Bölgesi çevresinde de gözlenmektedir ama buradaki yüksek düzey insani gelişme, Marmara çevresinde olduğu gibi nüfusun çoğunluğu için geçerli değildir. Her iki bölgede de kırsallık yüksek düzey insani gelişmeyi dışlamaz. Kayda değer oranda kırsal nüfusu olan yöreler de yüksek düzey insani gelişmeyi başarırlar. Akdeniz ve Orta Anadolu bölgeleri çevresinde yüksek düzey insani gelişme pek yoktur. Hem Orta Anadolu hem de Karadeniz Bölgesi'nde ağırlıklı olarak kırsal ve orta düzeyde gelişmiş yöreler vardır. Ancak Orta Anadolu'nun çevresindeki kentsel karakter Karadeniz'in çevresindekinden daha güçlüdür. Bu çalışmada varsayılan tanımlara göre, Karadeniz'in çevresinde hemen hiç kentsel yöre yoktur.

Tablo 9
Marmara Bölgesi

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	%	Orta Düzey İnsani Gelişme	%	Düşük Düzey İnsani Gelişme	%	TOPLAM	%
Kentsel	9.161.284	70.4	141.144	4.5	-	-	9.302.428	57.6
%	98.5		1.5		-		100	
Kayda Değer Oranda Kırsal	2.140.569	16.4	1.478.091	47.5	-	-	3.618.660	22.4
%	59.2		40.8		-		100	
Çoğunlukla Kırsal	1.718.990	13.2	1.493.429	48.0	-	-	3.212.419	19.9
%	53.5		46.5		-		100	
TOPLAM	13.020.843		3.112.664		-		16.133.507	100
%	80.7		19.3		-		100	

Tablo 10
Ege Bölgesi

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	%	Orta Düzey İnsani Gelişme	%	Düşük Düzey İnsani Gelişme	%	TOPLAM	%
Kentsel	2.087.731	64.9	36.857		-		2.124.588	25.8
%	93.0		1.7		-		100	
Kayda Değer Oranda Kırsal	898.765	27.9	1.645.517	32.8	-		2.544.282	30.9
%	35.3		64.7		-		100	
Çoğunlukla Kırsal	229.979	7.2	3.332.426	66.5	-		3.562.405	43.3
%	6.5	100	93.5	100	-		100	
TOPLAM	3.216.475		5.014.800		-		8.231.275	100
%	39.1		60.9				100	

Tablo 11
Akdeniz Bölgesi

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	%	Orta Düzey İnsani Gelişme	%	Düşük Düzey İnsani Gelişme	%	TOPLAM	%
Kentsel	-		1.413.763	20.8	-		1.413.763	17.4
%			100				100	
Kayda Değer Oranda Kırsal	-		3.015.129	44.3	514.365	54.9	3.529.494	43.5
%			85.4		14.6		100	
Çoğunlukla Kırsal	372.317	100	2383.779	34.9	423.264	45.1	3.179.360	39.1
%	11.7	100	75.0	100	13.3	100	100	
TOPLAM	372.317		6.812.671		937.629		8.122.617	100
%	4.6		83.9		11.5		100	

Tablo 12
Orta Anadolu Bölgesi

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	%	Orta Düzey İnsani Gelişme	%	Düşük Düzey İnsani Gelişme	%	TOPLAM	%
Kentsel	-		4.760.903	45.7	8.297	2.9	4.769.200	44.5
%			99.8		0.2		100	
Kayda Değer Oranda Kırsal			2.480.816	23.8	23.533	8.2	2.504.349	23.4
%			99.1		0.9		100	
Çoğunlukla Kırsal	12.036	100	3.168.925	30.4	255.861	88.9	3.436.822	32.1
%	0.4	100	92.2	100	7.4	100	100	100
TOPLAM	12.036		10.410.644		287.691		10.710.371	
%	0.1		97.2		2.7		100	

Tablo 13
Karadeniz Bölgesi

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	%	Orta Düzey İnsani Gelişme	%	Düşük Düzey İnsani Gelişme	%	TOPLAM	%
Kentsel	-		132.716	1.7	-		132.716	1.7
%							100	
Kayda Değer Oranda Kırsal	-		2.832.253	36.9	14.343	7.3	2.846.596	36.2
%			99.5		0.5		100	
Çoğunlukla Kırsal	-		4.705.204	61.3	182.616	92.7	4.887.820	62.1
%			96.3	100	3.7	100	100	
TOPLAM	-		7.670.173		196.959		7.867.132	100
%			97.5		2.5		100	

Tablo 14
Güneydoğu Anadolu Bölgesi

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	%	Orta Düzey İnsani Gelişme	%	Düşük Düzey İnsani Gelişme	%	TOPLAM	%
Kentsel	-		850.534	34.8	403.876	11.1	1.254.410	20.5
%			67.8		32.2		100	
Kayda Değer Oranda Kırsal	-		1.148.407	47	1.591.896	43.7	2.740.303	45.0
%			41.9		58.1		100	
Çoğunlukla Kırsal	13.711		443.422	18.2	1.643.610	45.2	2.100.743	34.5
%	0.6		21.1		78.2		100	
TOPLAM	13.711		2.442.363		3.639.382		6.095.456	
%	0.2		40.1		59.7		100	

Tablo 15
Doğu Anadolu Bölgesi

	Yüksek Düzey İnsani Gelişme	%	Orta Düzey İnsani Gelişme	%	Düşük Düzey İnsani Gelişme	%	TOPLAM	%
Kentsel	-		273.835	18.9	-		273.835	5.2
%			100				100	
Kayda Değer Oranda Kırsal	-		828.760	57.2	1.037.704	26.9	1.866.464	35.2
%			44.4		55.6		100	
Çoğunlukla Kırsal	-		345.505	23.9	2.823.657	73.1	3.169.162	59.6
%			10.9		89.1		100	
TOPLAM	-		1.448.100	100	3.861.361	100	5.309.461	100
%			27.3		72.7		100	

Yine de her iki bölgede düşük düzey insani gelişme nüfusun yüzde üçünden daha azdır.

Düşük düzey insani gelişme hem Güneydoğu hem de Doğu Anadolu Bölgesi'nde egemendir. Güneydoğuda düşük ve orta düzey insani gelişme daha dengelidir. Doğuda düşük düzey insani gelişme ağırlıktadır. Ve bu çoğunlukla kırsal bir sorundur. Düşük düzey insani gelişme güneydoğuda kentsel ve kırsal yöreler arasında dağılmıştır. Marmara Bölgesi'nin tersine, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde küçük kentsel yoksulluk alanları görülmektedir.

Ek Gözlemler

Bu çalışma yatay kesit verilerine dayanır. Kırsal yoksulluğun fotoğrafını yansıtır. Ancak bu kırsal yoksulluğun yeni bir fenomen olmadığı biliniyor. Tersine doğu ve güneydoğudaki kırsal yoksulluk öteden beri sürüp gelen bir şeydir. Bu sürüp gelme onun tarihsel boyutu olarak düşünülebilir. Bu tarihin herhalde iki kökü vardır: Biri coğrafi, diğeri sosyoekonomik. İlki doğal nitelikleri, ikincisi ise bu bölgedeki insanları ve sosyal çevreyi içerir.

Doğal nitelikler (koşullar) en az değişebilecek bileşenlerdir. Bu beklentinin tersine, dev sulama projesi, GAP bu bakımdan bir meydan okumadır, ümit vaat eden bir projedir. Ancak yüksek rakım, sert iklim ve verimsiz toprakla ilgili bütün sorunları aşmak, olanak dışı olmasa da oldukça zordur. Tarımsal etkinliklerin (kısa sezonluk) altyapısıyla (yollar) ilgili sorunlar gelecekte de sürecektir.

Bu çevre farklı bir yaklaşımla sorgulanabilir. Coğrafi çevrenin getirdiği dezavantajlar olmaksızın (ya da bu dezavantajlar en aza indirilerek) burada hangi ekonomik etkinlikler uygulanabilir? En muhtemel cevap "hizmetler"dir ve rekabete dayanan hizmet etkinlikleri çok büyük ölçüde "iyi" eğitime dayanır. Bu bölgedeki eğitim ortada görünen en açık sorunlardan biridir. Okuryazar oranının düşük olması birçok faktöre bağlı olabilir. Bunlardan biri kesinlikle, yine uygun olmayan doğal niteliklerden dolayı kötü altyapıdır. Yine bu bölgede etnik profil de önemli bir rol oynar. Kadınların okuryazar oranının son derece düşük olması bu bakımdan bir başka hayati rol oynamaktadır.

Ayrıca bölge dışına yapılan göç ekonomik gelişmenin üzerinde olumsuz bir rol oynamıştır. Bu süreç sermayenin ve işgücünün bölge

DEVLET REFORMU

dışına kaçıışı olarak tanımlanabilir. Batı ile doğu arasındaki bu dengesizlik bu kaçışın sürekli bir nedenini oluşturmuştur. 1980'lerden sonraki huzursuzluk bu bölge dışına göçün ek bir nedeni haline geldi. Buna rağmen, görece daha zengin olan dilimlerdeki nüfus gittikçe hızla arttığından dolayı, kentsel ve kırsal alanlar ile bölgeler arasında meydana gelen büyük nüfus kaymaları ve demografik değişiklikler geçmişte genel olarak ülkenin yoksulluk oranının aşağıya çekilmesine (gıda teminindeki, yani gıdaya ulaşabilmedeki artış) katkıda bulunmuştur. Yoksulluğun azaltılması (gıda temininin geliştirilmesi) kırsal alanlarda daha güçlü olmuştur ama yoksul grupların kentlere akın etmelerinden dolayı, kentsel alanlarda giderek artan bir eşitsizlik meydana gelmiştir.

Bölgede ana ekonomik etkinlik, ekstansif tarım ve ekstansif hayvancılık üzerine yoğunlaşmıştır. Ekstansif tarım bu bölgedeki doğal koşullara oldukça uygun gibi görünüyor. Buna rağmen tarım politikaları bu "ekstansifliği" birkaç biçimde cezalandırmıştır. Entansif tarım "modern" olarak değerlendirilmiş ve kayda değer bir şekilde desteklenmiştir. Bu desteğin (sübvansiyon) önemli bir miktarı sübvansiyon edilmiş girdiler biçiminde dağıtılmıştır. Ekstansif tarım (tanım gereği) daha az girdi kullandığından, büyük girdi yardım ödeneklerinden (gübre) daha az yararlanır. Ege, Trakya ve Akdeniz bölgeleri Türkiye'nin çiftlik hayvanlarının yaklaşık üçte birine sahiptir. Yüksek oranda sübvansiyon edilen ziraat ineklerinin yarısından fazlası bu bölgelerdedir.

Yine de, hükümetlerin teşvik programlarına rağmen bölgede tarımın neden ekstansif kaldığının, doğal koşullarının dışında nedenleri (herhalde) vardır. Burada belki de il ve bölge merkezlerinin kırsal karakteri hayati rol oynar. Tarihsel olarak görece daha avantajlı bir çevrede kurulu il (kent merkezleri) ve bölge merkezlerinin sulu tarımda daha uzmanlaştıklarına ve "kent" pazarında kendi köyleriyle rekabet ettiklerine yönelik tahminler kolayca yürütülebilir. Tarımsal uygulamaları yağmura dayalı olan ücra köyler ancak daha ekstansif tarımsal ürünler üreterek rekabetçi olabilirler(di). Komşu ülkeler; Eski Sovyetler Birliği, İran, Irak ve Suriye ile dış ticaret de güçlü değildi. Bölgedeki kapalı ekonomi sonuçta ekstansif bir tarıma yol açmıştır.

Fiyat destek politikaları reformu ile ilgili yakın zamanlarda yapılan irdelemeler Türkiye'nin kırsal bölgelerindeki yoksulluğu hafifletme programlarıyla birlikte düşünülebilir.

Sonuçlar

Bu çalışma insani gelişme ve yoksulluğun kırsal boyutları üzerine yoğunlaşmıştır. Nüfusun yüzde 30,8'i çoğunlukla kentsel olan alanlarda, yüzde 31,5'i kayda değer oranda kırsal olan bölgelerde, yüzde 37,7'si çoğunlukla kırsal olan bölgelerde yaşıyor. Türkiye'de dokuz milyona yakın insan sıralamada İGE'si en düşük olan bölgelerde yaşıyor. Bunların yüzde 35,7'si kayda değer bir oranda kırsal olan bölgede, yüzde 59,7'si ise çoğunlukla kırsal olan bölgelerdedir. Sıralamada alt düzeyde olan bölgelerin çoğunluğu Türkiye'nin doğu ve güneydoğusundadır. Düşük düzey insani gelişme ve nazari kırsal yoksulluk Karadeniz ve Orta Anadolu bölgelerinde de egemendir.

Bu çalışma doğu ve güneydoğudaki İGE bakımından alt sıralarda olan bütün il merkezlerinin kırsal karakterinin altını çizer. Bu il merkezlerinden (seksen) on altısının önemli bir kırsal nüfus payı vardır ve dolayısıyla düşük düzey insani gelişmeye sahiptir. Düşük düzey insani gelişme Karadeniz ve Orta Anadolu bölgelerinde küçük alanlarda (pockets) gözlemlenmesine karşın, doğuda, il merkezleri dahil olmak üzere alt sıralarda yer alan kırsal yöreler, kentleşmiş küçük alanlar ve yüksek düzey insani gelişme olmaksızın türdeş olarak kırsallık bakımından sıralamada alt yerlerdedir.

Notlar

1. A.H. Akder, (1999), “Türkiye’de Kırsal Yoksulluğun Boyutları”: *Türkiye, Ekonomik Reformlar, Yaşam Standartları ve Sosyal Refah Çalışması*, Dünya Bankası Belgesi. (Yayınlanmamış), içinde. A.H. Akder, (1995), *İnsani Gelişme ve Politika Oluşumu*, Türkiye’nin Deneyimi, St. Petersburg, 26-29 Haziran 1995 İnsani Gelişme Raporu Semineri’nde sunulmuş Tebliğ (yayınlanmamış); A.H. Akder, (1999), *Türkiye’de Tarım, Gıda Temini ve Beslenme*, (Gıda ve Tarım Örgütü (FAO)-Ankara şubesi için hazırlanıp yayınlanmamış tebliğ).
2. Bu endeksler şu verilere dayalıdır: 1. Doğumda yaşam beklentisi (Y): 1996 Yılı İçin Yaşam Beklentisi Şeref Hoşgör’ün 1997’de tamamladığı doktora tezi ve “doğu-yaşam tablosu modeli”nden yararlanılarak hesaplanmıştır. Bunlar her bir ile göre hesaplanmıştır ve aynı ildeki her bir yöre için değişmeyen olarak varsayılmaktadır. Okuryazarlık oranı 1990 nüfus sayım sonuçlarından alınmıştır. “Bölgelere göre toplam Gayri Safi Yurtiçi Hasıla” ile ilgili 1996 verileri DİE’nin bültenlerinden (B.02.1.DİE.013.00.04.906-171) alınmıştır.

Bölgesel Kalkınma Politikasının Hazırlanmasında Karşılaşılan Sorunlar Aday Ülke Deneyimleri¹

Peter TREUNER*

1. Arkaplan

Avrupa Konseyi'nin Türkiye'yi aday ülke olarak kabul eden Helsinki kararı Avrupa Birliği'ni ve onun güneydoğudaki en önemli komşusunu daha da yakınlaştırmada atılan önemli bir adımdır. Avrupa'da pek çok kişi bu yeni başlangıçtan daha çok karşılıklı anlayış ve daha çok birleşmeyi ummaktadır. Türkiye'de de pek çok kişi ülkelerinin kalkınma çabalarına yönelik Avrupa Birliği'nden (AB) daha fazla destek beklemektedir. Türkiye'nin, AB'nin mevcut jeo-politik merkezinden uzak olmasına rağmen, Avrupa Topluluğu'nun, kuşkusuz her ne kadar farklı biçim ve boyutlarda olsa da, bugün Türkiye'de görülen benzer sosyal ve ekonomik ikilik (dualizm) ile etnik ayrım sorunlarıyla oluşumlarının ilk dönemlerinden itibaren, uğraşmak zorunda kaldığı vurgulanmalıdır.

Yürütülmekte olan müzakereler beklenen sonuçlara yol açarsa, ilk durumda Türkiye'ye sağlanabilecek olası Avrupa desteği, büyük ihtimalle halen müzakereleri yürüten ya da üyelik müzakeresi için hazırlanan diğer ülkelere sunulmuş üyelik sürecine verilen desteğe benzer olacaktır. Böyle bir üyelik sürecine verilen desteğin genel fikri, aday ülkenin hükümetine kendi yasal ve kurumsal yapılarını "acquis communautaire" (kazanılmış ortaklığı)'e kabul etmenin gereklerine uyarlamada kolaylık sağlamak ve AB'nin yapısal yönlendirici fonları altında ge-

* Prof. Dr. Stuttgart Üniversitesi/Almanya

DEVLET REFORMU

lecek proje ve programların² ilk örneklerini oluşturabilen pilot projeleri finansal olarak desteklemektir. Her ne kadar bu destekle ilgili Türkiye hükümeti ile varılması gereken anlaşmanın yapısal olarak diğer aday ülkeler için oluşturulmuş ilgili (PHARE 2000. ISPA, SAPARD) programlara benzeyip benzemeyeceği henüz açıklık kazanmamışsa da, sunulan desteğin muhtemelen gelecek projelerinin planlanmasına, karar alma sürecine ve uygulamasına katılacak olan Türkiye'deki kurumların işleyişlerine odaklanacağı varsayılabilir.

Bu yüzden bu sunuş, büyük ihtimalle Türkiye'nin AB'ye katılım hazırlığının yararına olacak ve diğer aday ülkelerde uğraşılmak zorunda kalınmış ve hâlâ uğraşılmakta olan bu tür sorunlar üzerinde yoğunlaşacaktır.

2. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma Politikası

1950'li yıllarda kurulan Avrupa Topluluğu'ndan oluşmuş Avrupa Birliği, ekonomik başarılarından ve buna eşlik eden yavaş ama sürekli politik bütünleşmeden dolayı, giderek diğer Avrupa ülkeleri için bir çekim merkezi haline gelmiştir. Bu başarının büyük bir bölümü, AB'nin bir dizi yapısal politika ile, üye ülkeler içinde olduğu kadar, üye ülkeler arasında da var olan yapısal eşitsizliklerin üstesinden gelebilmesindedir. Bu bir dizi yapısal politika arasında bölgesel politika, özellikle finansal bakımdan³, en önemli olanıdır. Ancak bilinmelidir ki transfer edilebilen finansal kaynakların önemli bir bölümünün dağıtımına uygulanan mekanizma ve kıstasa odaklanan politik yaklaşım, AB'nin finansal sistemin bir ögesinden çok daha fazla şey olduğunu ifade etmektedir: Gerçekten de bu, AB'nin iki temel amacı, yani bir yanda savunulabilen her piyasa ekonomisinin işleyişini güçlendirmekle, öte yandan ellilerin başlangıcından bu yana ifade edildiği gibi uyum içinde gelişmenin önünde bir engel oluşturan bölgeler arası eşitsizliklerin üstesinden gelmek arasında her zaman gerekli olan bir uzlaşmanın başlıca zorunlu çimentosunu oluşturan bir alandır. Ayrıca unutulmamalıdır ki bölgesel politikanın dışında, Tarım Fonu, Sosyal Fon, Balık Fonu ve Bağlılık Fonu gibi yapısal politikaların diğer önemli ögeleri de vardır. Ancak bunlar ayrı tartışma konularıdır.

Bölgesel politikanın hazırlığı ve uygulanması sürekli olarak gelişmiş, çok bilimsel ve başarılı bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır. Bu, bilimsel bir bakış açısından ileri sürülebilen bazı metodolojik zayıflıklara rağmen geçerlidir.⁴ Ama kaynakların AB'nin zengin bölgelerinden fakir bölgelerine kayda değer gerçek transferlerinin politik önemi bütün eleştirilerden çok daha büyüktür.

Avrupa Birliği, AB'ye üye olmak isteyen ve katılım müzakerelerini başlatmış olan ya da bu tür müzakereleri başlatmak üzere olan ülkelere yukarıda bahsedildiği gibi belirli programlara göre üyelik süreci safhasında destek sunar. Ne var ki, mevcut fonlar ancak belirli koşullarda kullanılabilir.

Bu koşullarla ilgili olarak, üyelik süreci etkinliklerini daha önce başlatmış olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yaşadığı deneyimleri incelemek önemli kavrayışlar ve deneyimler sağlar. Aşağıda sunulan seçme konular genelde Doğu Avrupa'dan, özelde ise Macaristan, Bulgaristan ve Slovakya'daki bu tür deneyimlerden alınmıştır. Türkiye'nin yakın gelecekte AB'den alacağı yapısal destekten yararlanma çabaları bakımından, bu deneyimlerin bazılarını değerlendirmenin yararı olabilir. Her ülkenin kendi tarihsel ve bugünkü durumlarıyla karakterize edildiği; dolayısıyla AB'yle bütünleşme yolunda atılacak adımların tanımlanması gerektiğinde hesaba katılması gereken belirli özellikleri gösterdiği belli olmasına karşın, bu deneyimlerden bazılarının genel bir karakteri vardır ve bunlar derinlemesine bir incelemeyi hak ederler.

3. Yönetim Organizasyonu Bakımından Aday Ülke Deneyimleri

Üyelik peşinde olan bütün ülkelere göre, "acquis communautaire", yani var olan ulusal yasama ve kurumları AB'nin ortak kurallarına uyarlama (çoğu zaman Avrupa çerçevesi ile uyumlu yeni ulusal kuralları oluşturma zorunluluğunu gerektiren) işin en zor kısmını oluşturur. Karışık ve zaman tüketici bir süreç olduğundan AB'nin genel olarak, koşulların yerine getirilebilmesi için gerekli olan pek çok ayrıntının hazırlanmasını ve Avrupa yasamasının anlaşılır kılınmasını kolaylaştırmak amacıyla üyelik süreci desteği sunar.

DEVLET REFORMU

Bölgesel Kalkınma Kavramı

Avrupa desteğini soğurmak için kullanıma hazır bir çerçeveyi oluşturmak bakımından açıklığa kavuşturulması gereken temel sorun, bir ülkenin benimsemeye ve uygulamaya karar vermesi gereken genel bir bölgesel kalkınma stratejisi anlayışıyla ve bu stratejiye uygun bölgesel kalkınma politikasıyla ilgilidir. Böyle bir anlayış—ülkenin genel kalkınma koşullarını ve amaçlarını her zaman hesaba katması gereken—aşağıda sunulan şıkların yeterince net bir genel bakışını içermelidir.

- (a) Ulusal bölgesel kalkınma politikasının hazırlanma ve uygulanmasında ulusal ve alt-ulusal kurumların görelî ve bütünleyici rollerini
- (b) (a) şikkına göre bir rol varsaymak zorunda kalan kurumların her birine verilmiş sorumlulukları ve yetkileri
- (c) Göz önünde bulundurulması gereken mekânsal çerçeve ve
- (d) Ulusal strateji tarafından belirlenmiş amaçların yönlendirilmesinde yürürlükteki kalkınma eğilimlerini etkilemeye yönelik göz önünde bulundurulması gereken çeşitli araçları

Ulusal ve Alt Ulusal Kurumların Rollerî

Bu, doğrudan; merkezileşme, ademi merkezîyetçilik ve yerinden yönetim sorunuyla ilgili olan ikinci önemli meseleye yol açar. Özellikle AB'ye, daha büyük ve daha kalabalık ülkelerin katılımında—Macaristan, Romanya ve Bulgaristan gibi—AB'nin deneyimi ve politikası, aşılması gereken sorunlara daha yakın; ve kalkınma koşullarının geliştirilmesine etkili bir şekilde katkıda bulunabilecek program ve projeleri tasarlamada ise, en azından ilkesel olarak, daha hazır durumda olan alt ulusal (“bölgesel”) kademenin aktif bir katılımını gerektirir. Birliğin kendisi, genel olarak kabul edilmiş “ek ilke”⁵ ile ilişkili ulusal politikaları “yönlendirmeye yönelik müdahalesini” minimize ederken, Avrupa fonlarının etkili tahsis ve kullanımının azamileştirilmesi gerektiğinde, AB'nin, üye hükümetler ve aday ülkelerden, kalkınma ile ilgili görevlerini, mutlaka hesaba katılması gereken yerel ve bölgesel özellikleri değerlendirebilecek gücü olan yönetim ve idarenin farklı düzeylerine dağıtma işini halletmelerini beklemelidir.

Pek çok ülkede, geçmişten miras alınan merkezi hiyerarşik yapılar o kadar derine kök salmışlardır ki planlama ve uygulama sorumluluklarını alt bölgesel düzeylere transfer etmenin bütün yolları büyük engellerle doludur. Yeterli düzeyde ekip ve malzeme çoğu zaman bu alt idari düzeylerde bulunmadığından, bu engeller çoğunlukla hem politik hem de nesnel niteliktedir. Bu durumun olduğu yerde, ademi merkeziyetçilik ve yerinden yönetim sorumluluklarına yönelik bu tür koşulları asgari düzeyde yaratmak için erkenden çaba gösterilmesi gereklidir. Bu yüzden AB böyle süreçleri başlatmak için teknik destek sağlayabilir.

Burada şu vurgulanmalıdır: (belki de bu, Türkiye için özellikle önemlidir) AB'nin, kendi yapısal fonlarından en iyi ve en etkili şekilde yararlanmayı istemesine karşın, ne ademi merkeziyetçiliği ne de yerinden yönetimi destekleyen belirgin bir politikası vardır. Ayrıca Almanya gibi, nispeten iyi örgütlenmiş ademi merkeziyetçi yönetim ve idari yapısı olan bir ülkeden gelen ve bunu kesinlikle ülkesinin kalkınma perspektifleri için büyük bir değer olarak gören benim gibi bir gözlemcinin bakış açısından, her iki yönelimde de hiçbir önyargı yoktur. Gerçekten de, ademi merkeziyetçilik—mevcut ulusal sorumlulukları alt ulusal kademelere transfer etme anlamında—nispeten yüksek düzeyli ve geniş dengeli (mekânsal ve bölgesel) bir ekonomik performans yapısının bulunduğu koşullarda, kalkınma politikasının etkinliğini artırmada ekonomik olarak ödüllendirici ve politik olarak da umut veren bir yaklaşım gibi görünüyor. Ne var ki, iyi koşullarda başladıklarından dolayı, zengin bölgelerin ademi merkeziyetçiliğin bütün olanaklarından yararlanması, fakir bölgelerin ise bu genel gelişme düzeyinin gerisinde kalması riskini asgariye indiren açık bir ulusal kalkınma koşulları çerçevesi oluşturulduğunda ve oluşturulması halinde, ademi merkeziyetçiliğin etkili bir duruma gelebileceği bilinmelidir.⁶ Bu yüzden böyle açık bir ulusal çerçeve (henüz) olmadığında, yerinden yönetimin öğeleri ilave edilirken, yani ulusal sorumlulukların icrası alt ulusal idari kademelere verilirken, güçlü ulusal bir idarenin (gerekli ulusal çerçeveyi ayrıntılarıyla inceleme ve alt kademedeki planlama kararlarının bu çerçeveye göre alınması sorumluluğu) korunması uygun olabilir.

Bu nedenle Türkiye, merkezi kararların egemenliğini, yönetim ve idarenin daha alt kademelerine daha çok sorumluluk verilmesi lehinde nasıl azaltacağına yönelik alternatif çözümleri dikkatli bir şekilde ince-

DEVLET REFORMU

lemek zorunda kalacaktır. Bugünkü durumda Türkiye’deki ulusal hükümetin yönetiminde çok sayıda idari birim (“il”)—gerçekten de bir ulusal idari yapının etkili bir şekilde üstesinden gelemeyeceği kadar çok sayıda—var olduğundan, ilk soru, ulusal yönetim ile il yönetimi arasındaki yönetim ve/ya da idarenin yeni bir “ara” kademesinin nasıl tasarlanacağı olacaktır. Belki de bir dizi tam görme “bölgesi” pratik bir çözüm sunar gibi görünebilir. Önce yönetim ya da idarenin böyle bir “ara” kademenin hazırlanması ve tartışılmasına, sonra da uygulanmasına öncelik verilmesi düşünülmelidir. Avrupa Birliği bu bakımdan teknik yardım sağlayabilir. Yeni bir yönetim ya da idari kademenin yaratılması ve donanmasına (ki böyle bir durumda birinci durum için bir denetim kurulu gerekli olurdu) yönelik böyle bir adım—varsayılan bölgesel kalkınma görevleriyle sınırlı olsa bile—her zaman mevcut politik iktidar kalıplarını etkileyeceğinden, böyle bir programı yürürlüğe koymanın kolay bir şey olacağı sanılmamalıdır. Son derece muhtemeldir ki “güçlü” merkezi bir yönetim bile iyimser bir bakış açısıyla politik olarak kabul edilebilir bir uzlaşmaya varmak için aşağı yukarı iki yıla gereksinim duyar. Soruna gerçekçi bir tarzda bakıldığında, bu analizin sonucu, bir yandan uzun vadeli bir çözümü özenle hazırlarken, öte yandan ilk pilot projelerde kullanılmak üzere mevcut idari temelde “geçici” ara çözümler tasarlamak olabilirdi. Ancak böyle bir pragmatik “paralel” yaklaşım, en temel sorunun çözümüne hazırlanmayı gelecekte uzak bir güne erteleme doğrultusunda kullanılmamalıdır.

Ademi merkezîyetçilik ya da yerinden yönetime yönelik herhangi bir yaklaşım bağlamında sürekli olarak ortaya çıkan özel bir sorun, bu yeni bütünlüklerin tanımı ve bölgesel (territorial) tasviri ile ilgilidir. Gerçekte, sözgelimi, bir bölgenin seksen ilini (ortalama olarak) dörtlü gruplar şeklinde bir araya getirerek yirmi bölge oluşturmaya yönelik (politik) bir karar otomatik olarak mantıklı bir çözüme yol açmaz ama hepsi de az çok farklı avantaj ve dezavantajları olan, birbiriyle rekabet halindeki pek çok grup şeklinde bir araya getirme anlayışına yol açabilir. Mesela bir bölgesel kalkınma stratejisini faaliyete geçirme bakış açısından, “merkezi” bir ili (önemli bir şehri olan) onun üç ya da dört “iç bölge” ile birleştirerek işlevsel bir dağıtım (bölünme) tasarlamak optimal gibi görünebilir; böyle bir tanımlama, tahmin edilen kalkınma etkinliklerini mevcut bir merkeze bağlayarak ve bu merkezle onun etki-

lenme alanındaki kentler arası karşılıklı ilişkileri güçlendirerek bir büyüme kutbu yaklaşımı bakımından umut verici olabilirdi. Ancak aynı durumda, diğer uzmanlar, sözgelimi bütün üye illerin kıyaslamada kendilerini tatminkâr olmayan bir durumda buldukları bölgelerde yapısal sorunları aşmaya yönelik yeterli programları önermeyi başka bir yaklaşımı daha kolay kılacağını varsayabilirler(di). İllerin bölgelerde toplanmasının sonuçta “yoksul” ve “zengin” illerin oluşmasının yaratacağı kişi başına gelir kıstasını izleyen (daha) türdeş yönelimli bir yaklaşımı savunabilirler(di). Politik olarak olabildiğince erken sonuçlara ulaşmak için yalnızca (alternatif) çözümleri erkenden hazırlama ve bunları zamanında tartışma salık verilebilir.

Dikkatli bir şekilde tartışılması ve hazırlanması gereken ikinci bir mesele, yönetimin yeni ara kademesine (“bölgeler”, bu yeni kademe için başka daha uygun bir ad benimsenebilse de) hangi sorumlulukların verilmesi gerektiği ve böyle bir kademenin işi ve kararları ulusal ve alt ulusal idari yapılarla, bilhassa il (vilayet) ve belediye kademeleriyle etkili bir şekilde nasıl koordine edebileceğine yönelik sorusuyla ilgilidir. Burada yine, kabul edilebilir bir uzlaşmaya varmak için “ideal” bir çözüm, kalkış noktası olarak işlev görebilir. Böyle ideal bir çözüm, gerek yalnızca genel ulusal kalkınma amaçları bakımından ulusal bir temsilcinin onayına sunulması gerekli olan Bölgesel Kalkınma Planları ve Programları hazırlamak için ara kademe kurumlarına (“Bölgesel Yönetim” ve Bir “Bölgesel Parlamento”), gerekse program ve proje uygulayabilmesi için bu ulusal temsilciye (muhtemelen uygulama sorumluluklarının uygun bölümlerini yönetimin ya da idarenin alt düzeylerine verme hakkı da dahil olmak üzere) tam sorumluluğun verilmesinden oluşurdu. Ne var ki, “tam sorumluluk”la kastedilen şey ve böyle bir “tam” sorumluluğun bölgesel kademeye mi verilmesi gerektiği yoksa, sadece bunun daha büyük veya daha az bölümü mü verileceği önsel olarak açık değildir. Sorumluluklar yapısının mevcut öğelerinin birer birer analizinden bir cevaptan başka bir şey beklenemez ve bu cevap “makul” bir dağıtımını önerebilir. Sözgelimi, bölgesel yönetim planlama etkinliklerine yönelik gerekli enformasyonu sağlamak için bölgesel yönetimin emrinde bölgesel istatistik ofislerini kurmak gerekli gibi görünebilirken, gelir ve vergi idaresine yerel bir kademeyi eklemenin gerekli (ülkenin yönetim sistemini etkili kılmak bakımından) olduğu düşünülmeyebilir.

DEVLET REFORMU

Diğer aday ülkelerin yaşadıkları deneyim gösteriyor ki idarenin muhtemel en kritik ögesinin ekonomik, finansal ve sosyal kârlılıkları bakımından proje tekliflerini yapan ve/ya da değerlendiren bir hizmetin kullanılabilirliği ve konumudur. Bu hizmet ve onun değerlendirilmesi bir ülkenin farklı bölgelerinde var olan benzer durumlarla ilgili asgari düzeyde bir adaleti sağlamak için gerekli olan ulusal yönlendirici ilkelere her zaman uygun olması gerekli olduğu halde, gerekli olduğu yerlere, sözgelimi bir ülkenin kalkınma (pilot) bölgelerinde uygulayıcı temsilcilere olabildiği kadar yakın olması gerekir. Böyle bir “yerinden yönetim görevinin” kendisi, denetimsiz yerinden yönetimden kaynaklanan suiistimalleri önlemek için iyi örgütlenmiş bir merkezi denetim gerektirirdi.

Yetkili Kalkınma İdarelerinin Tespiti

Üyelik süreci desteğinden yararlanma görevi içinde her şeyden önce ana bir sorunun, yani aday ülkelerin her birinden sorumlu ve uygun (yeterli) partner kurumların açık bir tanımlanmasının saptanması ihtiyacının vurgulanması gerekir. Mantıksal olarak bu, izlenmesi gereken mekânsal (bölgesel) kalkınma amaçlarının yeterince belirgin bir fikrini önceden varsayar—ve şu anlama gelir: bir ülkenin mekânsal kalkınma stratejisinin amaçları açığa kavuşturulmamış olduğu sürece, kurumsal meselelerle ilgili kararların alınması neredeyse imkânsız olacaktır. Amaç ve süreçler bakımından yeterli düzeyde açık ve güvenilir köşe taşlarını eşzamanlı oluşturmanın bu gerekliliğini şimdilik bir kenara koymak, mekânsal “gerçekliğin” en uygun nasıl hesaba katılabileceği konusunda göz önüne alınması gereken hususlara yol açar. Bölgesel kalkınma politikası alanında Avrupa desteğini soğurmaya yönelik kabul edilebilir koşullar yaratmak bakımından kurumsal çerçeve şu anlama gelir:

(a) kalkınma ihtiyaçlarını değerlendirmek ve kalkınma destekli projelerin yapılabilir tekliflere dönüşecek önceliklerini üretmek için uygun mekânsal düzeylerde çok iyi oluşturulmuş ve uygun ehil personelle donatılmış kurumların sağlanması ve (b) Avrupa kaynaklarından ortak finanse edilebilecek kalkınma proje ve programlarının uygulanabilmesi.

Genelde yapısal fonlar özelde ise Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF) tarafından sunulan olanakların, kalkınma koşullarını yaratarak

kalkınmadaki eşitsizlikleri azaltmaya yönelik kullanılması gerekir. Dolayısıyla açıkça görülüyor ki böyle bir yaklaşım ancak yönetim ve onun çeşitli idari yapıları⁷ aşağıda sıralananları gerçekleştirebilirlerse, etkili ve verimli bir şekilde uygulanabilir.

- (a) Mevcut durum ve kalkınma eğilimlerini gerçekçi bir tarzda (AB'nin ya da AB'ye yeni katılan diğer ülkelerin analizi ile kıyaslayabilmek için AB'nin kurallarıyla uyum sağlayacak bir tarzda) analiz edilebilirse,
- (b) Genel olarak bir bölgesel kalkınma planı biçiminde bölgedeki kamu ve özel sektör kesimlerinin performansı ve kalkınma eğilimlerinin analizi temelinde, sistematik ve ikna edici bir tarzda eylem önceliklerini belirleyebilirse,
- (c) Yerleşik öncelikleri gerçekçi faaliyet programlarına (belirli projelerden oluşan) ve bununla ilgili bütçe yapılarına dönüştürmeyi başarırsa ve
- (d) Böyle program ve projeleri, “bilen”lerle “nasıl yapılacağı” konusunda deneyimleri olanları—çoğu zaman her ikisi de, yerel yönetime (belediye, nahiye) önemli bir rol vermede her zaman ille de gerekli olmayan—bütünleştirerek etkili bir tarzda uygulayabilirse.

Avrupa entegrasyonun çelişkili olsalar da, iki temel amacının sürekli ikilemine, yani bir yandan bölgeler arası eşitsizlikleri azaltırken diğer yandan piyasa ekonomisini desteklemesi konusuna, değinilmiş olsa da, burada “piyasa”-geliştirme üzerine yapılan vurgunun, kalkınma planının gerekliliğini hiç de dışlamadığı eklenmelidir. Gerçekte Batı Avrupa ülkeleri, planlama yaklaşımlarının (oldukça farklı olan) piyasa ekonomisi fikri ile çalışmadığını, tersine gerekli bir tamamlayıcı öge olduğunu açık bir şekilde göstermişlerdir.

Ulusal Bir Bölgesel Kalkınma Politikasının Mekânsal Çerçevesinin Belirlenmesi

Kalkınma bakımından bu gerekliliklerden doğan ilk büyük zorluk, her durumda mutlaka mekânsal durum ve değişim analizlerinin temeli va-

DEVLET REFORMU

zifesini gören, olanaklı olduğunda ise kalkınma programları ve projelerini hazırlama ve uygulamaya yönelik bütünlükler vazifesi görmesi gereken mekânsal bütünlüklerin (“bölgeler”) iyi tanımlanmış bir sistemini yerleştirmektir. Birliğin üye ülkeleri, ulusal düzeyden, alt ulusal kademeye (çoğu zaman “bölgeler” ya da Almanya’da olduğu gibi “eyaletler olarak adlandırılan), oradan genellikle yerel yönetimin iki kademesine (sözelimi, “ilçeler” ve “belediyeler”)⁸ kadar uzanan bir yelpazede mekânsal birliklerin bir dördü sistemi (NUTS denilen) üzerinde hemfikir olmuşlardır. Aday ülkelerin—tıpkı üye ülkeler gibi—mekânsal birimleri işletimsel kalkınma planlarını ve programlarını ayrıntılı olarak incelemenin bir temeli olarak tanımlayan özel sorunlar, kalkınma eğilimleri ve durumlarıyla ilgili yeterli düzeyde güvenilir enformasyonu sağlama yönünde sorumlulukları vardır. Deneyimler göstermiştir ki pek çok ülke yalnızca enformasyon amaçlarını yerine getirmekle kalmayan aynı zamanda bir bakıma yetki ve sorumluluk dağıtımını tasarlamının arkaplanı olan böyle bir sistemi tanımlamada zorluk çeker.

Kalkınma programlarını analiz etme ve hazırlama amaçlarına yönelik uygun mekânsal bütünlüklerin nasıl tanımlanacağı konusunda hiçbir kesin kural olmadığı halde, her ülkenin diğer üye ya da aday ülkelerin enformasyonu ile uyumlu yeterli miktarda enformasyon sağlayan bir mekânsal sistemi var olduğu düşünülür. Sözelimi, herhangi bir ülkenin NUTS III birimlerinin, diğer ülkelerin ilgili birimlerinden çok büyük ya da küçük olmamaları gerekir.

Ulusal Bir Bölgesel Kalkınma Politikasının Araçlarının Belirlenmesi

Belirli bir durum için İşletimsel Bölgesel Kalkınma Programları, yalnızca bir dizi mevcut araçlar temelinde makul bir şekilde tasarlanabilir ve uygulanabilir. Bu gibi araçların teknik (normatif) ya da finansal karakteri olabilir ve bunlar mutlaka yeterli bir enformasyon temeline (katılımcı öğeleri de içine alabilen) bel bağlamaları gerek.

Teknik (normatif) araçlar özellikle—ama tek başına değil—bölgesel kalkınma plan ve programlarıyla ilgili kararlar ve ayrıntılı incelemeler bakımından, hazırlık süreci sonuçlarının sınıflandırılması ve prosedürleri ile ilgilidir.

Finansal araçlar, düşünülmesi gereken muhtemel finansal desteğin, özellikle teknik yardımın (personeli finanse etme) kategorileri ve karar mekanizmaları ile ilgilidir.

Planlama araçları arasında en çok dikkati çekmeyi hak eden bölgesel kalkınma planlarının ve/ya da bölgesel kalkınma programlarının hazırlanmasıdır. Çünkü durumların, eğilimlerin ve sınırlamaların tutarlı bir bakış açısını gösteren ve bir programda birlikte uyum sağlayan yapılabilir projelerin besbelli öncelikleri elde eden iyi oluşturulmuş planlar, güvenilirliği ve kabulü yalnızca potansiyel fon sağlayıcı temsilciler bakımından değil, aynı zamanda her şeyden evvel bölgedeki ilgili yurttaşlar ve teşebbüsler ve hatta planlama ve uygulama sürecine katılan değişik kamu temsilcileri bakımından bile konumlandırılabilir. Ancak bu etki herhangi bir yaklaşımın otomatik bir sonucu değildir ama plan-yapma prosedürü herhangi bir öneriyi mümkün olan en uygun şekilde göz önünde bulundurup entegre edebilirse ve sunulan teklifler yapılabilir tekliflerse, hiç kimseyi ikna etmeyen yanlısamları üretmekten kaçınarak, kullanılabilir kaynakların gerçekçi bir hesaplanması temelinde ancak o zaman bu etki beklenebilir. Bu kavramın içerdiği önemli örtük anlam, muhtemelen ilgili olan herkesin—diğer idareler, komşu topraklardaki idareler, bölgedeki yurttaşlar ve girişimler—maksimum düzeyde katıldığı verimli bir örgütün gerekliliğidir:

Yukarıdaki bu kıstasa göre işleyen Bölgesel Kalkınma Planları ya da Bölgesel Kalkınma Programları; bir başka koşulun, ikna edici politik dokümanlar, yani yatay ve dikey anlamda etkili ve etkin koordinasyon, haline gelmesini gerektirir.

Dikey ve Yatay İşbirliği Örgütü

Üçüncü büyük sorun—gerçekte, ademi merkeziyetçiliğin ve yerinden yönetimin asgari düzeyi başarıldığında hayati bir önem arz eden:

- (a) Yönetim ve idarenin farklı düzeyleri arasında gerekli *dikey işbirliği ve*
- (b) Yönetimin belirli bir kademesinde yönetim ya da idarenin farklı sorumlu kurumları arasındaki gerekli yatay işbirliğiyle ilgilidir.

DEVLET REFORMU

Yönetim sistemi çok köklü olan ülkelerde (Almanya gibi), bu görevler herhangi bir koordinasyon temsilciyi oluşturmaksızın kalkınma ile ilgili çeşitli bölgesel (sectoral) yasalarda yapılan yasal hükümlerle düzenlenir. Böyle bir sistemin var olmadığı bir yerde ve var olmadığı zaman (henüz), yukarıda irdelenen yönetim ya da idarenin ara kademesinde muhtemelen şube büroları olan ulusal düzeyde bir temsilciye koordinasyon görevi emanet edilmesi gerekebilir.

Dikey koordinasyon bakımından, her ne kadar tek başına bu yaklaşım çoğu zaman dikkat çekmeyi hak ediyorsa da, geleneksel hiyerarşik yapıların etkililiğini artırmayı düşünmek yeterli değildir. Bu konuda saklı kalan gerçek sorun, etkili bir şekilde katkıda bulunabilen enformasyonun yukardan aşağıya ve aşağıdan yukarıya eşzamanlı bir hat-tını organize etmektir.

Yatay koordinasyon açısından, eşit derecede önemli iki görünüş birbirinden ayırt edilmelidir: (a) belirli bir alanın (sözelimi “bölge”) idari sistemi içinde bölgeler (sectoral) arası koordinasyonu ve (b) komşu toprakların idareleri ve yönetimleriyle koordinasyon. İki fenomen de dikkat çekmeyi hak ediyor ve bu tür bir işbirliğini örgütlemenin makul mekanizmaları çoğu kez güçlü “politik” bir karakteri gösterir. Kuşkusuz bu, en çok ve en önemli olarak komşu bütünlüklerle geliştirilmiş işbirliklerinde görülür, özellikle de bu tür komşular bir başka ülkede (“sınır ötesi işbirliği”) oldukları zaman. Deneyim göstermiştir ki işbirliği ilkesi kolaylıkla kabul edilebilir ama etkili işbirliğine yönelik küçük adımların atılmasının gerçekleşmesi (sözelimi, karşılıklı çıkarları ilgilendiren enformasyonun düzenli olarak iletilmesi gibi) çok karmaşık ve zaman tüketici (farklı kurallar, farklı finansman mekanizmaları ve farklı gelenekler vb. gibi) olarak ortaya çıkabilir. Burada da, sonuç, “iç ulusal” ve uluslararası sınır ötesi işbirliğinin alan(lar)ında ilk pilot projeyi başlatmak olurdu.

Burada altını çizmek istediğim dördüncü ve son büyük sorun ülkelerin çeperlerinde özellikle de bir sınır bölgesi ile onun yabancı komşuları arasında kayda değer refah farklılıklarının var olduğu yerlerde bu tür durumlardaki kalkınma zorluklarıdır. Bu, diğer üye ve aday ülkelerle olan sınırlar açısından bilhassa önemlidir. Deneyimler göstermiştir ki sınır ötesi işbirliği başarılı olabilir ama bunu hazırlamak ve uygulamak zordur. Türkiye örneğinde, komşu sınır bölgeleri (Yunanistan ve Bul-

garistan'a bitişik bölgeler) olduğu kadar uzak doğu çeper bölgeleri (sınır bölgeleri, Gürcistan, Ermenistan, İran, Irak ve Suriye) de dikkat çekmeyi hak ediyor. Sınır ötesi işbirliğine yönelik uzun vadeli genel bir yaklaşımı tasarlamaya yararlı olacak deneyimi elde etmek amacıyla böyle bir çeper bölge için bir pilot projeyi erkenden başlatmak umut verici bir yaklaşım olabilirdi.

Bütün bu zorluklar—ve burada değinilemeyen daha pek çoğu—eylemleri hazırlama görevleri verilen yönetim kurumları için alabildiğine bir güçlük oluşturur ve çoğu zaman bu kurumlarda çalışan personel için de bu, çok daha büyük bir güçlüktür. Yeni etkinlikler için bu işe uygun ve çoğu zaman zengin deneyimi olan uzmanları hazırlamak için personeli eğitmek, bir ülkeyi AB'ye katmaya hazırlama isteğinden kaynaklanan belli başlı görevlerden biridir.

Notlar

1. Bu konferans sonrası versiyon, bu toplantıda ele alınan ve tartışılan bazı soruları hesaba katan sözlü sunuşun genişletilmiş bir versiyonudur. İfade edilen bütün yargılar, bu satırların yazarının (Almanya) Bölgesel Kalkınma Danışma Konseyinin Başkanı rolüne ve bazı Avrupa planlama yaklaşımlarına ilişkin çağrışımına rağmen, kesinlikle kişiseldir ve hiçbir resmi görüşü sunmaz.
2. Buradaki “program” tabiri bir proje dizisi için kullanılmıştır.
3. Mevcut karar ve perspektiflere göre ABKF, 2000-2006 dönemi sırasında yaklaşık 193 milyar Euro yani Avrupa-Asya sistemi (Avrupa Birliği, aday ülkeler, Bağımsız Devletler Topluluğu, Akdeniz Ülkeleri) içinde bütün yapısal fonların, üyelik süreci/üyelğe katılım ve diğer kalkınma fonlarına yönelik mevcut fonların yarısından daha fazlasını kullanacaktır.
4. Daha temel bazı yönler mesela şu yayınlarda bulunabilir: Michel Foucher ve Peter Treuner, *Towards a New European Space/Akademie für Raumforschung und Landesplanung/Vers un nouvel européen*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Hannover ve Paris 1995, içinde “Yeni Avrupa’nın Zorlukları” s. 6-18–Peter Treuner, *Towards a New European Space/Akademie für Raumforschung und Landesplanung/Vers un nouvel européen*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Hannover ve Paris 1995, içinde “Yeni Avrupa Bölgesel Kalkınma Stratejisinin Kurumsal ve Araçsal Yönleri”, s. 80–84.–Peter Treuner, *Concil of Europe–European Commission: The regional planning of greater Europe in cooperation with the countries of central and eastern Europe. Proceedings of a joint conference held in Prague*, 16-17 Ocak 1995. Brüksel ve Lüksemburg, 1996, içinde s. 18-24. “Daha Büyük Avrupa İçin Yeni Bir Bölgesel Kalkınma Planlama Yaklaşımı”.
5. Amsterdam Anlaşmasının 5. Maddesi (eski Madde 3b): “Topluluk, bu anlaşmada müzakere edilmiş güç ile bu anlaşmada belirlenmiş amaçların sınırları içinde hareket edecektir. Yetki alanına girmeyen bölgelerde, teklif edilen eylem amaçları olanaklar elverdiği ölçüde üye devletlerce yeterince başarılamazsa ve bu yüzden bunlar önerilen eylemin ölçeği ve etki-

leri gerekçesiyle topluluk tarafından daha iyi başarılabiliyorsa, ancak o zaman Topluluk yardımcı ilkeye uygun olarak hareket edecektir. Topluluk tarafından yapılan herhangi bir eylem bu anlaşmanın amaçlarını başarmak için gerekli olanın ötesine taşımayacaktır.”—Ayrıca ek ve uygun ilkelerin (1997) uygulanmasıyla ilgili ilişikteki Protokole (No 30) bakınız.

6. Gerekli ulusal çerçevenin bazı yönleri izleyen paragraflarda irdelenecektir.
7. Bu bildiride (tebliğ) “yönetim” tabiri bir tür demokratik olarak seçilmiş bir “meclis” ya da “parlamento”su olan yönetici kurumlar için kullanılırken, “idare” tabiri böyle bir denetim meclisi olmaksızın belirli mekânsal düzeyde yürütme kuvvetinin bütün biçimlerini belirtir.
8. Birliğin İstatistik Bürosu (“EUROSTAT”) tarafından bölgesel kalkınma analizleri ve tahminleri için kullanılan mekânsal bütünlüklerin 3 (4) kademesinin Avrupa sistemi (NUTS: *Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques*):

- I Sözelimi: Almanya’da 16 eyalet, Belçika’da 3 bölge, Birleşik Krallık’ta 11 standart bölge.
- II Sözelimi: Almanya’da 40 il, Fransa’da 22 reyon, Portekiz’de 5 bölgesel koordinasyon komisyonu (Diğer hiçbir idari güç olmaksızın)—Genel olarak Avrupa Fonları desteğini almaya yönelik uygun kararlar bu düzey için sağlanan enformasyona dayalıdır.
- III Sözelimi: Almanya’da 543 ilçe, Fransa’da 96 departman, Birleşik Krallık’ta 65 ilçe ya da yerel özerk bölge (IV belediyeler, nahiyeler).

Burada vurgulanması gerekir ki bir taşra, burada varsayıldığı gibi, yönetim ve idarenin düzeylerini daha açıkça ayırt edebilirdi.

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

10-10-10

Güneydoğu Anadolu'ya İlişkin Olarak

Bölgesel Kalkınmada Yerel İdareciliğin Rolü

Korel GÖYMEN*

Sunuş

Çağdaş dünyada ulus-devlet, politik ve ekonomik yaşamın küreselleşmesinden ötürü büyük zorluklarla karşı karşıyadır. Hayatın her alanında görülen teknolojik ve ekolojik gelişmeler, toplumun giderek, yanıtlanması gereken taleplere yol açan çözülmemiş politik, ekonomik ve sosyal sorunların farkına varması bazen ırksal, etnik, dini, ideolojik ve bölgesel hatlar boyunca farklılaşmaktadır. Spahn (1998) bu eğilimlere karşı görünüşte birbirine zıt gibi görünen iki önemli tepkinin olduğunu ileri sürer:

1. Hepsi daha büyük bir yoğunlaşma ve merkezileşme anlamına gelen bölgesel bütünleşme (sözgelimi, Avrupa Birliği ya da Mercosur), ulusal sınırları aşan yeni koordinasyon yapılarının oluşturulması ya da mevcut olanların (NATO, WTO, IMF) yeniden tanımı ve güçlendirilmesi; ve
2. Hepsi daha büyük ademi merkeziyetçilik anlamına gelen bölgesel ve yerel yönetimlerin yaratımı ve güçlendirilmesi, devlet varlıklarının özelleştirilmesi ve toplu hizmetleri sağlamada özel sektöre (hükümet dışı yapılar dahil) daha büyük bir rol verilmesi.

Bu iki tepki, yönetim rolünde ve yönetimler arası ilişkilerde değişim reçetelerine yol açmıştır. Davey (1986) bu reçeteleri üç başlık altında

* Prof. Dr. ODTÜ, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.

DEVLET REFORMU

sınıflandırır. İlk görüş bireysel girişim, tercih ve kendine güven aracılığıyla ekonomik ve sosyal kurtuluşu arama ihtiyacını vurguluyor. Toplumlardaki sorunların pek çoğunun kaynağı olarak, yönetim müdahalesi gösteriliyor. Bunun nedenlerinden biri bu müdahalelerin girişimi engellemeleri ve masrafları özel yatırım için kullanılabilecek kaynakları (bu türden kaynakların özel girişimce daha etkili bir şekilde kullanılacağı varsayılarak, *benim eklemem*) tüketmeleridir. Bu tanı “daha az yönetim” talep etmeye yol açar (Davey 1986). İkinci ve zıt görüş, kamu müdahalesinin artan önemini vurgular. Özel yatırıma karşı daha çok kamu etkisi (ve kontrolü, *benim eklemem*), giderek uluslararası, anonim bir özelliğe bürünmüş sermaye sahipliğinin büyüyen sorumsuzluğunu ve dolayısıyla işgücü ve ülke faaliyetindeki sadakat yokluğunu gidermek için gerekli olarak görülür (Davey 1986). Buna; çoğu zaman sosyal rolü ve sorumluluğu ihmal eden, ulusal ve bölgesel sorunlar ile eşitsizliklerin askıda kalmasına göz yuman bu tür girişimlerin nihai kâr motifi de eklenebilirdi. Davey’e (1986: s. 5) göre yerel yönetimler söz konusu olduğunda, kamu müdahalesini savunmanın birbiriyle çatışan iki uygulaması olabilir. Bu uygulamaların birinde, yerel özerkliği ve yerel seçimi önemsizleştiren ulusal politikaları uygulamak için çok aktif bir yerel yönetim sistemi gerekli olurdu. Davey (1986: 5) bu yaklaşımı güçlü bir merkezi yönetimli “güçlü bir kamu müdahalesi” olarak adlandırır. Davey’in sınıflandırmasının üçüncüsü, topluluğun önemini vurgular. Eğer topluluk, denetimsiz özel girişimin etkisi konusunda kamu müdahalesi ekolünün şüphecilliğini paylaşırsa, “daha az yönetim” ekolünün, büyük yönetim örgütlerinin duyarsızlığı ve bencilliği konusunda taşıdığı kaygılarını da paylaşır (Davey 1986: s. 5). Karşılıklı sorumluluk duygusuna, kolektif hizmetler yönetimi ve tedarikine olası en geniş düzeyde insanların katılımıyla ulaşılmaya çalışılır. Bu tür bir bakışta, yerel yönetim gerçekten yerel olmalıdır (Davey 1986: s. 5).

Bu genelleme ve argümanlar Türkiye’nin Güneydoğu Anadolu Bölgesi’yle bağlantılı kılındığında, Osmanlı-Türk döneminde güçlü merkeziyetçi geleneğin olduğunun vurgulanması gerekir. Tarihsel olarak yerel yönetimler merkezle çevresi arasındaki bir güç paylaşım şemasını ima eder, oysa bu, Osmanlı İmparatorluğu’nda ya da yakın zamanlara kadar Türkiye Cumhuriyeti’nde meydana gelmemiştir. Kalaycıoğlu’na (1997) göre, (Osmanlı İmparatorluğu’nda) yerel yönetim denilebilecek bir yapı var olmuştur, bu, merkez tarafından onaylanan bir meşru-

luk olmaksızın ve yalnızca merkezi yönetimin güç ve otoritesini hiçe sayarak var olmuştur. Cumhuriyet döneminde rekabetçi politikaların ve çok partili sisteme geçişin başlamasıyla birlikte, kullanım (consume-rate) yetkisi ve kaynakları olan belediyelere yönelik daha büyük bir etkinlik alanını hesaba katan, yönetimler arası ilişkilerde bir revizyona ilişkin talepler giderek daha sık ve sürekli olmaya başladı (Göymen 1982: TÜSİAD 1995). Bu gelişmelere rağmen, Türkiye’deki çoğu yurttaş (özellikle de kırsal kesimlerdeki), hâlâ taleplerini “devlet”e, iktidarın merkezi/ulusal yapılarına göre yönlendirmekte, bu yapıları desteklemekte, görece kendi yerel idarecilerinden pek bir şey beklememekte, ulus-devlete ilişkin imgelemeleri bu yapının abartılmış, gerçekçi olmayan her şeye kadirliğine bel bağlamaktadır (Kalaycıoğlu 1988). Söylemeye gerek yok ki bu durum yerel düzeyde yoğun katılım yolunda başlıca engeldir. Sunar (1997) Türkiye’de “bir katılım kültürünün sınırlılığını” vurguladıktan sonra, “yalnızca patronaj (clientelistic) ilişkileri ve karizmatik ve/ya da geleneksel liderlerin ardından gitmenin popülerliği gibi deforme edilmiş katılım biçimlerinin giderek daha belirgin hale geldiğini” ekliyor. Bu değerlendirme, bölgedeki bireylerin kendi kimliklerini ait oldukları geleneksel kurum ya da yapılar (aile, akrabalık, aşiret, etnik grup gibi) aracılığıyla ifade ettiğini ve kendilerine özgü bireysel davranış ve politik katılımların çok sınırlı olduğunu; insanların nasıl hareket edeceğini ailenin, aşiretin, köyün ileri geleni ya da toprak sahibinin belirlediğine ilişkin gözlemler sunan, bölgede yapılmış iki alan çalışması (Tarım Mühendisleri Odası 1994); Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölgesel Kalkınma İdaresi 1999; 4-5) ile pekiştirilmektedir. Bu yarı-feodal yapı ve ilişkiler, Türkiye’nin bu bölümünde bölgesel kalkınma tartışılır ve planlanırken, belirleyici bir rol oynar. Hiç kuşkusuz, merkezîyetçi gelenekle birlikte bölgenin bu özelliği yerel belediyelerin rolünü sınırlar. Devletin resmi temsilcisi ve uzantısı olarak bu belediyelerin bölgesel kalkınmada etkili bir rol oynayabilmeleri için geleneksel gayri resmi yapılarla rekabet etmeleri gerekir. Genelde (bazı istisnalarla birlikte) Türkiye’deki, özelde de bölgedeki belediyeler henüz bu rekabete (merkezi yönetimin boğucu ve sayeti ile finansal ve yönetim kapasitelerinin zayıflığını unutmayın) ve büyümüş role hazır değildir. Bu çalışmada “yerel yönetim” ifadesi yerine “yerel idare” ifadesini kullanma yönündeki tercihimiz bu sınırlamalardan kaynaklanır.

DEVLET REFORMU

Merkezi yönetim ile yerel idare arasında politik ve idari yetki devrine (aktarımına) yol açan yeni bir işbölümünü önleyen bir başka faktör de bölgedeki etnik, sosyal ve ekonomik çeşitliliğin karmaşık yapısıdır. Yerel birim ve bölgelerde çeşitli dini, etnik ve sosyal gruplar yaşadığı zaman, ademi merkeziyetçiliğin ve yetki devrinin (aktarımının) herhangi bir yasa, salt “teknik” bir konu olmaktan çok, politik bir sorun ya da arayış sorunu haline gelebilir. Kalaycıoğlu (1998) bu tür adımların azınlıklara yasal haklar tanınması durumunda, yetki devrinin çok daha zorlaşacağını ileri sürer. Bu yüzden bölgesel kalkınmaya yönelik herhangi bir teklifin ve bu süreçte sırasıyla kurumların ve aktörlerin rollerinin bu önemli faktörü hesaba katması gerekir.

Bahsedilen bu sınırlama ve engellemelere rağmen, tablo değişmektedir. Çok merkeziyetçi idari sistemin Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı sorunları ve zorlukları çözemeyeceği ve ülkenin artık yalnızca Ankara’dan yönetilemeyeceği giderek daha çok farkına varılan bir durumdur. Bu farkına varma, kısmen tam demokrasiye daha çok önem veren ve değişik kademelerde karar almada daha önemli roller talep eden yerel politika ve politikacılardan kaynaklanmaktadır (Göymen 1999). Bunda, her ikisi de ülke yönetiminde daha çok söz hakkı isteyen hızla büyüyen özel sektör (gerek ulusal, gerekse yerel düzeyde) ile, yeni yeni ortaya çıkan sınırlı ama ses getiren bir sivil toplumun gösterdiği dinamizmin de etkisi vardır. Son olarak yukarıda anlatılan bu faktörlerden önemce hiç de aşağı kalmayan önemli yardımcı bir faktör de, Türkiye’nin üyesi olmayı çok istediği Avrupa Birliği’nde de kendisini güçlü bir şekilde gösteren ademi merkeziyetçilik/yetki devrine yönelik gelişen evrensel eğilimdir.

Bütün bunlar yeni bir toplumsal işbölümünün göz önünde bulundurulmasına; geleneksel olanların yanı sıra yeni “aktörlerin” ortaya çıkmasına ve yetkilendirilmesine; bölgesel kalkınmada yeni teknolojiler ve yöntemlerin uygulanmasına olduğu kadar işbirliği ve sorumluluğun yeni biçimlerine de yol açar. Ayrıca bölgesel kalkınma kavramı fiziksel sınırlara daha az; kooperatif ağları, partnerlik düzenlemeleri, teknolojik sinerjiler ve insan kaynaklarının ortak geliştirilmesi gibi ekonomik başarıyı belirleyen yerel faktörlere ise daha fazla önem vererek değişmektedir (Eraydın 1999). Bütün bu faktörler yönetim kavramı içinde cisimlenir.

Yönetim Üzerine

Yönetim çokyüzlü bir kavramdır ve farklı disiplinlerle yaklaşıldığında farklı şeyler (ama genellikle tümleyici bir nitelikte) anlamına gelebilir. Kavramın kısaca irdelenecek olan neredeyse bütün yönleri, bölgesel kalkınma konularıyla ilgilidir ve GAP Bölgesi'nde gelecekteki kalkınma için savunulabilen yönlerdir.

Yönetim her şeyden önce belirli bir ülkenin mevcut anayasal çerçevesine, resmi politik ve idari sistemine bir meydan okumadır. Merkezi yönetim, üniter bir devlette (Türkiye'de olduğu gibi) yalnızca bir iktidar merkezinin bulunduğunu ima eder. Ancak pratikte hatta gelişmekte olan bir demokraside bile, yerel, bölgesel, ulusal kademelerdeki yönetimin pek çok temsilcisi ile ulusal sınırların ötesindeki kademeler arasında pek çok merkez (bazıları gerçek bazıları potansiyel, *ben ekledim*) ve değişik bağlantı vardır (Stoker 1998). İşlevler, sorumluluklar ve kaynakların yeni bir dağılımına yol açan bu kademe ve yapılar arasında devamlı bir etkileşim olur.

Bu perspektif, hizmet dağıtımında ve stratejik karar almada özel ve gönüllü sektörlerin giderek artan katılımına dikkat çeker. Bu irdeleme ayrıca Türkiye'de ulusal ve bölgesel kalkınmada toplumsal işbölümünün ve çeşitli "aktörlerin" rolleri ve sorumluluklarının ayrı ayrı yeniden düşünülmesi ihtiyacına işaret eder.

Bu çerçevede merkezi yönetimin yeni rolü, sorun çözücü bir komutan rolünden çok, bir "aracı", "olanak sağlayıcı" ya da "katalizör temsilci" rolüdür (Habitat II 1996; Capecehi 1989). Öte yandan yerel yönetime, çeşitli tipteki kalkınma yönelimli partnerliklerin başlatıcısı ve lideri gözüyle bakılır (Piore ve Sabel 1984; Eraydın 1999).

Dolayısıyla yönetim, devlet-sivil toplum ilişkilerindeki bir değişiklikle de ilgilidir. Toplumda değişik konularda ortaya çıkan bir mutabakatın bir parçası olan hak ve sorumlulukların kavranmasına dayanan bir yurttaşlığın önemini vurgular bu. "Özgür" yurttaşlar için bağımsız düşünmeyi ve tercihleri kullanabilmeyi; GAP bölgesinde bugün var olan durumun tam tersi olan bir çerçeveyi gerektirir. Bu yurttaşlık kavramının; zamanla, bir sürü sosyal ve ekonomik sorunu irdeleyen, pazar ekonomisi ve kamu sektörü arasında ortaya çıkmış olan bir "sosyal ekonomi" bağlamında faaliyet gösteren bir dizi gönüllü ya da üçüncü kesim temsilcilerinin gelişmesinde cisimlenen kamu ile özel

DEVLET REFORMU

kesim arasındaki sınırlarının belirsizleştirilmesiyle karşılıklı ilişkisi olsa gerek (Stoker 1998: s. 21).

Yönetimde nihai partnerlik etkinliği kendi kendini yönetme ağlarının oluşmasıdır (Eraydın 1999; Stoker 1998). Bu ağlardaki aktörler ve partnerler; kaynakları, becerileri ve amaçları hiçbir tek örgütün egemen olmadığı uzun vadeli bir koalisyon içinde harmanlandırarak hareket edebilme yeteneğini kazanırlar. Kamu ya da özel kesimden hiçbir tek aktörün, sorunları tek yönlü olarak çözmeye yönelik bilgi ve kaynak kapasitelerinin olmadığı yolunda bir kabuldür bu (Kooiman 1993).

Bir partnerlik yaklaşımında, Stoker'e (1998) göre bölgesel kalkınmada, ilk görev bir durumu tanımlamayı, anahtar partnerleri belirlemeyi ve etkili bağlantıları geliştirmeyi gerektirir. İkincisi, arzu edilen sonuçları başarmak için ilişkileri etkileme ve yönlendirme ile ilgilidir. Üçüncüsü düşünme yeteneğini (kapasitesini) geliştirmek ve ortak amaçlar, kolektif düşünme ve eyleme ilişkin bireysel alt-sistemlerin (partnerler) ötesinde hareket edebilmektir. Bütün bunlar hâlâ yarı-feodal özellikler taşıyan GAP Bölgesi için büyük zorluklar oluşturur. Ama Türkiye'de ulusal planların siyasi hedefleri ve GAP İdaresi ihtiyaçları karşılanacaksa eğer, bu tür bir yaklaşımın ve çerçevenin geliştirilmesi ciddi olarak düşünülmelidir.

Bölgesel Kalkınmanın Bir Aracı Olarak Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ölçek, alan ve amaçlar bakımından dünyanın en kapsamlı girişimlerinden biridir. Türkiye'nin güneydoğusunda 73.863 kilometre karelik bir alanı kapsayan, ülkenin kabaca yüzde 10'u ve toplam nüfusun yaklaşık yüzde 9,5'iyle bağlantılı olarak dokuz ilde (Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şırnak ve Şanlıurfa) uygulanmaktadır. GAP Bölgesi, net iç-göçle görece yüksek nüfus büyümesi (bazı illerde) ve insan geliştirme göstergeleri bakımından düşük düzeyleriyle Türkiye'nin azgelişmiş bölgelerinden biridir (GAP 1999).

GAP aslında Devlet Su İşleri (DSİ) tarafından Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde bir su kaynakları geliştirme projesi olarak planlandı. GAP sulama ve hidroelektrik santralının başlıca 13 alt projesinden oluşmuş-

tur. Ancak geliştirme hedeflerini başarmaya yönelik olarak, sanayi, taşımacılık, kentsel ve kırsal altyapı, çevresel gelişme ve toplumsal koruma gibi hepsi de bölgesel kalkınma boyutlarıyla ilişkili olmak üzere bir entegre bölgesel kalkınma projesine dönüştürülmüştür. 1985-2005 dönemini kapsayan GAP Master Planı yeniden gözden geçirilmek üzeredir. Bu planın tamamlandığı 1989 yılından beri, sürekli kalkınma, katılım, yoksulluğun ortadan kaldırılması, insan kaynakları gelişimi ve dengeli kalkınma konularında bölgesel kalkınma ile ilişkili literatür ve uygulamada yeni bir vurgu oluşmuştur. Mevcut plan çoğunlukla fiziksel altyapıyı geliştirmenin ve çevresel sorunların altını çizerken, ekonomik ve sosyal süreklilik, cinsiyet sorunları, planlama ve uygulamaya katılım ile özel sektörün dahil edilmesinin yanı sıra hükümet dışı yapıların rolü ya gözden kaçırılmış ya da bunlara pek önem verilmemişti (GAP 1999). Ancak GAP Master Planı'nın gözden geçirilmesine yönelik yeni referans biçimleri bu kavramlara vurgu yapmaktadır. Bu dokümanda sürekli kalkınma boyutu; eşitlik ve adalet, katılım ve insan kaynakları geliştirilmesine bağlanmıştır. Katılım kavramı, GAP'la ilgili proje ve eylemler tarafından dolaysız ya da dolaylı etkilenen bütün grup ve bireyleri kapsayacak kadar geniş tutulmuştur. Özel sektör, hükümet dışı örgütler (NGO'lar), belediyeler ve özellikle de avantajı olmayan grupların, proje hazırlık aşamasından uygulamaya, denetimden değerlendirmeye kadar proje döngüsünün bütün aşamalarına katılmaları konusunda teşvik edilmeleri gerekir (GAP 1999). Bundan başka, bölgede gerekli toplumsal gelişme koşullarını yaratmak için sosyal bir plan hazırlanmıştır. Bu plan, kalkınma sürecinde yerel toplulukların ve ulusal kurumların doğrudan katılımını desteklemede planlamacılarla ve karar verenlere yardım etme amacına yöneliktir. Özel sektör tarafından gerçekleştirilen ekonomik etkinliklerin bütün yönlerinde danışmanlık ve yardım sağlamak için beş ilde Girişimci Desteği ve Kılavuz Merkezleri (GİDEM) kurulmuştur. Ayrıca bölgede yedi ilde yirmi bir yerleşim alanında Çok-Amaçlı Topluluk Merkezleri (ÇATOM) oluşturulmuştur. Bu merkezler, kadınların insan kaynakları ve dengeli cinsiyet gelişimine katılımlarını kolaylaştırmak için sağlık tesisleri, sosyokültürel etkinlikleri ve farklı konularda eğitimi örgütlemeye yönelik bir sosyal temel sağlar (GAP 1999). Bölgesel sinerji yaratımı Yeni Master Planı için başlıca hedefdir. Kamu aktörleri, özel sektör ve NGO'ların belirli mekânsal sos-

DEVLET REFORMU

yoekonomik alanlarda bilgiyi ve deneyimi paylaşımları gerekir. Bölgesel kalkınmanın, ancak lehtar grupların kendi kaynaklarını olduğu kadar yerel kurumları yönetmeyi öğrendiklerinde, yönetim ve piyasa ile çok daha etkili bir şekilde ilgilenmeye dönük kendi kurumsal bağlarını oluşturdularında, sürekli ve birikimsel bir süreç haline gelebileceğine inanılmaktadır (GAP 1999: s.10). Gözden Geçirilmiş Master Plan'a yönelik bu tasarlanmış yeni çerçeve, yönetim kavramının ilkeleri ve özellikleriyle uyum içinde gibi görünüyor. Bu yüzden, bölge ve GAP Projesi için aranması gereken şey, merkezi yönetimin artık tek aktör (çoğunlukla tek aktör) olmadığı ama yeni aktörlerle sorumlulukları ve yetkileri paylaşacağı, yerel yönetimdir. Bu aktörlerin önde gelenlerinin yerel belediyeler olması gerekir. Yerel idareciler, her ne kadar teknik olarak devletin bir parçası olsalar da, yine de fiziksel ve psikolojik açıdan, bölgesel kalkınmanın esas aktörleri olarak hareket edecek kadar yerel topluluklara yakındırlar. Dahası, bunların demokratik bir meşrulukla seçilmiş olma gibi ek bir avantajları da vardır. Ancak bu rolü oynayabilmeleri için, yerel idarecilerin yetkilendirilip güçlendirilmeleri gerekir.

Bölgesel Kalkınmada Belediyelerin Olası Roller

Bölgedeki koşullar ve ulusal planın yol göstericiliği ile GAP idaresinin hedefleri göz önünde bulundurulduğunda, belediyeler çok ihtiyaç duyulan altyapının sağlanmasında; insan kaynaklarının geliştirilmesinde (öğrenim, eğitim), sağlık ve hijyenikle ilgili projelerde ve yerel/bölgesel kalkınmada partner olarak önemli bir rol oynayabilirler. Bu global bir eğilim gibi görünüyor, zira Castell ve Hall (1994) merkezi karar alma sisteminin bulunduğu ülkelerde bile, yerel ekonomik kalkınmaya öncülük etmede yerel yetkililerin giderek artan biçimde aktif bir rol oynadığını ileri sürer. Eraydın (1999: s. 10-11) yerel düzeylerde tanımlanmış fırsatların ve yönetmenliklerin sanayi bölgelerinin kalkınma sürecinde önemli olduğu yolunda bir değerlendirmede bulunuyor. Önem kazanmış yerel kurumlar, yalnızca kamu örgütleri değil, aynı zamanda yerel kamu kuruluşlarıyla özel kurumların işbirliği sonucunda oluşmuş örgütlerdir de. Bu durum yerel yönetim sisteminin gelişmesini ve ortak karar alma mekanizmasının ortaya çıkmasını destekler. Ye-

rel yetkililerin kalkınma projelerine yönelik Topluluk yardımını kendilerine çekebilmede çok daha başarılı olduklarına ilişkin Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde kanıtlar mevcuttur (Özcan 1999). Bu kısmen, bunların bütün üye ülkelerde var olan tek ortak idari birim olmaları ve kısmen de ekonomik kalkınma ile yerel kaynakların etkili bir şekilde kullanılması arasında bir bağ görevini yerine getirebilmelerindendir (Shah 1998). Politik girişimlerin yerelleştirilebilmesi için yerel yönetimlerin de buna uygun nitelikler taşıması gerekir. Bunun hayati bir önemi vardır çünkü geçmiş deneyimler göstermiştir ki belirli hedef gruplara (kentsel ve kırsal yoksullar, çocuklar, kadınlar ve yerinden edilmiş bireyler vs.) yerel partnerlerin kılavuzluğu ile ulaşılmadıkça, kaynaklar boşa gidebilir (Özcan 1999). Ancak bu türden bir kılavuzluk ve işbirliğinin, fon ve yardımların hedef gruplardan çok, partizan taraftarlara kanalize edildiği yerler olan belediyelerin patronaj ilişkilerince olumsuz olarak etkilenmemesi gerekir. Ayrıca, yerel ekonomik kalkınmada küçük orta boy girişimlere (KOG) verilen bu önem, yerel iş birlikleri, yerel idareler ve hükümet dışı örgütler aracılığıyla merkezi inisiyatiften yerel inisiyatife kayma amacına dönük olmuştur.

Özcan (1996) bu tür girişimlerin bir GAP ili olan Gaziantep'te bulunduğunu ve burada yerel iş duygusunun, işadamları derneklerinin, anakent belediyesi ve birçok NGO'nun "müttefikliği" sonucunda ortaya çıktığını yazar. Bu tür ortak bir çabayla Gaziantep ekonomisi çeşitlendirilmiş, çevresi ve ilin ihracatının üçte ikisini oluşturan Suriye pazarı ile tarihsel bağlarını yeniden oluşturmuştur (Özcan 1996). Benzer bir dinamizm diğer iki GAP ilinde, yani Diyarbakır ve Şanlıurfa'da da görülmektedir. Bu durum, bölge kalkınmasında önemli bir sorun olarak görülmesi gereken eşitsiz kalkınma ve bölge içi eşitsizliğin kanıtıdır. Sadece ülkeler arasında değil, bölgeler, yerel birimler ve şehirler arasında da artık ekonomik rekabet yoktur. Bu nedenle, bazı alt bölge ve şehirler ekonomik olarak yoksullaşırken öteki yerleşim alanlarının zenginleşmesi muhtemeldir. İstanbul'da Habitat II'ye sunulan Türkiye Raporu, "Türkiye'de nüfusla sermayenin mekânsal dağılımının, ülke çapındaki refahın eşitsiz mekânsal dağılımına yol açmış olduğunun" altını çizmektedir. Aynı rapor Türkiye'deki illeri görece kalkınma düzeylerine göre sınıflandırır. Bu sınıflandırmaya göre, iki GAP ili (Diyarbakır, Gaziantep) hem nüfusun hem de gelirin yeniden dağılımındaki

DEVLET REFORMU

paylarını artırırken, Adıyaman, Mardin, Siirt ve Şanlıurfa gibi diğer GAP illerinin nüfusları artmış ama ulusal gelirdeki payları düşmüştür (Habitat II 1996: s. 22). Daha yakın zamanlarda yapılan bir çalışma (TÜSİAD 1999), nüfus değişiklikleri ve elektrik tüketimine göre “kazananları” ve “kaybedenleri” sınıflandırır. “Kazananlar” listesinde (1990-1996 dönemi için) GAP’ın Adıyaman, Gaziantep, Diyarbakır ve Şanlıurfa illeri vardır. Bu iller, canlılığın ve ekonomik kalkınmanın işareti olarak yorumlanan, hem nüfuslarını hem de elektrik tüketimlerini artırmışlardır. Diğer GAP illeri ise ya gelişmeyen ya da “kaybedenler” olarak görülmektedir (TÜSİAD 1999: s. 76). Bu iki çalışmanın sonuçları illerin gösterdikleri hem mevcut kalkınma düzeyleri hem de potansiyellerine göre bir bölge içi farklılığının olduğunu açıkça gösterir. Bu da her bir il için ya da hiç olmazsa alt bölge için farklı bir kalkınma stratejilerine yönelik yeterli bir haklı gerekçeyi oluşturur. Belediyelerin rolü, partnerlik çerçevesi, partnerler arasında işbölümü ve hedef gruplar buna uygun olarak değişebilir.

İnsan kaynakları geliştirme (gerek öğrenim gerekse eğitim) ekonomik kalkınmayla yakından ilişkili bir başka öncelikli alandır. Yerel insan kaynakları kalitesinin yerel kalkınmayı geliştirebileceği ya da köstekleyebileceği bilinen bir olgudur. Bu gerçeğin farkında olan GAP İdaresi insan kaynaklarının kalitesini geliştirmek için bölgede birçok proje girişiminde bulunmuştur. Bu projelerin pek çoğunda önemli rolü yerel belediyeler oynamaktadır. Sözgelimi Adıyaman belediyesi, yerleşim için Eko-kent projesinin uygulamacı temsilcilerinden biridir. Şanlıurfa’nın Halfeti ilçesinin belediyesi ve yerel NGO’lar temel bilgiler/kentsel entegrasyon programlarına katkıda bulunmaktadır. Batman belediyesi yaşanabilir kentsel yaşam ve sosyal kalkınma programlarında önde gelen bir partnerdir. Bölgede birçok belediye, kendisini bölge kalkınmasındaki rolünü geliştirmeye hazırlayarak, büyük bir İnsan Kaynakları Geliştirme ve Kurumsal Kapasite İnşaat Projesine katılmaktadır. Adıyaman, Şanlıurfa, Diyarbakır ve Gaziantep belediyeleri Yerel Gündem 21 proje partnerleridir. Bu proje, aktif yurttaşların ve grupların kendi topluluklarının sürekli geliştirilmesine “yurttaş taahhüdü” katkısında bulunmaya yürekten inandıkları bir katılımcı yerel kalkınma sürecini beslemeyi hedeflemektedir. Bütün topluluğun katılımını kolaylaştırmak için aktif yurttaşların eğitimi, yerel partnerliklerin oluşumu ve yerel karar alma-

nın ademi merkezileştirilmesi, Yerel Gündem 21'in öncelikli hedefleridir (Uluslararası Yerel Yetkililer Birliği- IULA 1999).

Sonuçlar ve Öneriler

Nihai yorumlar ve öneriler iki başlık altında sistematik hale getirilebilir ve sunulabilir: İdari sistemin yeniden yapılandırılması ve özellikle de GAP Bölgesi belediyelerini hedefleyen yönetim dinamiklerinin pekiştirilmesi.

İdari Sistemin Yeniden Yapılandırılması: İdari sistemin yeniden yapılandırılması en az kırk yıldır Türkiye'nin gündemini işgal etmektedir. Gerçi bu konuda daha önce de bazı girişim ve çabalar görülmüştü. Ama şimdi iç ve dış nedenlerden dolayı bu sorundan kaçıp kurtulmak daha zordur. Neredeyse ülkedeki bütün önemli kurumlar ve partiler konu üzerinde daha ısrarlı bir şekilde durmaktadırlar (Göymen 1999). Uluslararası bütün belli başlı ekonomik kurumlar, ademi merkeziyetçiliğe ve yetki devrine yol açan idari reform ve yeniden yapılandırma ihtiyacına vurgu yapmaktadır (OECD 1999; Dünya Bankası 1998). Bundan başka Türkiye AB'nin üye adayı olduğundan, AB'de var olan egemen eğilimlere ve ilkelere gereken titizliği göstermelidir. 1977'de AB Komisyonu 'entegre kentsel kalkınmayı' öneren bir tebliği benimsedi (Avrupa Komisyonu 1999). Bu dokümanda yerel katılım aracılığıyla ekonomik refahın güçlendirilmesine; eşitliğin ve toplumsal katılımın desteklenmesine; çevrenin korunup geliştirilmesine; başarılı kentsel yönetim ve yerel yetkilendirmeye katkıda bulunmanın önemine işaret edilmektedir (Avrupa Komisyonu 1999: s. 1-2). Bundan başka birliği oluşturan Maastricht Anlaşması'na ek bir ilke konulmuştur. Bu ilkeye göre, kamu hizmetleri yüksek bir kademede daha etkili bir şekilde uygulanmadığı takdirde, her zaman yönetimin muhtemel en alt kademesinde uygulanması gerekir (Swell 1997). İster üniter ister federatif devlet olsun, AB'nin çoğu üye ülkesinin hizmetleri dağıtmada dört idari kademesi vardır: vilayet, belediyeler, bölgeler ve merkezi (federal) yönetim. Türkiye eninde sonunda AB'nin politikaları ile uyum içinde hizmet verirken bu kademeleri ve araçları gözden geçirmek zorundadır.

Bu durumla karşı karşıya kalan Türkiye, bölgelerle ilgili iki stratejiden—yani “muhafazakâr” ya da “radikal”—birini benimseyebilir:

DEVLET REFORMU

“Muhafazakâr” strateji senaryosunda idari reform ya da yeniden yapılandırma, merkeziyetçi gelenekle uyum içinde, GAP Bölgesi’nin ‘asa-yiş’ konuları göz önünde bulundurularak, yetki verme (delegasyon) ya da yerinden yönetim (deconcentration) ile sınırlandırılabilir. Bu durumda, yalnızca merkezi yönetimin uzantılarından başka bir şey olmayan merkezi yönetimin bu alandaki örgütlerine/ya da yerel idarelere işlevlerin ve sınırlı yetkilerin basit bir devri olurdu. Sözgelimi, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yerel idareler konusunda kabul edilen bir kanun taslağı İl Özel İdarelerine, seçimle işbaşına gelmiş yerel idari yapıya ama genişletilmiş yetkilerle atanmış bir valinin başkanlığında (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 1999) olmak üzere yetki verme ve sınırlı yetki devrini içerir. Bu türden bir tedbir yine de Davey’in “güçlü merkezi bir yönelimli güçlü bir kamu müdahalesi” dediği şeyle aynı anlama gelirdi. Modelin “yerel yönetimli güçlü kamu müdahalesi” (Davey 1986: s. 5) aşamasını geliştirme potansiyeli olsa bile, bu yine de gerçek anlamda “yerel” olmaktan kayda değer bir uzaklıkta olurdu. “Muhafazakâr” senaryonun içinde bir başka olasılık atanmış koordinatör bir valinin yönettiği yerel yapılardan (ya belediyeler ya da il özel idareleri) ve mevcut merkezi denetimden oluşan bölgesel yapı olabilir.

“Radikal” senaryoda ise, yerleşik alt ulusal bütünlüklere kendi hizmetlerini finanse etmek için yerel vergi toplama yetkisiyle birlikte bir dizi kamu hizmetini yerine getirmede tam sorumluluğun verildiği politik ve idari yetki devri amacı söz konusu olurdu. Etkili bölgesel yetki devrinin asgari koşulları arasında, doğrudan halk tarafından seçilmiş bir yetkilinin başkanlık ettiği seçilmiş bir bölgesel meclis, bölgesel idarenin hukuki yorumlara bağlı açıkça belirlenmiş görevleri, işlevleri ve yetkileri, ve kendi etkinliklerini finanse etmek için bölgesel idarenin yeterli gücü vardır (Smith 1994). Bu yaklaşımda Türkiye’de sadece bölgesel eşitsizliğin değil, aynı zamanda bölge içi farklılıkların ve bölgenin değişen potansiyellerinin de var olduğu gerçeği kabul edilerek, idari yapılandırma sürecinin tümünü kapsamak yerine bir ya da daha çok “pilot bölge” yaratılabilir. Bundan başka, devasa zorluklarla başa çıkmak amacıyla kurumların ve kapasitelerin geliştirilmesine yönelik “bölgesel pilot idareler” hesaba katılarak, işlevler ve yetkiler tedricen devredilebilir. Ek bölgesel idareler oluşturulabilir ya da ek işlevler, İspan-

ya örneğinde olduğu gibi (Garcia –Mila 1997) potansiyel ve kapasitelerine göre “asimetrik” bir tarzda mevcut bölgelere devredilebilirdi.

Söylemeye gerek yok ki, bu farklı senaryolara göre yerel idarelerin rolü epeyce değişirdi ama son modelin varyasyonları yerel yönetimin dinamiklerini ortaya çıkarma konusunda daha elverişli olurdu.

Yönetim Dinamiklerinin Pekiştirilmesi: Hangi senaryo egemen olursa olsun, yönetim dinamiklerinin genelde ve GAP Bölgesi’nde pekiştirilmesi gerekir. Devlet, özel sektör ve NGO’lar arasında geliştirilmiş bir işbölümü zaten vardır. Bu yeni aktörlerin ortaya çıkışına koşut olarak, şimdi, sosyal ve ekonomik gelişmeye yönelik elverişli koşulları neredeyse olanaksız kılan yarı-feodal kurum ve ilişkilerin yerine geçebilecek partnerlikleri, ağları, karşılıklı işbirliği planlarını geliştirme potansiyeli vardır. Bu tür ilişkiler ancak demokratik kültürün egemen olduğu demokratik bir atmosferde ortaya çıkıp gelişebilir. Bu yüzden demokratik kültür değerlerinin aşılması son derece önemlidir. Yaygın genel eğitimin dışında, yoğun eğitim için özel topluluk liderleri grupları (gerçek ve potansiyel) hedeflenmesi gerekir. GAP İdaresi tarafından geleceğin girişimcilerini ve topluluk liderlerini eğitmeye yönelik bu tür programlar zaten yapılmıştır (GAP 1999).

Bölgede devlet ile diğer aktörler arasında kurulan bu yeni ilişkilerin imkân verme ve yetkilendirme ilkelerine dayandırılması gerekir. Çokyüzlü gelişmenin artık yalnızca devletin sorumluluğu olmadığı gerçeği kabul edilerek, toplumdaki diğer aktörleri yetkilendirme onlara imkân verme politikalarının izlenmesi gerekir.

İmkân verme ve yetkilendirme, bir yandan aktörlerin genel kapasiteleri geliştirilerek, öte yandan da ortam (çevre) serbestliği (yasal, politik, idari, *benim eklemem*) (Habitat II 1996: s. 80) yaratılarak başarılabılır. Aktörlerin genelleştirilmiş yetenekleri; politik güce ulaşmaları, finansal gücü, partnerlikleri oluşturmaya yönelik güven ya da saygıya sahip olmaları ile enformasyon ve teknolojiye ulaşmaları artırılarak geliştirilebilir. Çevrede sıkı kural ve yönetmenliklerin yarattığı engeller ortadan kaldırılarak, birey ve gruplar fırsatlar konusunda bilgilendirilerek ve yeteneklerini geliştirmek isteyenlere destek verilerek, serbest hale getirilebilir.

İmkân verme ve yetkilendirmenin bu sürecinde GAP Bölgesi belediyelerine öncelik verilmesi gerekir. Bu kurumların teknik ve yönetim

DEVLET REFORMU

yeteneklerini geliştirmek için eğitim programlarına özel bir önem verilmelidir. Finansal yetki devri yalnızca belediyelerin kısmen yerel projeleri finanse etmelerine olanak tanımakla kalmaz, aynı zamanda eninde sonunda, hak ve sorumlulukların gerçekleştiği, yerel vergi mükellefleri bakımından yurttaş katılımı duygusunu da geliştirir. Yerel yönetimin bir başka özelliği olan şeffaflık ve sorumluluk da ancak bu çerçevede içinde kolaylaştırılabilir.

O zaman yetki verilmiş belediyelerin, yurttaşların yerel birimlere ve kalkınmaya katkıda bulunmalarını olanaklı kılan sorumlulukları olur. Kentsel yönetim ve yerel/bölgesel kalkınmanın bütün aşamaları ve yönlerinde katılımın kolaylaştırılmasının hayati önemi vardır. Belediye yapılarını temsili ve demokratik kılmak öncelikli bir konudur. Mevcut yasal çerçeve bunu hesaba katmadığında, Türkiye'nin pek çok bölgesinde (GAP Bölgesi dahil) bireyler, gönüllü yapılar ve diğer NGO'ların yerel sorunlara katılımını ve katkıda bulunmalarını olanaklı hale getirmek için alternatif bilgilendirici yapılar mantar gibi türemiştir. Çeşitli projelerin yönetiminde ilgili yurttaşların ve örgütlü grupların (bilhassa etkilenebilecek olanların) işbirliğini elde etmek belediyeler için kullanılacak bir başka aracı oluşturur. Böyle bir 'proje demokrasisi'nin de demokratik bir kültürü aşılama ve beslemede yararı olabilir. Ayrıca bölgede (Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Harran) egemen olan Yerel Gündem 21'ler belediyelerin doğal partnerleridir. Habitat toplantısını izleyen İstanbul Deklarasyonu şunu ilan etmiştir: "Taahhütlerimizden gerçekleştirilmesine yönelik en demokratik ve en etkili yaklaşım olarak partnerlik ve katılımı olanaklı kılan ilkeleri ve stratejiyi benimsiyoruz. Habitat gündeminin uygulanmasında en yakın partnerlerimiz ve en temel bağımsız birimlerimiz olarak yerel yetkilileri kabul ederek, demokratik yerel yetkililer aracılığıyla ademi merkezîyetçiliği geliştirmeliyiz" (Uluslararası Yerel İdareler Birliği 1999: s. 5).

O zaman yetkilendirilmiş ve güçlendirilmiş yerel idareler, yerel/bölgesel kalkınmada, diğer aktör/partnerlerle demokratik bir atmosferde etkileşimde ve karşılıklı işbirliğinde bulunarak önde gelen bir rol oynayabilirlerdi.

Kaynakça

- Capecchi, V. (1989), "The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization in Emilia-Romagna" in A. Portes, M. Castells, L. Benton (Eds.), *The Informal Economy Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press, 189-215.
- Castells, M. ve Hall, P. (1994), *Technopoles of the World*, London: Routledge.
- Chamber of Agricultural Engineers 1994, *Trends of Social Change in the GAP Region*. Ankara: Afşaroğlu Matbaası.
- Davey, K. (1986), *A Future for Local Government*. Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.
- Eraydın, A. (1999), "The Roles of Central Government Policies and the new forms of Local Governance in the Emergence of Industrial Districts". Paper presented to *IGU Commission on Industrial Space*, Haifa and Beersheva, 19-26 Haziran.
- European Commission, (1999), *Sustainable Urban Development in the European Union: a Framework for action*. Regional Policy and Cohesion, Lüksemburg.
- Garcia-Mila, Teresa, (1997), Asymmetrical Decentralization: Spain. Paper presented at the *Mediterranean Development Forum* on "Fiscal Decentralization", Marrakesh, 12-14 Mayıs.
- GAP Administration, (1999), *Terms of Reference for a revision of the GAP Master Plan*. Ankara: GAP Administration.
- Göymen, Korel, (1982), *Local Administration: Democracy Versus Efficiency?* Friedrich Ebert Foundation, Bonn.
- Göymen, Korel, (1999), "Novel Participatory Mechanisms in Turkish Municipal System: Dynamics of Governance in a Centralized State". *Local Governance*, Vol. 25, No.1. University of Birmingham, İngiltere.
- Habitat II, (1996), *Turkey: National Report and Plan of Action*. İstanbul, International Union of Local Administrations.
- International Union of Local Administrations, (1999), *Local Agenda 21 in Turkey*, İstanbul: IULA. EMME.

DEVLET REFORMU

- İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (1999), *Mahalli İdareler Yasa Taslağı* (Draft Law on Local Administrations). Başbakanlık Basımevi.
- Kalaycıoğlu, Ersin, (1997), "Decentralization and Good Governance". Paper delivered at the *Mediterranean Development Forum* on "Fiscal Decentralization". Marrakesh, 12-14 Mayıs.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (1996), *Governance*. Paris: OECD.
- Özcan, Gül Berna, (1996), "Cities and Economic Development: the Gaziantep experience" Private View, *The Quarterly International Review of the Turkish Businessmen's Association* (TÜSİAD), Yaz, Cilt.1, No.1.
- Özcan, Gül Berna, (1999), *Local Economic Development, Decentralisation and Consensus Building in Turkey*. Final report of the McNamara Fellowship Programme, presented to the European Institute, London School of Economics and Political Science.
- Piore, M. ve Sabel, C.F., (1984), *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- Shah, A., (1988), *Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralisation*. Washington D.C: The World Bank.
- Smith, Gordon, (1994), "Relationships between Democracy and Decentralisation". Paper presented at the International Conference on "Democracy and Decentralisation", Organized by the *Friedrich Ebert Foundation and the Turkish Foundation for Social, Economic and Political Research*, İstanbul 11-12 Şubat.
- Spahn, P. B., (1998), "Issues of Governance in a broad context". Paper delivered at the *Second Mediterranean Development Forum*. Marrakesh, 4-5 Eylül.
- Stoker, G., (1998), "Governance as Theory: Five Propositions" *International Social Science Journal* "governance" special issue, No.155 (Mart).
- Sunar, İlkay, (1997), "Our Political Culture from a Participation Perspective" in *Yurttaş Katılımı* (Citizen Participation). İstanbul: Helsinki Yurttaşlar Derneği.
- Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), (1995), *Optimal Devlet* (Optimum State). İstanbul: TÜSİAD.
- Türkiye Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), (1999), *Türkiye'nin Fırsat Penceresi* (Turkey's Opportunity Perspective). İstanbul: Omas Ofset.

Swell, David, (1997), "Assignment of Functions in Multicentered Systems of Government: The Middle East and North Africa Countries". Paper presented at the *Mediterranean Development Forum* on "Fiscal Decentralization", Marrakesh, 12-14 Mayıs.

World Bank, (1998), *Development Report*, Washington DC. The World Bank.

*Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinin
Gelişmesi Örneğinde*

Bölgesel Kalkınma Makro Politikaları

Rıfat DAĞ*

I. Bölüm

Kavramsal Çerçeve, Tanımlar ve Gerekçeler

37 yılı aşan planlı kalkınma süreci, bir yönüyle, Türkiye’ye önemli deneyimler kazandırmış olmasına rağmen, kalkınmanın mekânsal gelişimi konusunda, benzer nitelikte bir çalışma yapılamamıştır.

1958 yılında OECD tarafından Köyceğiz’de gerçekleştirilen ilk bölge planı¹ ve daha çok mekânsal organizasyonlara ilişkin önermeler içeren metropoliten fiziksel planlar dışında, GAP’ın uygulamaya başlandığı 80’li yılların sonlarına kadar, bölgelerin planlı gelişmesine ilişkin olarak etkili bir program uygulanamamıştır.

Bölgesel planlamaya yönelik olarak, daha çok kamu hizmet ve yatırımlarına ilişkin politika karar, ilke ve araçları tanımlanmış, bölgesel plan, merkezi planın “*bütünlük ilkesi*” gözetilerek, ulusal plan içerisinde düşünülmüştür.

Bölgesel kalkınma ihtiyaçları, öncelikle sektörel büyüme ekseninde ve özellikle kamu kaynaklarının bir ölçüde yansıtılması biçimiyle karşılanmaya çalışılmıştır. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemine kadar (I.BYKP döneminde uygulanan sosyalizasyon programı dışında), “Yatırım indirimi”, “kaynak kullanımı destekleme primi” gibi yatırımcılığı özendiren destek unsurları çalıştırılırken, özellikle 90’lı yıllarda, işletme dönemi faaliyetlerini destekleyen, “enerji desteği” ve “arazi desteği” gibi teşvik unsurlarına da yer verilmiştir.

* GAP İdaresi Danışmanı

DEVLET REFORMU

Bu nedenle, geleneksel teşvik sistemi, geri kaldığı varsayılan bölgelerde, beklenen sosyoekonomik dönüşümü sağlayamamıştır.

1967 yılında çıkarılan 933 sayılı yasada temel bulan geleneksel teşvik sistemi, her ne kadar, “Kalkınmada Öncelikli Yöreler” (K.Ö.Y.) gibi bir alan tanımı içerisindeki yerleşmelere yönlendirilmeye çalışılmışsa da, “özendirici”, “itici” ve “caydırıcı” unsurlar içermediği, bölgelere göre özendirici önemli farklar taşımadığı için süregelen iktisadi yoğunlaşmaların önüne geçilememiştir.

K.Ö.Y. sistemine Doğu ve Güneydoğu illeri dışında bulunan gelişme ihtiyacındaki yerleşmeler de girmiş olmasına ve toplamdaki sayıları dönem dönem 40'lara varmasına rağmen, K.Ö.Y. yerleşmelerinin, kamu kaynaklarından yeterince yararlanamadıkları tartışlagelmiştir.

DPT’ce gerçekleştirilen araştırmaları değerlendiren bir çalışmaya göre, 1963-93 zaman aralığı için bakıldığında K.Ö.Y. illeri, I. Plan dönemi (1963-67) dışındaki zamanlarda, nüfus paylarının altında bir kamu kaynağına sahip olabilmiş, örneklemek gerekirse, II. Plan döneminde yüzde 37 oranındaki nüfus payına karşılık, yüzde 22 oranında bir kamu kaynağı alabilmiş, V. Plan dönemindeki nüfus payına göre ortaya çıkan açık ise yüzde 4 düzeyinde gerçekleşmiştir.²

V. Plan (1985-89), Bölgesel Gelişme “şemalarının” hazırlanacağından ve “fonksiyoner bölgeler” oluşturulacağından söz etmiş, ancak söz konusu önermelerini yaşama geçirememiştir. Ancak, anılan plan döneminde, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde, yol ve elektriğe dayalı fiziksel altyapıların geliştirilmesine ağırlık verilmiş, bir yönüyle de lokal kırsal kalkınma programları yaşama geçirilebilmiştir.³

VII. BYKP (1996-2000), “Bölgesel Dengelerin Sağlanması” amacıyla yönelik olarak, bölgesel gelişme olgusunu, bağımsız bir başlık altında tartışmış, “...her bölge, farklı imkânlarla, özelliklere ve sorunlara sahiptir. Bu nedenle, sektörel tercihlerle, mekânsal analiz birlikte ele alınmalıdır, planlama yaklaşımı ile mekânsal gelişmenin öncelikli sorunlardan biri olduğunu vurgularken, 20 temel “yapısal değişim projesi”nden ikisinin “Mekânsal Gelişme Konuları” ile ilgili olduğunu ve “Sektörel Gelişme” ile “Mekânsal Analizin” birlikte düşünülmesi gerektiği yönünde olumlu bir kavramsal açılım sağlamıştır. Söz konusu kavramsal açılımla birlikte, VII. plan, başka bir olguyu da belirlemiştir:

“K.Ö.Y. politikaları, bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılmasında, olumlu gelişmeler sağlamasına rağmen, bölgeler arası dengesizliklerin sürmesi sorunu devam etmektedir” saptamasıyla, bölgelerin kalkınmasına yönelik olarak yenilikçi yaklaşımların gerekliliğine de göndermede bulunmuştur.⁴

Böylesine bir yaklaşım, gerilim doğurmaya da adaydır; *ekonomik büyümeyi önceleyen geleneksel plan yaklaşımı, altyapıları geliştirilmiş ya da tarihsel fonksiyonları ile de göreceli avantaj kazanmış yerleşmelere ve alanlara öncelik verirken, kaynakların yeniden dağılımını coğrafya esasına göre öneren bölgesel gelişme yaklaşımı ile bağdaşması güçtür.*

Türkiye, bu ikilemi uzun süre yaşamıştır.

Toplam nüfusun yüzde 35’ini ve kent nüfusunun yüzde 48’ini barındıran nüfus ölçeği 1 milyondan fazla yerleşmelerdeki⁵ temel sorunlar, yeni yaklaşımların gerekçelerinden biri olmuş ve yeni açılımlara ihtiyaç doğmuştur.

Dolayısıyla VII. Plan, özellikle metropol niteliği kazanmış bulunan yerleşme merkezlerinde görülen,

- Açık işsizlik,
- Arazi spekülasyonu,
- Yanlış yapılanma,
- Enerji ve su yetersizliği,
- Çevre kirliliği,
- Kentiçi ulaştırma güçlükleri gibi önemli sorunları, “planlama kademeleri” eksikliği nedenine de dayandırmış, “küçük ve dağınık kırsal yerleşmelerden oluşan ve hakim yerleşme biçimine sahip olan Türkiye, *ara kademeleri* atlayarak, doğrudan en büyük kentsel merkezlere doğru göç şeklinde kendini gösteren kentleşme hareketi, önemli ekonomik ve sosyal yapı eksikliği sorunlarına neden olmaktadır.” belirlemesinde bulunmuştur.⁶

İstanbul, sahip bulunduğu 216 bin işyeri ile Türkiye toplam işyerinin yüzde 20’sine sahiptir. İstanbul’un sınai işletme sayısı ve bu işletmelerin yarattığı sınai katma değer ve bunun sonuçları daha önemlidir, DİE verileri, İstanbul’un sınai katma değer payının, çevresindeki ekonomilerle birlikte, yüzde 50’lere vardığını göstermektedir.⁷

DEVLET REFORMU

Oysa K.Ö.Y. kapsamına da girmiş olan 52 ilde kişi başına düşen imalat sanayi katma değeri, toplam Türkiye imalat sanayi katma değerinin ancak yüzde 24'ünü yakalayabilmektedir.⁸

Ekonomik coğrafya nüfus dağılımını da tayin etmekte ve sınai merkezler beklenenin üzerinde nüfus çekmektedir. İktisadi yoğunlaşma öylesine bir noktaya ulaşmıştır ki, bir bakıma yoğunlaşmanın yaşandığı merkezlerde iktisadi ve sosyal kayıplar baş göstermeye başlamıştır.

1. Demografik Yapı ve Göç Sorunu

Kentleşme olgusuna bağlı olarak, kırsal nüfus oranı, özellikle 50'li yıllarda girilen tarımsal mekanizasyon süreciyle birlikte giderek azalmış ve 1980 yılındaki yüzde 56 oranından, 1985 yılında yüzde 47, 1990 yılında ise yüzde 41'ler düzeyine düşmüştür.⁹

Özellikle 1997 yılı nüfus tespit çalışması ile nüfus artış hızının yüzde ikilerin altına inmiş olduğu sonucunun çıkmış olması,¹⁰ demografik gelişmelere ilişkin olarak daha iyimser yorumlara neden olmaktadır.

TÜSİAD'ın "Türkiye'nin Fırsat Penceresi" konulu çalışmasında, Türkiye'nin "*Demografik Geçiş Sürecini* artık tamamladığı"ndan söz edilerek, "kadın başına düşen çocuk sayısının ikinin altında seyretmesi ile nüfusun ancak kendini idame edebileceği anlamına gelmekte" olduğu belirtilmekte ve bu olgunun bir fırsat olarak değerlendirilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır.¹¹

TÜSİAD'ın trend analizi, Türkiye'nin genel demografik eğilimiyle ilgili bir yorum olmakla birlikte, kırsal nüfus yapısına ilişkin değerlendirmelerde ise daha ihtiyatlı yaklaşımlara ihtiyaç olduğu ortadadır:

Köymen, "Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları" konulu makalesinde, Hobsbawm'ın "Avrupa ve Ortadoğu yöresinde sadece bir köylü kalesi kaldı: Türkiye.." deyişini anımsatarak, "..günümüzün sanayileşmiş-gelişmiş ülkelerinde tarımcı nüfus, toplam nüfusun yüzde 5-yüzde 10'u arasında değişiyor. Azgelişmiş ülkelerde ise köylülüğün hızla azaldığı görülüyor. Latin Amerika ülkelerinin hemen hepsinde, köylü nüfus azınlıkta kalıyor. Türkiye'nin komşularında köylü nüfusu yüzde 20'lere inmişken, Türkiye'de hâlâ önemli oranlara ulaşmakta..." ifadesini kullanırken, kırsal nüfus payının önemine değiniyor.¹²

Kırsal nüfusun yapısı ve nüfus-kaynak ilişkisi, bölgesel gelişme sorunlarının önemli bir gerekçesini oluşturmakta ve bölgesel gelişme yaklaşım niteliğini de tayin etmektedir.

Gerek *dönüştürücü* ve gerekse *sürekli göçün* kaynağında, kırsal yapıdaki dönüşümlerin halen önemli bir payı vardır.

İktisadi potansiyellerini daha çok kırsal dinamiklerin belirlediği geri kalmış yörelerin göç hareketinde, kırsal dönüşüm süreçlerinin önemli bir ağırlığı vardır.

Bölgelere göre net göç hareketlerine bakıldığında, 1975 yılından itibaren, en yüksek net göç hızına Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin sahip bulunduğu, 1975-80 döneminde yüzde 0,55, 1980-85 döneminde yüzde 0,40 ve 1985-90 döneminde ise yüzde 0,70 oranlarında göç verdiği görülecektir.¹³

Akşit'in gerçekleştirdiği bir çalışmadan, 1945 yılından 90 yılına kadar, süregelen göç olgusunda, üç önemli evrenin (sıçramanın) yaşandığını anlamaktayız:

Birinci sıçrama, 50-55 döneminde Ege ve Marmara'ya yönelen göçlerde, ikincisi 1965-70 döneminde birinci evrenin iki katına ulaşan (1,9 milyon) miktarıyla Çukurova'ya yönelen göçlerde ve üçüncü sıçramayı ise (2,5 milyon) önemli merkezlere yayılan ve kaynağını Doğu ve Güneydoğu göçlerinin oluşturduğu asimetric nüfus hareketi belirlemektedir.¹⁴

1985-90 döneminde, en yüksek hızda göç veren ilk 10 ilin tamamına yakınına Doğu ve kısmen Güneydoğu illerinin teşkil etmesi ve ilk sıralarda bulunan Kars, Erzurum, Tunceli ve Ağrı'da hayvancılığın esas iktisadi faaliyet olarak öne çıkması düşündürücü olmalıdır.

Çünkü, DPT'nin 1985 ve 96 yıllarında gerçekleştirmiş bulunduğu bir araştırmadan, hayvancılık faaliyetinin aile gelir yapılarını negatif olarak etkilediği anlaşılmaktadır.¹⁵

Bölgesel kalkınmanın, tüm azgelişmiş yöreler için öncelikli bir araç olduğu düşünüldüğünde, asıl sorunlardan birinin, kırsal nüfusun mutlak değerinde önemli bir değişikliğin henüz yaşanmamış olmasında ve nüfus-kaynak ilişkilerinde yatmaktadır.

1997 nüfus tespitine göre, kırsal alanda 22,1 milyon kişi yaşamaktadır. 70 yılında 21,9 milyon, 80 yılında 25 milyon ve 90 yılında ise 23 milyon kişinin barındığı¹⁶ düşünüldüğünde, henüz iyimser olunacak bir kırsal dönüşümün yaşanmadığı ve özellikle teknolojinin işgücüne

DEVLET REFORMU

yüksek oranlarda ikame olduğu bir süreçte, kentsel çekici dinamiklerin bu dönüşümü yeterince hızlandıramayacağı sonucu çıkmaktadır.

2. Azgelişmiş Bölgelerin Problem Yapısı¹⁶

Tarafımızca 1998 yılı içerisinde K.Ö.Y. kapsamında bulunan 43 ilin kutuplaşma derecelerine ilişkin olarak gerçekleştirilen bir çalışmada, sözkonusu yerleşmelerin kendi içlerinde homojen bir yapı sergilemedikleri, gelişmişlik düzeylerine göre, anlamlı bölümlemelerle beş grup içerisinde değerlendirilebilecekleri sonucuna varılmıştır. Demografik göstergeler, istihdam, sosyal ve üretken sektörler göstergeleri açısından yapılan değerlendirmelerde, K.Ö.Y. illerinin gelişmişlik endeksine göre dağılım genişliğinin (0,3, -1,2), Türkiye dağılım genişliğinin yüzde 26'sını teşkil ettiği görülmektedir.

K.Ö.Y. illerinin homojen bir bütünlük sergilememiş olması, plan kararlarının rasyoneli açısından, bölgesel kalkınma yaklaşımının, sosyo-ekonomik benzerlik gösteren plan alt bölgeler tanımını da gerektirdiği sonucunu vermektedir.

K.Ö.Y. kapsamına giren gelişmemiş yerleşmelerin ortak niteliklerine bakıldığında, Türkiye ortalamasına göre kentleşme oranlarının düşük; doğurganlık oranları, nüfus artış hızları ve ortalama hane halkı büyüklüklerinin yüksek olduğu görülmektedir.

Tarımsal istihdamın yüksek (yüzde 71), tarım dışı sektörler istihdamının düşük olduğu, bunun yanında kadın ücretli istihdamında da, Türkiye ortalamasının gerisinde kaldığı görülmektedir.

Nüfus başına düşen sanayi katma değeri, Türkiye ortalaması—düzeyindeyken, nüfus başına düşen tarımsal üretim değeri açısından da benzer bir yapı sergilenmekte ve genel ortalamanın—düzeyinde tarımsal üretim gerçekleştirilebilmektedir.

Problem Yapısı Dinamiği;

- Planlama ve düzenleyici politika eksikliği,
- Yetersiz sermaye ve kredi finansmanına erişim güçlüğü,
- Yetersiz kamu kaynağı,
- Kamu kaynağının uygun kombinasyonlarda transfer edilemeyişi,
- Altyapı (fiziksel, sosyal ve teknolojik) yetersizliği,

- Hammadde girdi arzındaki sınırlılık,
- Gelişmemiş sanayi, eksik pazar ve sınır ötesi ekonomilere erişememe,
- Piyasaya giriş engellerine karşı yüksek duyarlılık,
- Tarımda, yüksek katma değer öneren üretim eksikliği,
- Tarımda, tahıla (ya da tek ürüne) dayalı bitkisel üretim,
- Tarımda, özellikle ortalama ölçeğin üzerindeki işletmelerde, işletme tasarruflarının genellikle sektör dışına transferi,
- Tarımda, geleneksel destek politikalarının, hayvancılık örneğinde olduğu gibi, küçük işletme faaliyetlerini güçlendirememesi,
- Tarımda, ölçek işletmelerin kiralama yoluyla sermaye yoğunlaşmasına gitmeleri ve buna karşılık küçük işletmelerin güç yitirmesi,
- İnsan kaynaklarının ve iş kültürünün geliştirilememiş olması,
- Nüfus artışı-nüfus göçü,
- Bölge içinde, “*doğal büyüme kutuplarının*” oluşamaması nedeniyle, insangücü yanında, “*faktör hareketliliği*”nin de yükselmiş olması,
- Sermaye göçü ile bir taraftan var olan sermaye stoklarının bölge dışına transfer olması, diğer taraftan da “yerel efektif talep hacmi”nin daralması,
- Yeni ürün, yeni hizmet ile teknolojik yeniliklerin bilinmemesi,
- Üretim ve hizmet sistemlerinde bütünleşme (entegrasyon) eğiliminin eksikliği,
- Ekonomilerde ileri ve geri bağlantıların kurulamaması, gibi temel sorunlarda odaklanmaktadır.

3. Bölgesel Gelişme Stratejileri ve Yeni Yaklaşımlar

II. Dünya Savaşı’ndan sonra, Bölgesel Kalkınma kavramı, ekonomik literatüre girmiş, iktisadi ve sosyal kalkınma sorunu, mekânsal boyut kazanmıştır.

“*Yerleşme Ekonomisi*” ya da “*Alan Ekonomisi*” olarak da tanımlanan bölgesel gelişme olgusu, endüstrileşme süreci ile birlikte önem kazanmıştır.

“... Sanayileşme hareketi, üretim kapasitesinin, doğal kaynaklar üzerindeki dağılımını, başka bir deyişle, yatırımların hangi sektörlere,

DEVLET REFORMU

hangi yörelere yapılacağını, piyasa güçlerine bırakıyordu... Piyasanın tek başına, üretim kapasitesinin doğal kaynaklar üzerindeki dağılımını ayarlamasının sakıncalı olduğu”, bireysel yararın toplumsal yararlarla çelişki içerisinde olabileceği sonucuna varılmıştır.¹⁷

Bölgesel planın;

- Makro planın hesaba katmadığı, “emek verimliliği” ve yerel “teknolojik düzeyi” kapsadığı,
- Yerel “*yatırım efekti*” dinamiğinden yararlandığı,
- Ortak bir sinerji yarattığı bilinmektedir.

Perroux, Myrdal, Hiressshman, Samir Amin ve Rostov gibi araştırmacılar, bölgesel kalkınma ve “eşitsiz gelişme” konularında çalışmalar yürütmüşlerdir.

Friedman ve arkadaşları ise bilinen “merkez-çevre” kuramını geliştirmişlerdir.

Bölgesel kalkınma için ilk örneklerden biri olarak, ABD’de Meksika yakınlarındaki Tennessee Vadisinde kurulan “Tennessee Vallery Authority” gösterilmektedir.

Güney İtalya, İspanya, Almanya, Fransa, İskoçya, Galler, Hindistan ve Brezilya’da Bölgesel Kalkınma Programları uygulanmış ve uygulanmaktadır.

Bölgesel kalkınma yaklaşımı, ekonomik coğrafyanın adil dağılım göstermemesi sonucunda ortaya çıkarken, metropol bölge, kent-kasaba ve köy gibi yerleşme hiyerarşisinin biçimlenmesi ile toplumların gündemine yerleşmiştir. Başka bir deyişle “*polarize bölgeler*” (kutuplaşmış bölgeler) ortaya çıktıkça, “gelişme farklarını” giderme ihtiyacı doğmuştur.

Bölge, alan(space) kavramına verilen anlam, yıllara göre değişim yaşamıştır.

Eskiden, yerleşmeler ve sadece fiziksel sınırlar içerisinde düşünülen alan kavramı, “*ekolojik çevre*” ve “*sosyo-ekonomik benzerlik gösteren çevre*” olarak tanımlanmaya başlanmıştır.

Bölgesel kalkınma yönetim anlayışında da zaman içerisinde önemli değişiklikler yaşanmıştır.

Bölgesel gelişme süreci, demokratik-katılımlı bir yapıya evrilmiştir. Kalkınma ajansları, bu olgunun ilginç örnekleridir.

Güney İtalya ve Brezilya SUDENE (Kuzeydoğu Bölgesi Kalkınma Birimi) örneklerinde yaşandığı gibi “Merkezi Yönetim” otoritesine tamamen bağlı yönetim yapısının başarılı sonuçlar vermediği anlaşıncı, demokratik nitelikli kalkınma birimlerinin oluşturulmasına gidilmiştir. Çünkü, demokratik nitelikli kalkınma birimi ile;

- Yerel dinamikler hareketlenerek, kalkınma potansiyelinin sınırları genişletilebilmekte,
- Geri beslemeye dayalı koordinasyon sağlanabilmekte,
- Hedef kitleye sorumluluk verilerek, rasyonellere ulaşılabilen,
- Bürokrasinin, yetki yoğunlaşmasından kaynaklanan kalkınma hedeflerini “saptırma” niteliği aşılabilmektedir.

Katılım, kamusal ilgilendiren tüm alanlarda, halk/grup iradesinin egemen kılındığı deneyimsel bir süreç olduğuna göre, “eşitlik”, “güçsüzlerin güçlendirilmesi” ve “sorumlulukların paylaşılması” ile yakından ilgilidir.

Katılım, ihtilaf yaratacak bir potansiyel de taşımaktadır. Çünkü, gücün yeniden dağılımı ile ilgilidir. Sistemi olduğu gibi sürdüren süreçlerle, dönüştüren sistem arasında bir gerilim olacağı doğaldır.

Katılımlı yönetimin uzun erimli toplumsal yararları üzerinde de durmak gerekir. Katılımlı yönetim ile uzun erimde;

- Yönetim sisteminde etkileşimin güçlenmesi, *rol dengelerinin* karşılıklı güveni artırması,
- Temsil edilemeyenlerin temsili ile “*eğitsel ve kurumsal kapasitelerin gelişmesi*”, “*güçlendirilmesi*”,
- Beklentilerin karşılanması sonucunda “*İşbirliği ve dayanışma kültürü*”nün gelişmesi,
- Uzlaşma ile toplumsal sitemlerde *ortak bilinç-ortak akıl* gelişiminin desteklenmesi,
- Sorumlulukların paylaşılması sonucunda “*ortak yönelme*”nin gerçekleşmesi, beklenmektedir.

BM Çevre ve Kalkınma Konferansı—Rio de Janerio—sonucunda “sürdürülebilir kalkınma” konusunda tüm tarafların bağittadığı bir dizi karar üretilir.

DEVLET REFORMU

Konferans, geleneksel kalkınma yaklaşımının insana, doğal-kültürel çevreye ve mekânsal organizasyonlara yönelik olarak doğurduğu sorunları gerekçe alırken, “*toplumsal ve coğrafi kutuplaşmanın*” önemli sonuçlar doğurduğunu vurgular. Dolayısıyla konferans, çevre, kalkınma ve kent krizinin ancak ilgili tarafların rol almaları ile aşılabileceğini belirleyerek üç temel ilkeyi öne çıkarır:

- Kaynakların, kuşaklar içi ve arasında, eşit ve dengeli kullanımının sağlanması,
- Gelişme,
- Talebin, kaynaklar üzerindeki baskısının, insani gelişme ve çevrenin korunması temelinde en aza indirilmesi, yüklenme (taşıma) kapasitesinin korunması.

Deneyimlerle kazanılan yeni yaklaşımlar, kalkınma felsefesine ve uygulamasına egemen olacaktır.

Bölgesel gelişme yaklaşımının sektör kabullerinde de önemli değişiklikler yaşanmıştır:

Önceleri, “altyapı” ve “tarım”ın desteklenmesi ile yetiniliyorken, günümüzde;

- Sanayi,
- Hizmet sektörü,
- İleri teknoloji sanayi de bölgesel kalkınma kapsamına alınmaktadır.

Günümüzde, sektörler arası etkileşimin doğuracağı kazanımlar da kestirilmeye çalışılmaktadır.

Küçük işletmelerin ve geri kalmış bölgelerin rekabet güçlerini arttırmak ve genel ekonomi ile uyumunu geliştirmek için bölgesel kalkınma araçları da çeşitlenmektedir. Buna göre;

- Organize sanayi bölgeleri,
- Bilim parkları,
- Teknolojik parklar,
- Yönetim ve teknik danışmanlık merkezleri,

- İnkübatörler,
- Yenilenme merkezleri,
- Yenilenme stratejileri araştırma merkezlerinin kurulması teşvik edilmektedir.

Bölgenin iktisadi ve sosyal gelişmesini hedefleyen geleneksel bölgesel plan anlayışı, yeni amaç ve hedeflerle zenginleştirilerek, kapsamı genişletilmiştir.

Bölgesel kalkınma, öncelikle *bölgesel otarşi (kendine yeterlilik)* anlamında bir faaliyet olmaktan çıkmış ve bölgesel ekonomilerin *bölgesel-ulusal ve uluslararası* etkilenmelerine organizasyonel tanımlar getirilmeye çalışılmıştır.

Bu olgu, “*Ağ Sistemleri*” sürecinin kavranması ile rasyonellik kazanacaktır.

II. Bölüm

Bölgesel Gelişmenin Organizasyonu, Uygulamalar, Öneriler

1. Bölgesel Gelişme Sürecinde Temel İlkeler

- *Toplumsal Uyum, Bütünleşme ve Ortak Ağ Sistemi:* Ülke kaynakları, bölgeler arası gelişme farkını gidermek için yönlendirilirken, ülkesel ve toplumsal uyumun ve bütünleşmenin esas alınması,
- *Tutunma ve Kalıcılık:* Yerel potansiyelin ve kaynakların gelişmesine süreklilik kazandırmak için gerekli toplumsal dinginliğin sağlanması, sosyal ortamın güvenli olması,
- *Mevcut Yapıdan Başlamak:* Beklenen sosyoekonomik dönüşüm için yerel potansiyelin ve kaynakların harekete geçirilmesi, geliştirilmesi,
- *İşbirliğinde Ademi merkezileşme:* Sorunların rasyonel tanımı, beklentilerin tatmini için karar süreçlerinde işbirliğinin sağlanması,

DEVLET REFORMU

- *Erişebilirlik*: Fırsatlara ve gelişebilir yerel potansiyele erişebilirliğin sağlanması,
- *Dayanışmacı Fon Yönetimi*: Yararlanıcıların ödemesine yönelik bir fon yönetimi anlayışının egemen olması.

2. Plan Bölgenin ve Bölgesel Kalkınma Yönetiminin Kapsamı, Niteliği

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri, farklı ekosistemlere ve kaynaklara sahip olmalarına rağmen, gelişme düzeyleri açısından, sosyoekonomik benzerlik içerisindedirler.

Kalkınma yönetim sisteminin tek bölgesi ya da iki bölgesi oluşunu, elbetteki sosyoekonomik rasyoneller bağlamında, siyasi süreç belirleyecektir.

Ancak, kalkınma yönetim sisteminin başarısı, ekosisteme göre tayin edilmiş bulunan alt havzaların (Yukarı ve Aşağı Fırat Havzası, Dicle Havzası, Erzurum-Kars Platosu, Yukarı Murat Havzası, Hakkâri-Şırnak Bölümü) alt plan bölgesi olarak geliştirilmelerine bağlıdır.

Kalkınma yönetimi, ademi merkezîyetçi işbirliğini esas alırken, özellikle hedef kitle beklentilerinin karar süreçlerine alınması, bütçe ve proje önceliklerinin işbirliği esasıyla belirlenmesi için katılımcı bir yönetim sistemini tanımlamalı ve esaslarını belirlemelidir.

Alt bölgeler ya da mikro havzaların geliştirilmesi sürecinde, evrensel deneyimi bulunan demokratik “Kalkınma Ajansları”nın kurulması teşvik edilmelidir.

3. GAP-BKİ'nin Yeni Yaklaşımındaki İşlevi ve Yeni Sistem Tanımları

388 sayılı KHK ile 1989 yılında kurulan GAP-BKİ, kuruluşunun 10. yılını iki ay önce kutlarken, hizmet performans analizini de gerçekleştirmiştir.

10. kuruluş yılı başlarına kadar, GAP yatırımlarının yüzde 42,8 oranında gerçekleştiği ve 32 milyar dolar değerindeki yatırımın 13,7 milyar dolarlık diliminin kalkınmaya bağlandığı anlaşıyor.

GAP-BKİ, projeye yönelik olarak götürülen hizmetlerin koordinasyonundan ve yönlendirilmesinden sorumludur.

İdarenin kalkınma yaklaşımı, 10 yıllık süre içerisinde, değişime uğramıştır. Yaklaşım, “çok sektörlü entegre bölgesel kalkınma” anlayışından, “sürdürülebilir insani gelişme” ilkesine evrilmiştir. İdare, alana yönelik olarak götürdüğü hizmetlerini, “insan odaklı” sistem içerisinde tarif etmeye başlamıştır.

Yeni yaklaşım, “eşitlik” kavramını çok belirgin olarak gündeme getirmektedir.

Kamusal müdahalesine, benimsediği felsefeyi içermek eğilimini göstermektedir. Bunun yanında, kalkınmanın maddesel ve kavramsal çerçevesine önemli katkıları sözkonusudur. Anlamlı projeler uygulamıştır.

Ancak, hükümetlerin öncelikleri, proje faaliyet niteliğini ve niceliğini tayin etmektedir. Kurumlar arası koordinasyon eksikliği, proje yatırım teminini olumsuz etkilemekte ya da öncelik sıralamasını değiştirmektedir. Böylece GAP-BKİ, farklı kurumların, içsel değerlendirmeleri ile belirledikleri programlarına bağlı kalmaktadır.

Kullanılan toplam kaynakların yüzde 56,6’sı enerji amaçlı yatırımlara ve yüzde 8,6’sı ise tarım sektörüne aktarılmıştır. Yatırımların sektörlere göre gerçekleşmesinde, enerjide yüzde 74,1, tarımda ise yüzde 11,9 oranında bir gerçekleşme sözkonusudur.¹⁸

GAP-BKİ, işbirliğine dayalı hedef kitle katılımını esas alan yaklaşımı organizasyonel olarak tanımlanmalı ve yönetim sistemi, projeyi gerçekleştirebilir kılmalıdır. Bu maksatla;

- GAP yönetim sistemi, ulusal planın amaç ve ilkeleri ile yerel potansiyelin gerekleri doğrultusunda bölgesel planı ve yıllık programlarını hazırlayabilmeli,
- Kurumlar arası koordinasyonu, “geri besleme”ye dayalı bir işbirliğiyle gerçekleştirebilmeli, kurumların alana yönelik yatırım kararlarına aktif destek verebilmeli, yönlendirebilmeli,
- “GAP Bölgesel Gelişme Fonu” yaşama geçirilmelidir.

4. Makropolitika Kararları ve Bölgesel Gelişme Sistemi

Yatırım, istihdam, finansman ile sosyal kararlar, bölgesel gelişme sistemi içerisinde yeniden değerlendirmeyi gerektirecektir.

DEVLET REFORMU

Teşvik, sübvansiyon ve dış ticaret rejimine ilişkin kararlar, GATT ve AB ilişkileriyle yeniden belirlenmektedir.

Örnelemek gerekirse, "...tarım politikalarının devlet desteğinden arındırılması" ve "...tarımsal faaliyetlerin piyasa mekanizmaları tarafından yönlendirilmesi..." GATT-Uruguay Roundunun nihai metninde açıklanmıştır.

İç destekler kapsamında, ürün esasına göre asgari (*de minimis*) iç desteğe üretim değerinin yüzde 10'unu geçmeyecek şekilde izin verilecektir. Ancak, "yeşil kutu" önlemleri denilen "yapısal uyum programları", "bölgesel kalkınma" ve "çevre koruma programları"nı kapsayan harcamalar, indirim taahhüdünün dışında tutulacaktır.¹⁹

"Yeşil kutu" önlemlerinin getireceği fırsatlar doğrultusunda, götürülecek alan desteklerinin yapısı, alt bölgelerin ve sektörlerin özelliklerine göre yeniden belirlenmeyi gerektirecektir.

Bölgesel kalkınmanın başarısı, öngörülen finansman kaynaklarının zamanında transferine bağlıdır. Finansman yapısı içerisinde, kamu finansmanı önemli bir yer tutacaktır. Bu nedenle, bölgesel kalkınmanın öngörülen yatırım teminine göre finansman gereğinin, kamunun yatırım gücü ile dengelenmesi ihtiyacı doğacaktır.

5. Yapısal Düzenleme Sisteminde, Arazi Edindirme Fonu ile Kredi Karşılık Fonu

Özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde, toprak mülkiyet ve kullanım yapısı dengeli değildir.

Kamunun önemli düzeydeki kaynaklarıyla düzenleyeceği ve geliştireceği toprak ve su kaynakları üzerinde, sosyal bir talep baskısı doğabilecek; ya da topraksız kesimin yeniden istihdamı önemli bir sosyal maliyet gerektirecektir.

Tarafların gönüllülük ilkesiyle çalışacak olan arazi edindirme fonu, bir taraftan var olan arazi envanterini düzenlerken, diğer taraftan da arazi değişimini, işleyişini izleyebilecek ve stoklamaya gidebilecek potansiyel içermektedir. Arazi edinmeye yönelik kolaylıklar da sunabilmektedir. Kısacası, potansiyel bir arazi yönetim sistemidir.

Ülkemizin kredi karşılık fonu ile ilgili bir deneyimi vardır. Daha çok, küçük sanayi işletmeleri için çalıştırılmaktadır.

Tarımsal yapıların güçlendirilmesi için de önemli bir finansman erişim aracı olarak kullanılabilirdir.

6. Kırsal Mekânsal Organizasyonda Yeni Bir Yaklaşım: Sosyoekonomik Temelli Ekolojik Havza Planlaması

Havza kavramı, "...denizlerde ya da göllerde son bulan akarsuların geçtikleri vadileri" kapsayan bir alanı tanımlar.

1950'li yıllarda kurulan Devlet Su İşleri, Türkiye'yi 26 su havzasında değerlendirerek, etüd ve projelerini bu fiziksel temele dayandırır. Bu yaklaşım, baraj yapımı için gereklidir de. Ancak, aralarında lokal karakteristikler ve farklılıklar içeren bu büyük havza içerisindeki bölgeler/mikroklimalar, daha farklı dokulara sahip bulunurlar. Farklı özellikler sergilerler.

Farklılık, sadece iklim koşullarından kaynaklanmaz; iktisadi faaliyetlerini ekosistemin belirlediği geri kalmış yörelerde, klimatolojik özellikler, "iştilal alanları" nı ayırıcı bir niteliğe dönüştürmektedir.

Kırsal sosyoekonomik gelişme yaklaşımı, tarımı olduğu kadar, tarım dışı tüm sektörlerin gelişmesini, değişmesini de amaçlamaktadır. Bu yaklaşımın insana dayalı en vurgulayıcı tarafı, hiç kuşkusuz, toplumların davranış sitemlerinde ve kalıplarındaki değişime ilişkin önermeleridir.

Ekolojik havza kavramı, sadece klimatolojik/biyolojik benzerlik gösteren bir fiziksel tabana oturmamakta, havza alanının sosyolojik potansiyeline de gönderme yapmaktadır. Başka bir deyişle, bölgenin fiziksel altyapı ve iletişim imkânları ortamında, dönemsel havza programlarının kolaylıkla izlenebileceği, değerlendirilebileceği ve işbirliği kapasitelerinin yoğunlaşabileceği yani sosyolojik anlamda bütünleşmeyi artırabileceği bir ölçeği de tanımlamaktadır.

Notlar

1. DPT, (1991), *Türkiye’de Bölgesel Planlama Çalışmaları*, Ankara.
2. R. Dağ, (1995), *Doğu Ekonomisi*, DİTSO, Ankara.
3. MGK.G.S., (1993), *Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri*, Ankara.
4. DPT, (1996), *VII. BYKP (1996-2000)*, Ankara.
5. DİE, (1998), *1997 Yılı Nüfus Tespiti*, Ankara.
6. DPT, (1996), a.g.y.
7. DİE, (1994), *İller İtibariyle GSYİH*, Ankara.
8. DPT, (1996), *İllerin Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması*, Ankara.
9. DİE, (1995), *Türkiye Nüfusu (1923-24) Demografik Yapısı*, Ankara.
10. DİE, (1998), a.g.y.
11. TÜSİAD, (1999), *Türkiye’nin Fırsat Penceresi*, İstanbul.
12. O. Köymen, (1999), *Cumhuriyet Dönemi Tarımsal Yapı, 75 Yılda Köyden Şehire*, İ.B., İstanbul.
13. DİE: DİE Kaynakları, Ankara.
14. B. Akşit, (1997), *İç Göçler Üzerine Gözlemler Türkiye’de İç Göç*, TV., İstanbul.
15. DPT: 85-86, *İllerin Sosyoekonomik Gelişim Sıralaması*, Ankara.
16. R. Dağ, (1998), *K.Ö.Y. İllerde Uygulanan Y.Al.Bel. Arşt.* (yayınlanmamış).
17. Z. Dinler, (1998), *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitabevi, Bursa.
18. GAP-BKİ: Dönemsel Raporlar, Ankara.
19. A. Şahinöz, (1998), *GATT ve Hayancılık Sektörünün Geleceği*, ZMO, Ankara.

Bölgesel Kalkınma ve Kırsal Yoksulluk

A. Halis AKDER*

Konferansın amacı AB'nin bölgesel kalkınma politikalarını ve aday ülkelerini sunmaktır. Tartışmalar, Türkiye'nin yerel ve ulusal düzeylerdeki kendi potansiyellerini harekete geçirmeye yönelik bu politikaların uygunluğuna odaklanmıştır.

Beş sunuş yapılmıştır. İlk konuşmacı A. Halis Akder Türkiye'deki bölgesel eşitsizlikleri ve kırsal yoksulluğu ön plana çıkarmıştır. İkinci konuşmacı, Jean-Francois Drevet sunuşunu AB'nin uygulamalarına odaklamıştır. Dinleyicileri, AB'nin bölgesel kalkınma politikasına ilişkin temel ilkeleri ve Türkiye'nin bu politikayı nasıl uygulayabileceği konusunda bilgilendirmiştir. Bu sunuş, aday ülkelere hem AB'nin bölgesel fonlarından hem de üyelik süreci fonlarından yararlanmasına olanak sağlanıldığından dolayı bu politikanın Türkiye için çok uygun olduğunu gözler önüne sermiştir. Bir sonraki konuşmacı Peter Treuner de gerek AB'deki gerekse üye ülkelerdeki bölgesel kalkınma politikalarının önemli özelliklerini ön plana çıkarmıştır. Sunuşu bu tür politikaların hem umut veren hem de zor yanlarını vurgulamaya ilişkindi. Korel Göymen sunuşunu yerel idareler ve bölgesel kalkınmadaki rolleri üzerine odaklamıştır. Son konuşmacı Rıfat Dağ Türkiye'deki bölgesel kalkınmanın makro ekonomik yönlerini ön plana çıkarmıştır. Bu sunuşlar tam metin olarak mevcuttur. Ancak bu sunuşlardan sonra değerli tartışmaları özetlemek çok büyük bir zorluğu oluşturur. Aşağıda verilenler yalnızca ortaya çıkan önemli konuların bazılarını ön plana çıkarmıştır.

AB'nin var olan bölgesel kalkınma standartlarına göre, bir bütün olarak Türkiye bölgesel olarak sorunlu ya da yardıma ihtiyacı olan bir ülke olarak değerlendirilir(di). Avrupa bakış açısından Avrupa'nın doğusundaki Türkiye (bir bütün olarak), tıpkı Türkiye'nin doğusunun kendi

* Prof. Dr. ODTÜ

DEVLET REFORMU

coğrafyasında bölgesel bir eşitsizlik yarattığı gibi, bir eşitsizlik yaratacaktır. Bu yüzden, Türkiye bölgesel kalkınma politikasına üç düzeyde yaklaşmak zorundadır. Türkiye içindeki bölgesel eşitsizlikleri azaltmak önemlidir, ama Türkiye'nin hızlı büyümesi herhalde daha önemlidir. Türkiye, Avrupa'nın en az gelişmiş ülkelerinden biri (potansiyel olarak) olacaktır. Bir bütün olarak ekonominin artan (sürekli) gelişmesi, Türkiye içindeki bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmak için daha çok iç (yerli) fonları yaratabileceğinden dolayı, Avrupa ekonomik ve sosyal birleşmesine çok daha etkili bir şekilde hizmet edecektir. Ortak tarım politikası ve ortak taşımacılık politikası gibi bu sınır ötesi düzeydeki ortak politikalar, bölgesel kalkınma politikasının üçüncü düzeyini oluşturacaktır.

Avrupa Birliği'nin ademi merkeziyetçiliği ya da yerinden yönetimi destekleyen belirgin hiçbir politikası yoktur ama AB, yapısal fonlarından en verimli şekilde yararlanmaya isteklidir. Sorun, yerel ve ulusal idareciler arasında yeterli bir dengeyi oluşturmaktır.

AB çerçevesi içinde herhangi bir kalkınma çabası bir proje hazırlığını gerektirir ve AB bu projeyi, proje sahibi ülkenin katkılarına orantılı olarak destekler. Bir ülke bölgesel kalkınmasını ne kadar çok önemli görür, bu amaç için ne kadar çok kaynak ayırırsa, AB'nin fonlarını o kadar çok bekleyebilir.

Belli bir bölgesel kalkınma düzeyi Avrupa üyeliği için bir önkoşul değildir. AB, üyeliği ve yaratıcı çözümleri teşvik eder. Bölgesel kalkınma politikası zorunlu değildir.

Az gelişmişlik ve kırsallık, bölgesel kalkınma politikasında önemli bir rol oynar ve kırsal politikalar tarım politikalarıyla yakından ilişkilidir. Avrupa Tarımsal Yön Verme ve Garanti Fonu (EAGGF), tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik ulusal yardım programlarını destekler. Balık Avlamayı Yönlendirme Finansal Fonu (FIFG), balık avlama malzemesinin modernleşmesini destekler.

Bölgesel kalkınma projelerinin hazırlığı çok önemli gibi görünüyor. Hangi idari yapının (yerel mi yoksa ulusal mı) bunu hazırlaması gerekir? Yine de bu soru tek başına idari yapıya bağlı bir mesele değildir. Türkiye'nin geçmiş deneyimleri, verimlilikte büyük kayıpların olduğunu ortaya çıkarmıştır. Özel yatırım danışmanlığı ile bölgesel kalkınma programları birleştirilebilirdi.

Bölgesel kalkınma sürekli bir çabayı gerektirir. Projenin tamamlanması ya da belli bir gelişme düzeyinin başarılması bölgesel kalkınma ihtiyacının bittiği anlamına gelmez.

AB'nin bölgesel kalkınma perspektifinden, "bölge" kavramı akademik bir değerlendirmeyi gerektirir. İster il ya da yöre olsun, ister kalkınma bakımından öncelikli yerler olsun mevcut coğrafi bölgelerin, bölgesel kalkınmanın yeni amaçlarına uygun olarak yeniden değerlendirilmeleri gerekir.

Bir bölgesel kalkınma stratejisi ve bölgesel kalkınma projeleri nasıl tanımlanmalı? Bu iki soru birbirine bağlı ama birbirinden farklıdır. Bölgesel olarak geri kalmış bölgelerdeki yerel yönetimler uygun ve yapılabilir projeleri geliştirmeye ilgi duyarlar. Diğer taraftan bölgesel kalkınmanın yeniden tanımı akademisyenlerin ve bürokratların ek bir çabasını gerektirir.

Kent Yoksulluğu

Murat GÜVENÇ*

Giriş

Ekonomik büyümeye rağmen kent yoksulluğunun 25 yılda birçok ülkede yaygınlaştığı, Türkiye'nin de bu sürecin dışında kalmadığı saptanmaktadır. Yeni kent yoksulları arasında *sürekli işsizlik oranının yüksek olduğu ve konjonktürdeki iyileşmelerden etkilenmediği* saptanmıştır. ABD'de 'sınıfaltı', Fransa'da 'dışlananlar', Latin Amerika'da da '*marginaller*' dünya kentlerinin parlak performans göstergelerinin ardında kalan müzmin bir toplumsal sorun oluşturmaktadır. Yeni sağ ve sosyal demokrat söylemde sorunun ciddiyeti ve çok boyutluluğu teslim edilmekte, buna karşılık, neden ve sonuçları bağdaştırılması olanaksız biçimlerde açıklanmaktadır.

Yeni sağ'a göre sorun; siyah veya göçmen grupların sanayi toplumuna uyumsuz matriarkal aile yapılarındaki çözülme, aile değerlerinin yok oluşu, evlilik dışı hamilelik ve anneliğin yaygınlaşması, genç erkekler arasında artan suç oranı ve işsizlik nedeniyle evlenme yaşının ilerlemesi, refah devleti uygulamalarının çalışma güdüsünü ortadan kaldırması, AIDS, madde bağımlılığı ve kuşaktan kuşağa aktarılan bir *yoksulluk kültürünün* oluşmasıyla açıklanmaktadır. Refah devletinin sorunu çözmeye yönelik programları bu çok boyutlu sorun karşısında etkisiz kalmakta, sorunu yeniden üreten mekanizmalara dönüşmektedir.

Yeni sol (veya sosyal demokrat) söylem de bu sorunların önemini, çok boyutluluğunu ve geçerliliğini teslim eder. Ancak, bunlar sağ söylemde olduğu gibi kültüralist nedenler yerine, devletin küçültülmesi, toplumsal destek programlarının terk edilişi, teknolojik ve ekonomik süreçlerin emek pazarının en üst ve alt basamaklarında yol açtığı istihdam yığılmaları, çift doruklu (bi-modal) istihdam yapılarının ortaya çı-

* Doç. Dr. ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü.

DEVLET REFORMU

kışı, orta sınıfların siyasi ve ekonomik ağırlıklarının azalması, düşey hareketlilikteki daralma, cinsiyet, ırk, ve statüye dayalı ayrımcılık, göç, demografik dönüşüm vb. yapısal faktör ve süreçlerle açıklanmaktadır. Bu yaklaşıma göre yerel tarih ve toplumsal dinamikleri iş pazarındaki dönüşümleri dikkate almayan açıklamalar, ister istemez *mağdurları suçlama* konumuna düşebilmektedirler.

Öte yandan kent yoksulluğunun nedenleri ve sonuçları üzerinde temel görüş ayrılıkları siyasi programların başarı şansını azaltmakta, sorun, diğer mekânsal eşitsizliklere yol açan faktörlerin etkisiyle toplumsal yapının yeniden üretimini ve meşruiyet temelini örseleyen boyutlar kazanabilmektedir. Kent yoksulluğu yerel olumsuzlıklardan etkilenir. Sıralanan faktörlerin yerel ağırlıklarındaki farklar nedeniyle bir ülke için geliştirilen kavramsal çerçeve veya tasarlanan program diğer bir ülkede aynı derecede geçerli olmayabilir.

Sosyal güvenlik kurumlarının yetersiz, kısmi veya hiç bulunmadığı çevre metropollerinde yoksulluk çok daha yaygındır. Ancak bu yeni süreçlerin şekillendirdiği özgün yapılar hakkında bilgilerimiz sınırlıdır. Bu ülkelerde dayanışma ağları sayesinde toplumsal ilişkiler, gelişmiş ülkelerdeki kadar örselenmez. Ne var ki, yoksulluğun 'segregasyon' ve kamu hizmetleri yetersizliği, (toplu taşıma eğitim, gündüz bakım evi vb.) ve diğer faktörlerle birleşmesi, yurttaş özgürlüğü, yaşanabilirlik ve demokrasinin geleceği açısından kaygı verici mekânsal eşitsizlikler doğurabilmektedir. Habitat II Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı'nda (BM-UREP) mekânsal eşitsizlik başlığı altında, "*evrensel sistemlerle bağımlılık dereceleri, ya da toplumun yeniden-üretiminde kritik rol oynamaları nedeniyle genel ve köklü değişimlere en fazla bağımlı konular*"dan biri şeklinde tanımlanır. Türkiye gibi çevre ülkelerinde mekânsal eşitsizlikler, bireyin kaderini etkileyen bir tuzağa dönüşmekte, dışlanmışlıklar ve toplumsal eşitsizlikleri yeniden üreten mekanizmalar oluşturmaktadır. (BM-UREP), bu süreci engelleyen çok boyutlu politikalar önerir.

Yoksulluk programlarının hafifletme, ortadan kaldırma veya yönetme amacına yönelik olarak, ulusal, bölgesel ve yerel ölçeklerde, farklı hedef gruplar için oluşturulabileceğini vurgulayan Tekeli, sunuşunda kapsamlı bir müdahale tipolojisi önerir. Bu çok boyutlu müdahale seçeneklerinin bazıları diğerlerinden daha anlamlı ve geçerlidir. Tekeli sunuşunda yoksullukla mücadele konusunu bir ekonomik yatırım şeklinde

tanımlayan alternatif ile, yoksulluğun örseleyici etkilerinin topluluk içi dayanışma mekanizmalarıyla azaltılma seçeneklerini irdeler.

Toplumbilim alanında evrensel geçerlilik savının yerini tarihsel ve yerel açıklamalara bıraktığı, toplumsal tarihin kuram işlevi görmeye başladığı günümüz koşullarında, geçerli mücadele programları kapsamlı görgül araştırmalar üzerine kurulabilir. Kent yoksulluğu konusunda üst ölçekteki çalışmalarda, hane halklarının tasarruf olanakları ve demografik özelliklerinde zaman içindeki değişmeyi izleyen boylamsal araştırma bulguları, yerel çözümlemelerde de iş pazarı parçalanması ve dışlama, gettolaşma segregasyon, etnik iş bölümü, dışlama, yaşam döngüsündeki konum vb. toplumsal süreçler ve bunların mekânsal iz-düşümleri incelenmektedir. Ancak Tekeli'ye göre, programın uygulama başarısı, toplumsal ve bilimsel geçerliliğinin yanında arkasındaki siyasi destek ve kararlılığa bağlı olmaktadır.

Kent yoksulluğu konusunda iş gücünün niteliklerini yükseltmeye yönelik *arza* yönelik programların, kentsel işgücü *talebindeki* değişimleri izleyen programlarla desteklenmesi önerilmektedir. Formel ve enformel işgücü piyasalarının içiçe geçtiği Türkiye'de, her iki cephede de kapsamlı araştırmalara gereksinim vardır. Türkiye kentlerinde formel ve enformel sektörlerin tarihsel dönüşüm süreci, tanım ve kavramsal-laştırma ve ele alış biçimindeki değişimler, bu sektörlerin kent mekânındaki yer tutma eğilimleri, düşey hareketlilik olanaklarının daralması, düzensiz konut alanlarından, apartmanlaşmış gecekonduya geçiş sürecinin özellikleri Şenyapılı'nın kapsamlı sunuşunda ele alınıyor. Türkiye kentlerinde Şenyapılı'nın tanıttığı dinamikler batı ülkelerinde gözlenenlerden farklı toplumsal peyzajlar oluşturmuştur. Bu farklılaşmaların teşhis ve temsili konusunda yöntem sorunları vardır. İlişkisel yaklaşımın bu temsil sorunlarına sağlayabileceği katkılar Güvenç'in İstanbul'da *İşyeri-Statü* ekseninde segregasyon ve mekânsal farklılaşmayı tanıtan görgül çalışmasında ele alınıyor.

Türkiye çok yakın gelecekte Avrupa'nın toplumsal gündeminde öncelikli yer tutan kent yoksulluğu sorununu gündemine almak, anlamlı ve geçerli bir program seçenek üzerinde uzlaşarak siyasi kararlılıkla uygulamak zorunda kalacaktır. Bu programların kapsamlı araştırma programlarıyla izlenmesi başarı şansını yükseltebilir.

Urban Poverty

Murat GÜVENÇ

Introduction

The economic growth of the last 25 years was accompanied by unprecedented increases in urban poverty both in developed and peripheral countries. Turkey is no exception to the rule. New urban poverty characterized by high levels of long term unemployment is generally insensitive to changes in economic conjuncture. The *underclass* in the US, the *excels* in France and the *marginalidad* in Latin America constitute important issues generally hidden underneath the impressive economic performance of world cities. The new right and social democrats, acknowledge the seriousness and the multi-dimensionality of the problem but produce incompatible explanations.

According to the new right the problem stems from the dissolution of family values, traditional family structures incompatible with western societies and the requirements of the global era, out of wedlock pregnancy, increases in the number of single parent households, high crime rates, median age of marriage, social isolation, disappearance of middle class role models, welfare state programs that de-motivate and reduce any incentive for work, drug abuse etc. These factors generate a *culture of poverty* which is transferred from one generation to another. According to the proponents of this approach, state programs devised to fight poverty are, more often than not, irrelevant to the task at hand and end up in reproducing the problem. The social democrats, while acknowledging the multi-dimensional nature of the problem, do not explain it in cultural terms. Hence the above cited issues are considered as structural *consequences* associated with the end of the welfare state and social security programs, labor market transformations triggered by global economic processes and technological innovations, the emergence of bi-modal employment structures, low chances for verti-

DEVLET REFORMU

cal mobility, racial segregation, ethnic division of labor, high rates of immigration, demographic transition etc. According to proponents of this historical-structural approach, a-historical analyses which do not pay due attention to local factors and contingencies and labor market dynamics end up in blaming the victim.

This lack of consensus on major causes and consequences of urban poverty reduces the chances of implementation of these programs. The problem actually constitutes a major challenge to the reproduction and the legitimacy of social structures.

But the factor that lead to urban poverty display high variation at the local level. As a consequence of the contingent nature of the problem, explanatory frameworks and intervention programs devised for a given country are, generally, not relevant elsewhere.

Urban poverty is a serious problem in most peripheral countries where social security programs are not as comprehensive as their counterparts in developed countries. However relatively little is known about its local characteristics in the context of globalization. While social networks help alleviate part of the issues, deficiencies in the supply of urban public services (i.e. education, public transport, health etc.) may, in the long term, generate spatial inequalities capable to put at stake the livability of cities and the future of democracy. This, important problem has been taken up with high priority in the Habitat II National Report and Action Plan for Turkey. The Report conceived of urban poverty as an outcome of spatial inequalities. which, *“through their connection and dependence on the systems of social reproduction and global systems, may lead to serious social problems and generalized and radical ‘transformations’*. The National Report suggests that the spatial concentration of poverty generates favorable conditions for its reproduction, reduces the chances of vertical mobility and acts as a trap at the individual level. To alleviate this problem the national action plan proposes multi-dimensional and participatory interventions.

The first study by professor Tekeli presents a critical overview on national, regional and local programs devised to “alleviate”, “manage” or eradicate poverty and produces a typology of policy alternatives. According to Tekeli some of these alternatives are much more relevant than others. Tekeli lays stress on especially two of them. The first sees

poverty issue as an area of economic investment, while the other, depends on local networks and solidarity mechanisms. The problem of relevance is important especially in today's conditions where those approaches which claim universal applicability are gradually substituted by frameworks emphasizing local contingencies and social history occupies a central position in social theory. Hence relevant programs require detailed empirical studies. According to Tekeli a successful program on urban poverty require above all political support and determination.

Macro level studies on urban poverty lay stress on longitudinal studies on the economic and demographic behavior and characteristics of poor households. At the local level, the problem is taken up as a *consequence* of labor market fragmentation, social segregation, ethnic division of labor, racist practices, and demographic factors such as the position in the life cycle etc...

Recent approaches suggest that programs to improve the quality of the labor force supplied should be integrated with programs monitoring changes in the demand side of the labor market. In Turkey where the formal and informal sectors display complex interconnections, research is needed in both fields. Changes and structural transformations in the formal and informal sectors of the labor market, problems of definition and the conceptualization, reduction of chances for vertical mobility, transformation of old squatter housing into apartment blocks are taken up in Senyap Şenyapılı's paper. Social landscapes and spatial deployment patterns observed in Turkey display distinctive characteristics. Güvenc's paper concentrates on the problems of representation. Methodological advantages and contributions of relational approach are illustrated through an empirical study on the workplace-employment status based segregation in İstanbul. This study produces important hints on segregation and the social and spatial impacts of social differentiation.

All three papers point out that urban poverty should have a higher priority on the agenda, that the solution requires social consensus and as well as political determination and that these policies should be based upon and monitored through comprehensive and relevant research programs.

İstanbul'da *İşyeri-Statü* Temelinde Segregasyon; 1990 Sayımı Üzerinde İlişkisel Çözümlemeler*

Murat GÜVENÇ

Giriş

Son on yılda Türkiye'de kırsal yoksulluğunun azaldığı buna karşılık kent yoksulluğunun arttığı biliniyor (UNDP, 1998). Ancak farklı biçimlerde küreselleşen büyükşehirlerde formel ve enformel işpazarı yapılarındaki dönüşmeler konusunda bilgilerimiz çok sınırlıdır. Oysa gelişmiş ülkelerde bu konu özellikle servis istihdam rejimindeki dönüşümlerle açıklanmaktadır (Sassen S. 1996). Farklı toplumsal, kültürel, ideolojik bağlam ve sosyal güvence sistemleri altında farklı anlamlar kazansa da, kent yoksulluğu, [gelişmiş ülkelerde] etnik veya cinsiyet ayrımcılığıyla yakından ilişkili, uzun süreli işsizlik, motivasyon eksikliği, moralsizlik AIDS, madde bağımlılığı, bayanların yoksullaşması, çocuk/genç anneler, evlilik dışı annelik, çocuk suçluluğu vb. sorunlarla birlikte anılan bir kavramdır (Mingione, 1996). Kent yoksulluğu sorununun verimli bir biçimde tartışılabilmesi, makro düzey dönüşüm süreçlerinin yerel koşullara eklemlenme biçimindeki dönüşümlerin ve yerel dinamiklerin tarihsel süreç içinde bütüncü bir çerçevede incelenmesini gerektirir. Kent Yoksulluğu ABD'de ve Fransa'da önemli, benzerlikleri kadar farklı yönleri olan sorunlardır. Konuya ilişkin değerlendirmelerde bu yazın karşısında ihtiyatlı bir yaklaşım öneriliyor (Wacquant 1996, Erder, 1998) Bu özellikte olmayan yaklaşımların politikaların geçerliliği ve başarı şansı düşük olmaktadır. Sosyal politikaların ekonomik politikalara

* TESEV tarafından 4 Şubat 2000 tarihinde İstanbul Divan Oteli'nde düzenlenen *Kent Yoksulluğu* seminerine sunulan bildiri.

DEVLET REFORMU

eklemlenmesinin görece olarak kolay olduğu *korporatist demokrasilerde* sorunun çözümü için fırsatlar vardır (Wilensky 1983). Oysa ABD gibi iktisadi politikalarla sosyal politikaların farklı kanallardan yürütüldüğü ülkelerde muhafazakar sağ, sol veya sosyal demokrat çevreler soruna farklı siyasi, etik ve ideolojik terimlerle yaklaşmakta, yardımı hakeden/etmeyen yoksul ayrımı üzerinde büyük tartışma yaşanmaktadır.

Küreselleşmenin çevre ülke kentlerinde yol açtığı olumsuzluklar nedeniyle bu ülkelerde kent yoksulluğu tartışmaları aynı terimlerle yürütülmemektedir. Bu ülkelerin kendi aralarında, bu ülkelerle gelişmiş ülke kentleri arasında farklar vardır. Bu fark araştırma nesnesinin görgül özellikleri kadar, araştırmacıların benimsedikleri toplumsal dönüşüm kuramı ve temsil yönteminden kaynaklanır (Fassin 1996).

Gelişmiş ülkelerde demokrasinin meşruiyet temellerini örseleyen bu sorun, çevre ülkelerde, daha yaygın olmasına, yaşanabilirlik, toplumsal barış, demokrasinin geleceği açısından önemli sorunlara yol açmasına rağmen, gündemde öncelikli değildir. Bu azgelişmiş ülkelerde toplumsal dayanışma ağlarının bazı sorunları hafiflettiği doğrudur. Ne var ki sosyal güvenlik kurumlarının etkinliğinin hiç olmayışı veya tedricen ortadan kalkması çok sayıda hane halkını olumsuz etkileyebilmektedir. Sorunun ağırlığı sivil toplum kuruluşlarının *tek başlarına* altından kalkabilecekleri boyutların çok üzerindedir. Bu nedenle Erder, yerel inisiyatif ağırlıklı çözüm önerilerinin etkinliği konusunda ihtiyatlı ve kuşkucudur (1998).

İlk bakışta toplumun sınırlı bir kesimiyle ilgili görünen kent yoksulluğu, aslında tüm toplum katmanlarının, demokrasi, sivil toplum, ve kamu alanının tedricen değersizleşmesine yol açan süreçlerden kaynaklanır (Katz, 1993: s. 442). Bu nedenle *hedef gruplara yönelik* mücadele programları, siyaseten uzun vadede sürdürülebilir değildir. Nimetlerinden tüm grupların [ancak en çok yoksulların] yararlandığı, ulusal ekonominin rekabet gücünü düşürmeyen, *sıkı emek pazarı (tight labor market)* koşullarında büyüme yaratan *evrensel programların* başarı şansı daha yüksek olabilmektedir (Wilson 1987). Bu yaklaşım, Wilson'a göre yeni sosyal politikanın *saklı* [hidden] gündemini oluşturmalıdır (Wilson: s. 140-64).

Türkiye kentlerinin bu süreçten nasıl etkilendiğinin açığa çıkarılması; sorunun gündemin ön sıralarına taşınması, çözüm seçenekleri üzerinde bir tartışma/uzlaş ortamı oluşması, kent yoksulluğuyla mü-

cadele programının başarısı kadar demokratikleşme süreci açısından da önemlidir. Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (Habitat II) Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı'nda (BM-UREP) benzer terimlerle tanımlanan kent yoksulluğu dünya ekonomisiyle eklemlenme sorunlarının ardından, *ikinci* önemli sorundur. Sorunun olumsuzluğunu teslim eden (BM-UREP) anlamlı ve geçerli çözümlerin geliştirilebilmesi için "toplumsal farklılaşmalarla mekânsal farklılaşmaların ne ölçüde üst üste düştüğünün" sürekli olarak izlenmesini önerir (1996: s. 86). Bu alanda pratik ve kuramsal sorunlar vardır. Yüksek çözünürlükte veri teminindeki güçlükler, sayım değişkenlerinin mahalle düzeyinde ayırtıcı yeteneklerini yitirmeleri, gelir ve etnisite'ye ilişkin yeterli veri bulunmayışı, gözlem birimlerinin ölçeklerinin çok farklı oluşu, (Güvenç ve Işık, 1996), önemli pratik sorunlardır. Diğer taraftan BM-UREP'in gerekliliğini vurguladığı araştırmalar, teknik sorunların yanında önemli kavramsal sorunlar içermektedir. Toplumsal süreçlerle mekânsal yapıların ilişkilendirilmesi, 'kent araştırmalarının, kent tarihçiliğinin, planlamanın temel kavramsal sorunlarından' (Harvey, 1975). Bu sorunun çözümü, benimsenen toplum modeline ve mekân kavramsallaştırmasına göre farklılaşacaktır (Tilly, 1996, Harvey, 1997). (BM-UREP)'ta tanımlanan 'çakışma/izdüşüm problemi' ilişkisel yaklaşımla görece olarak kolay çözümlenebiliyor. İlişkisel yaklaşımın aşağıdaki temel özellikleri ve katkıları vurgulanabilir.

1. İlişkisel yaklaşım anti-kategoriktir. Birey, (kategorik yaklaşımdan farklı olarak,) sahip olduğu özellikler yerine kendi dışındakilerle ilişkileriyle tanımlanır¹ (Emirbayer, 1997, Burt 1987, Seidman 1987, Wellmann ve Berkovitz 1988). Kendi dışındakilerle benzer ilişki kalıpları içindeki bireylerin aynı blok veya kümeler (equivalence classes) altında toplanması (Wasserman ve Faust 1995: s. 394-424) bu yaklaşıma, faktör analizle yarışabilecek temsil etkinliği kazandırmaktadır (Güvenç, 1999b).
2. Kendi dışındakilerle benzer ilişki kalıpları içindeki bireylerden oluşan bu kümelerin bileşimi blokmodel uygulamalarıyla açığa çıkarılabilmektedir (Wellman, B. 1988, Seidman, 1987, Burt, 1982). Toplumsal mekândaki konumlarla ile pratikleri ilişkilendiren bu yapısalçı-constructionist yaklaşımın Bourdieu'nün programıyla (1990) örtüştüğü, Bourdieu'nün 'alanlarının', analitik açıdan top-

DEVLET REFORMU

lumsal ağlara eşdeğer olduğu saptanmıştır. Bu tekabüliyet, ilişkisel çözümlemeye ilginç bir kuramsal temel sağlar (Emirbayer ve Godwin, 1994: s. 1426). Bu nedenle ilişkisel çözümleme basit bir teknik uygulama değildir.

3. Benzemezlik gösterge matriksleri üzerindeki blokmodel uygulamaları, coğrafi periodisiteleri açısından sima benzerliği sergileyen uyumlu² yüzeyleri (layers) işaretler (Güvenç, 1999a: s. 332).
4. (3)'teki bağlantı, örtüşen, ve/veya içiçe geçen toplumsal katmanların temsil sorunlarını hafifletmekte, (Lefebvre, 1991: s. 86,-7) çok boyutlu toplumsal mekândaki konuşlanma kalıbının coğrafi iz-düşüm örüntülerin haritalanabilmesine olanak sağlamaktadır. İlişkisel haritaların temsil yeteneğinin sınanabilmesi, bir diğer önemli avantajdır (Güvenç, 1999a: s. 345).

Sayım değişkenlerinin ayırtedici yeteneğini yükselten *işyeri-statü* değişkeninin kuruluşu *ilk bölümde*, Blokmodel uygulamasıyla tanımlanan *istihdam bloklarının* sayısal büyüklüğü ve nitelikleri *ikinci paragrafta* tanıtılıyor. Bu blokların eğitim, konut mülkiyet (tenure) ve köken profilleri arasındaki benzerlik ve farklılaşma, *üçüncü bölümde* irdelendi. *Dördüncü bölümde* tanıtılan '*İstanbul Mahallelerinde İşyeri-statü Farklılaşması: İlişkisel Sentez Haritası*' (Harita 1) ilk üç bölümdeki irdemelere mekânsal boyut kazandırır. Görgül bulguların ve ilişkisel yaklaşımın geçerliliği beşinci bölümde irdeleniyor.

1. Araştırmanın Veri Tabanı ve Özellikleri

Araştırmada 1990 Genel Nüfus Sayımının yüzde 5'lik örneklem verileri kullanıldı. 1995'te genel kullanımına açılan bu örneklem:

- temsil yeteneklerinin yüksekliği,
- mahalle düzeyinde yer kodlanmış olmaları,
- yeniden kodlama ve yeni değişken oluşturmaya elverişlilik,

açısından *eyşiz* veri tabanlarıdır.

1.1. Araştırmanın Kapsamı

Araştırma hane reislerini kapsar. *Kentte tutunmayı başaranlarla yeni göç edenlerin gelir düzeyleri arasındaki farklılık* dikkate alınarak, segregasyon kalıbı araştırması, 1985'te İstanbul'da ikamet eden 63.000 hane reisiyle sınırlı tutulmuştur. İstanbul'a 1985-90 arasında göç edenlerin özellikleri ve ilçeler arası dağılım kalıbı 3.3'te irdeleniyor.

1.2. Görgül Çözümleme

Sayımın esas meslek, son hafta tutulan iş vb. değişkenleri, kentsel işpazarı incelemeleri için yeterince ayırtedici olmayan *fazla* genel kategorilerdir. Sanayi, hizmet ve ticaret sektörlerinin farklı alt kategorilerini ayırt edebilen *işyeri*³ bu çözümlemelere daha elverişlidir (*bak.* Tablo1). Emsallerinden çok daha fazla sayıda alt-kategori içermesine rağmen, *işyeri*, farklı statülerde çalışanların *bir arada* bulunduğu işkollarında yeterince statü farklarını açıklayamaz. Ancak bu sorun işyerini işteki statüyle birlikte işaretleyen bir bileşik-kategori yardımıyla hafifletilebilmektedir. *İşyeri-statü* bileşik değişkeni 172⁴ alt-kategori içerir. Ancak ayırtedicilik bu yolla artırıldığında temsil etkinliğinden uzaklaşmaktadır (Gray 1997, Güvenç, 1999b).

-
- a. Bu blokmodel alıştırmasında birey, *işyeri-statü* gruplarıdır.
 - b. *İşyeri-statü* kategorileri arasındaki segregasyon; *Benzemelik Göstergeleri*'yle (BG) ölçülmektedir.⁵
 - c. Blokmodelleme alıştırmasında, *işyeri-statü* kategorileri, segregasyon kalıplarının benzerliği üzerinden kümelenmektedir.
 - d. Blokmodel uygulamalarında hiyerarşik sınıflama yordamları⁶ kullanılmaktadır.
Hiyerarşik sınıflamalarda her kategorinin tek başına küme oluşturduğu, *maksimum farklılaşma düzeyinden*, tüm bireylerin aynı kategori altında toplandığı, *minimum farklılaşma sürecine* geçilir.
 - e. Geçiş (soyutlama) sürecinin özellikleri, dendrogram⁷ adı verilen çizelgelerde betimlenir.
-

DEVLET REFORMU

İlişkisel çözümlemenin katkısı, işte bu noktada ortaya çıkar. Nitekim 172 alt-kategori blokmodel uygulamasıyla kent araştırmaları açısından anlamlı ve geçerli sadece yedi küme oluşturacak şekilde *yeniden kategorize* edilebilmektedir. Sonuçlar Şekil 1’de sergileniyor. Bulguların irdelenmesine geçmeden blokmodel uygulamalarının aşağıdaki özellikleri not edilmelidir.

Şekil 1 bir dendrogram örneğidir. 172 *işyeri-statü* kategorisinin sınıflama sürecinin erken evrelerinde önce yedi blokta, daha sonra iki ayrı bileşen altında kümelenmektedir. *Birinci* bileşen; işverenler açısından *fakir*, ücretli ve kendi hesabına çalışanlar açısından *zengindir*. İşveren ve kendi hesabına çalışanlar açısından *zengin*, ücretliler açısından *fakir*, *ikinci* bileşen, tam ters yapıdadır. Bileşenlerin sayısal ağırlıkları arasında önemli fark vardır (*bak.* Tablo 2) *İşyeri-statü* kategorilerinin yüzde 88,4’ü *birinci*, yüzde 11,6’sı *ikinci bileşende* kümelenmektedir.

2. Bileşenlerin Adlandırılması

Tanımlanan bloklar bileşim farklılıkları üzerinden adlandırılmıştır. Gıda perakendeciliği, (bakkallık-büfecilik vb.) inşaat, tekstil, konfeksiyon işçileri, (dolmuş/minibüs/taksiciler), lokanta kahvehanelerde ücretli ve/veya kendi hesabına çalışanlar (KHÇ) *birinci* blokta kümelenmişlerdir. Sosyal güvenlik kurumlarının koruyucu şemsiyesinden yararlanamayan, kontratsız ve görelî olarak *uçucu* işlerde çalışanları kapsayan bu küme toplam istihdamın yüzde 61’ini oluşturur. Bu blok *Esnek istihdam bloğu* şeklinde adlandırılmıştır. Bu blokla ilgili tek sorun vasıfsızlar kategorisindeki heterojenlikten kaynaklanır. Öğrenci, işsiz, emekli, özürlü-hükümlü ve dul-yalnız bayan hane reisi, gerçek vasıfsız, yani bir işyeri belirtemeyen kim varsa DİE tarafından vasıfsızlar kategorisine atanmıştır. Aşağıda 3.2’de bu temsil sorununu bir ayrıştırma denemesiyle aşmaya çalıştık.

İçki-tütün (tekeli), cam, tersane işçileri, öğretmenler, güvenlik personeli ve diğer kamu personeli ikinci blokta kümelenmiştir. Bu bloğun ağırlığı ilk bloğun 1/6’sı düzeyindedir. Sosyal güvenlik kurumlarından yararlanabilen sendikalı/örgütlü/fordist istihdamın kümелendiği bu blok ‘*Sermaye Yoğun İşkolu çalışanları ve kamu işçi ve ücretlileri*’ şeklinde adlandırıldı.

Kent merkezinde basım-yayım, komisyoncu/simsar giyim perakendeciliği (tezgahtarlık), konaklama, finansman, sigortacılık, emlak işleri, kurumlara yardımcı hizmetler, liman-su nakliyeciliği, havayolları vb. işyeri çalışanları toplamda yüzde 16,7 pay sahibi 3 blokta metropolün Merkezi İş Alanı'nda (MİA) çalışan *beyaz-yakalı* istihdam ağırlıklıdır (Tablo 2).

İkinci bileşen, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 kodlu dört bloktan oluşur. Ücretli statüde hiçbir katman içermeyen birinci blok (2.1) işveren, toptancı ve büyük kapital gerektiren perakende ticaretle uğraşanları kapsar. İşveren ve KHÇ statüde çok sayıda grup içermesine rağmen bloğun sayısal ağırlığı önemsizdir (yüzde 2,1). Küçük ticaret ve üreticilerin kümелendiği ikinci blok, (2.2) toplam içerisinde yüzde 3,8 pay sahibidir. Mavi yakalıları, ve varlıklı katmanlara yakın konuşlanan iki alt kümeden oluşan KHÇ iç farklılaşması yüksek bir gruptur. Üçüncü blok (2.3) işyerleri metropoliten alanın çeperinde yoğunlaşan balıkçı, tarımcı, besici askeri personel, depolama vb. işyeri çalışanlarını kapsar. Sayısal ağırlığı ihmal edilecek düzeydeki bu bloğun teşhis edilebilmiş olması temsil etkinliğinin farklılıklara duyarlılık pahasına elde edilmediğini kanıtlar. Dördüncü blok (2.4) hane reislerinin yüzde 5,8'ini kapsar. Bu bileşimde sağlık, sivil toplum kuruluşları, milletlerarası kuruluşlar, kültür müze ve hayvanat bahçeleri, sinema kültür eğlence, kişisel hizmetler kuaför, güzellik salonu çalışanları vb. MİA servis istihdamı ağırlıktadır (Tablo 1).⁸

Birinci ve ikinci bileşenlerin bileşimleri ve dendrogramın genel yapısı incelendiğinde varlıklı kesimin, çok boyutlu ilişkisel mekânda, mavi ve beyaz yakalı ücretli kesimden *tamamen* farklı konuşlandığını gösterir. Nitekim bloklararası segregasyon matriksinde en yüksek segregasyon, varlıklı işveren kesimle (2.1) birinci bileşendeki ücretli yoğun bloklar arasındadır⁹ (Tablo 3). Diğer taraftan işyerleri MİA veya yakınında yoğunlaşan bloklar arasındaki segregasyon, görece olarak düşük, bu bloklarla desantralize olabilen fordist istihdam arasındaki segregasyon (1.2) yüksektir.

Şekil 1'de sergilenen kalıp bir *kutbunda* (*pole*) varlıklı işveren ve toptancıların, ters kutbunda [yani *antipole'da*] ücretli ve küçük esnaf yoğun bloklar içeren ikili (dual) kent yapısına işaret eder. İstanbul'un toplumsal coğrafyası, iş sürecinin özellikleri ile işyerinin metropol içi konumuna (kısaca '*işyerinin yerine*') referansla şekillenmektedir.

3. Tanımlanan Blokların Toplumsal Özellikleri

Bourdieu'ye göre farklı toplumsal pratikler sergileyen aktörler veya gruplar toplumsal mekânda çok farklı mevkilerde konuşlanmışlardır (1990). İşgal edilen toplumsal mevkilerle (positions) sergilenen pratikler, eğilimler arasında, hatta beğeniler (dispositions) arasında bağlantı vardır. Bu yaklaşım–geçerliyse–toplumsal mekânın zıt kutuplarını işgal eden *blokların* toplumsal profilleri arasında keskin kontrastlar bulmalıyız. Önermenin geçerliliği farklı yöntemlerle sınanabilir.

Bu çalışmada Yön Belirtir Chi Kare Göstergeleri (YBCK) kullanıldı. Blokların sayısal ağırlık farklarından etkilenmeyen YBCK göstergeleri manidar yığılmaları veya seyreklikleri tek hamlede saptayabilir (Gattrell, 1987), Güvenç ve Işık, 1996) YBCK göstergesinin sıfıra yakın değerleri: *manidar olmayan gözlem değerlerine*, negatif değerleri *seyrekliklere*, pozitif değerleri *yığılmalara* işaret eder.¹⁰ Göstergenin hesaplanma yöntemi Ek 1'de açıklanıyor.

3.1. Tanımlanan Blokların Eğitim Düzeyleri

Farklılaşması

İstihdam bloklarının eğitim profilleri, Tablo 4'te mutlak sayılar, Tablo 4.a'da YBCK göstergeleriyle tanıtılıyor. En düşük eğitim düzeyi esnek/örgütsüz blokta görülmektedir. YBCK değerleri okuma-yazma bilmeyen, ilkokul bitirmemiş, ve ilkokul mezunu kategorilerinde yığılmalara, daha ileri eğitim düzeylerinde seyrekliklere işaret eder. İstanbul'da okur-yazar olmayanların büyük çoğunluğu bu blokta yer almaktadır (Tablo 4). Örgütlü bloğun sınırlı sayıda okur-yazar olmayan, diplomasız ve ilkokul mezunu barındıran eğitim profili tam ters niteliktedir. Bu blokta ortaokul mezunları kategorisinde manidar yığılma gözlenmemekte buna karşılık lise ve yüksek eğitimlilerin yoğunluğu görülmektedir. Bu profil esnek bloktan çok beyaz yakalıları bloğundaki profile benzer.

İkinci bileşenin varlıklı yoğun ilk bloğunda lise ve yüksek eğitimliler, ikinci bloktada (2.2) *orta ve lise* mezunları kategorilerinde yığılma teşhis edilmektedir. Çeper çalışanları bloğunda, eğitim düzeyi düşüktür. 4. blokta gözlenen *çift doruklu* profil, üst kademe yöneticileriyle daha sıradan işgörenlerin birlikteliğinden kaynaklanır.

3.2. Tanımlanan Blokların Konut Mülkiyet Profillerindeki Farklılaşma (tenure types)

Türkiye’de nüfus sayımları gelir farklılaşması hakkında bilgi vermez. Toplumsal coğrafya incelemelerini güçleştiren bu önemli sorun ikamet edilen ve (varsa), ikinci konutun mülkiyetine sorular yardımıyla kısmen giderilebilmektedir. Bu sorulara verilen yanıtlardan hareketle:

- 1- *En az iki konut sahibi (varlıklı) hane halkları,*
- 2- *Halen ikâmet ettiğinden başka konuta sahip olmayan: (sahip-sakinler),*
- 3- *Konut Sahibi Kiracı kesim (KSK)’lar*
- 4- *Konuta sahip olmayan (gerçek kiracı) mülksüz kesim.*¹¹

şeklinde dördü bir tipoloji kurulabilmekte hane halklarının harcanabilir gelir ve tasarruf olanaklarına ilişkin bilgiler elde edilebilmektedir (Güvenç ve Işık, 1996).

Konut mülkiyet profil farklılaşmalarına bakıldığında, esnek blokta *sahip-sakin* ve mülksüzler, örgütlü blokta da KSK kesim ağırlıklıdır. Beyaz Yakalılar, İşveren Toptancı ve Küçük İşyeri Sahipleri bloklarında (1.3, 2.1, 2.2 kodlu bloklar) yığılma *Varlıklı ve KSK kategorileri üzerindedir*. Çeper çalışanları bloğunda (2.3) *sahip-sakinler*, Mia servisi bloğunda da (2.4) KSK kategorilerinde yığılma görülmektedir. Her iki profile de işyerine yakın ikamet etme kaygısının etkileri izlenebiliyor. Esnek bloğun (1.1) kırılğan toplumsal yapısı konut mülkiyet profile yansır. İşveren ve toptancı ve küçük işyeri sahipleri bloklarında gözlenen profiller bu kesimlerin tüketim ve tasarruf olanaklarını pekiştirici niteliktedir.

3.3. İstanbul’da Kökene Dayalı İşbölümü

Kent yoksulluğu araştırmalarının önemli değişkenlerinden *etnik farklar* Türkiye nüfus sayımlarında tespit edilmemektedir. Bu çalışmada *doğumyeri* kullanıldı. Ne var ki İstanbul’a göç edenler gelir farklılaşması yüksek heterojen bir kitledir (Erder, 1992). Dolayısıyla kökene bağlı segragasyon çözümlemelerinin gelir düzey farkları dikkate alınarak yü-

DEVLET REFORMU

rütülmesi gerekir. İstanbul'da *köken-gelir* temelinde segregasyon kalıbı, 11 blok aracılığıyla tanımlanabilmektedir (Güvenç, 1999a).

Bu çözümlemede:

- a. İstanbul Karadeniz ve Orta Kuzey Anadolu kökenli varlıklılar;
- b. Orta Kuzey Anadolu kökenli *sahip-sakin ve mülksüzler*,
- c. Trakya ve Balkan kökenli *sahip-sakin ve mülksüzler*,
- d. diğer il kökenli *sahip-sakin ve mülksüzler*,

bloklarının sayısal ağırlık taşıdığı saptanmıştır (Tablo 6). Tanımlanan istihdam bloklarının köken-gelir profilleri basit bir çapraz tablolama işlemiyle açığa çıkarılabilmektedir.

Bu çözümlemede:

- *beyaz-yakalı*, (1.3) *toptancı-işveren* (2.1) ve küçük işyeri sahibi (2.2) bloklarında İstanbul ve Rize ve Trabzon, Kastamonu-Sivas kökenli varlıklı,
- Esnek-örgütsüz blokta (1.1) Orta Kuzey Anadolu, Trakya-Balkan ve diğer il doğumlu *dar gelirli*,
- örgütlü/düzenli blokta da (1.2) Orta Kuzey Anadolu ile Trakya-Balkan kökenli *dar gelirli* hane reisleri ağırlıklıdır (Tablo 6). Köken profillerindeki farklılaşma, İstanbul'a yönelik tarihsel göç akımlarının hacim ve yönlülük (directionality) farklarıyla açıklanabilmektedir (Yener 1977, Tekeli, 1978).

4. İstanbul İşyeri-Statü Ekseninde Segregasyon Haritası 1990

İstanbul İşyeri-Statü Segregasyon Haritasında tanımlanan bloklar lejant kategorileri şeklinde kullanılmıştır. Bu yaklaşımda süperpozisyon-dan kaynaklanan temsil sorunları en alt düzeye indirilmekte; etkin sentez haritası elde edilmektedir. Haritanın lejandı

- a. istihdam bloklarının *tek başlarına hâkimiyetleri altındaki kent kesimleri*,

- b. *birden fazla bloğun birlikte yoğunlaşma alanları, (enclaves),*
- c. *hiçbir bloğun hâkimiyetinde olmayan geçiş bölgelerini işaretleyen*

kategoriler içerir (Güvenç, 1999b).

4.1. İstanbul 1990 İşyeri-Statü Segregasyon Haritası

Birinci bileşendeki bloklar *ağırlıkla* E5'in *kuzeyine*, ikinci bileşendekiler E5'le kıyı arasında kalan kesime haritalanmaktadır (*bak.* Harita 1). E5'in güney ve kuzey kesimleri arasında kamu hizmetlerinin miktarı ve kalitesi, kamu alanının özellikleri toplumsal pratik ve yaşam özellikleri arasındaki kontrast, saha araştırmalarında açıkça ortaya çıkar (Erder 1997). İlişkisel çözümlemede saptanan ikili kent yapısı mekâna yansımış durumdadır.

E5'in kuzeyinde kalan düzensiz kent kesiminde, eğitim, konut mülkiyeti ve köken profilleri birbirinden farklı üç bloğun hâkimiyet alanları kolayca seçilebiliyor. *Esnek* blok, Avrupa yakasında MİA çevresinde, *örgütlü/fordist* blok, Anadolu yakasının desantralize mahallelerinde yoğunlaşmaktadır. Tarihi yarımada'nın hiçbir mahallesinde örgütlü/fordist istihdamın yoğunlaşmayışi dikkat çekicidir.

İkinci bileşende merkez servisleri bloğu (2.4) Avrupa yakasında MİA çevresinde, çeper çalışanları (2.3) sınırlı sayıda çevresel mahallede yoğunlaşmaktadır.

İkinci bileşenin varlıklı ve eğitim düzeyleri yüksek ilk iki bloğu, E5 ile sahil arasında *kalan sınırlı sayıda* mahallede tek hâkim blok konumundadır. Varlıklıların kendi alamet-i farikalarını taşıyan mahalleler oluşturmak yerine diğer varlıklı bloklarla bütünleşerek Moda-Bostancı, Yeşilköy-Ataköy-Bahçelievler, Levent/Etiler/Akatlar *enklav*larını oluşturdukları anlaşılıyor. Varlıklı blokların sergilediği bu farklı yer seçim eğilimi, mavi ve beyaz yakalılarından gözlenen kalıptan tamamen farklıdır.

1990'larda, bu enclave'lar sıkışan çevre kalitesi özellikle yüksek olmadığı gibi, imar hakları ve genişleme olanakları tükenmişti. Son on yılda varlıklılar bu kesimleri terkederek duvarlarla çevrili konut komplekslerine *çekilmeye (succession) başlamışlardır*.

1990 İstanbul'unda büyüme, ayrışma (sorting) ve metropol içi hareketlilik süreçleri bir arada yaşanıyordu. Pek çok mahallede istihdam

DEVLET REFORMU

bloklarının bir arada bulunması nedeniyle segregasyon, ABD veya Avrupa'da gözlenen düzeyde yüksek değildi.

Ancak Harita 1'in veri tabanı incelendiğinde (yer darlığı nedeniyle sunamıyoruz),

- birinci bileşendeki blokların hâkimiyet alanlarında *diğer blokların* seyrek temsil edildiği,
- hiçbir mahallede bu blokların birlikte yoğunlaşma *sergilemediği*,

görülmektedir. *Toplumsal* ayrışma sürecinde önemli mesafe alınmış durumdadır. Ancak İstanbul'da düzenli-düzensiz kesimlerin iç farklılaşma düzeyleri yüksektir. Daha kapsamlı bir değerlendirme için 2000 sayım sonuçlarını beklemeliyiz.

4.2. Vasıfsızlara Dair

Esnek bloktaki vasıfsızların heterojen yapısının yol açtığı sorunlar daha önce ele alınmıştı. DİE'nin işyeri beyan edemeyen herkesi *Vasıfsızlar* kategorisine aldığı, dolayısıyla vasıfsız işgücünün modal bir grup oluşturmadığı görülüyor. Bu kategoriye verilen vasıfsız etiketi yanıltıcıdır.

Vasıfsızları oluşturan alt gruplar kent mekânında farklı biçimlerde dağılmıştır (Tablo 8). Aktif nüfusun yoğun olduğu, Ümraniye, Kağıthane, Bakırköy, Bayrampaşa, Gazi Osman Paşa, Küçük Çekmece ilçelerinde emekli ve bayan hane reisleri seyrek. Buna karşılık emekli hane reisleri Beykoz, Üsküdar, Kartal gibi fordist/örgütlü sanayi kuruluşlarına sahip ilçelerde yoğun, Bakırköy, Gazi Osman Paşa ve Küçük Çekmece gibi, esnek istihdamın yoğunlaşma alanlarında seyrek. Esnek istihdamın yoğun bulunduğu ilçelerde işsiz yoğunluğu esnek istihdam-düzensiz süresiz iş-ve işsizlik ilişkisini akla getiriyor. Sınai istihdamın yoğunlaştığı ilçelerde görülen özürlü yoğunluğu iş kazalarıyla ilişkili olabilir. Her iki hipotez de görgül olarak sınanabilir. Ancak, 1990 yılında özürlü ve hükümlülerin tümü aynı kategori altında toplanmıştı. Bu sakıncanın 2000 sayımında mutlaka giderilmesi gerekmektedir. Vasıfsızlar kategorisinin ayrıştırılması kent yoksulluğu-esnek istihdam bağlantısına ilişkin elde edilen ip uçlarının mahalle düzeyinde irdelenmesi kent yoksulluğu çalışmaları için ip uçları sağlayabilir.

4.3. Yeni Göç Edenlerin Nitelikleri ve Kente Katılım Kalıpları

1990 sayımından elde edilen bulguların zaman içerisinde nasıl evrildiğini bilemiyoruz. Yeni göç edenlerin eğitim düzeyleri ve kente katılım kalıplarına ilişkin aşağıdaki çözümleme, sunuşumuza kısmi bir dinamizm kazandırabilir. İstanbul'a göç yoluyla aktarılan beşeri sermayenin kente katılım kalıpları Tablo 9'da veriliyor.

Yeni göç edenlerin, eğitim düzeyi en düşük kesimi, Bakırköy, Bayrampaşa, Eyüp, Kâğıthane, Pendik ve Ümraniye vb. esnek istihdamın yoğun, yaygın düzensiz kesimlere sahip ilçelere, lise ve yüksek eğitimliler ise Adalar, Kadıköy, Üsküdar ve Beşiktaş ilçelerine yönelmektedir.

Yüksek eğitilmiş göç edenlerin¹² kentin en varlıklı kesimlerine en alt düzeyde eğitim görenlerin de esnek istihdam bloklarının hâkimiyet alanlarına yönelmesi: toplumsal coğrafyadaki farklılaşmanın göç yoluyla konsolide olduğunu gösterir. Bu noktada yerleşik toplumsal coğrafya, göç edenin kente eklemlenme biçimini tanımlayan/yönlendiren bir mekânsal matriks şeklinde görülebilir. Özbay'ın 1985-1990 dönemine ilişkin il içi hane halkı hareketlerine ilişkin çözümlemesinde yüksek eğitilmiş hane halklarının yoğun olduğu ilçelerin, eğitim düzeyi yüksek hane halkları kazandığı, eğitim düzeyleri düşük hane halkları tarafından terk edildiği, aynı sürecin diğer ilçelerde ters yönlü çalıştığı saptanmıştır (Özbay, 1997).

ABD'de gözlenenler kadar vahim sonuçlara yol açmasa da, segregasyonun ve mekânsal eşitsizliklerin konsolide olduğu söylenebilir.

5. Sonuç ve Öneriler

(BM-UREP)'in önerdiği görgül çözümlemeler ilişkisel yaklaşımla kolayca gerçekleştirilmekte politika tasarımı açısından geçerli bulgular elde edilebilmektedir. Görgül açıdan aşağıdaki noktalar vurgulanabilir.

- 1990 yılında İstanbul'da işyeri-statü temelinde segregasyon kalıbı iki bileşen ve yedi blok içeren bir basit taksonomik yapıyla temsil edilebilmektedir.

DEVLET REFORMU

- 1990'da İstanbul'da yerleşik hane reislerinin yarıya yakın bölümü, konjonktürel dalgalanmalara tümüyle açık, güvencesiz ve sigortasız esnek işlerde çalışıyordu. Aynı dönemde İstanbul'da sağlanabilen *örgütlü, mavi ve beyaz yakalı* toplam istihdam, esnek istihdamın 1/6'sı düzeyindeydi. Diğer taraftan esnek/örgütsüz blokta gözlenen düşük eğitim düzeyi bu bloktan güvenceli bloklara dikey geçiş olanaklarını daraltmaktadır. Bu tür sayısal ve niteliksel engeller nedeniyle halihazır esnek istihdam, örgütlü blokların—gerektiğinde—kolay seferber edilebilecekleri yedek işgücü rezervi *oluşturmamaktadır*.
- Mavi ve beyaz yakalılar ve bu gruplarla bütünleşebilen küçük esnafın, işveren, toptancı, büyük perakendeci, ve küçük işyeri sahiplerinin kent içi dağılım kalıpları arasında önemli farklar vardır.
- İstanbul'da esnek istihdam bloğunda kiracılığın yaygın oluşu bu kesimin birikim olanaklarını sınırlar.
- Bazı köken blokları, bazı istihdam bloklarında manidar düzeyde yüksek (seyrek) temsil edilmektedir. Çalışana birikim ve ilerleme olanağı sağlayan *iyi işler MİA* işkollarında İstanbul, Karadeniz ve Orta Kuzey Anadolu kökenli varlıkların hâkimiyetleri saptanmıştır. Köken-gelir farklılıkları iş pazarına katılım üzerinde etkili olmaktadır.
- Düşey hareketlilik fırsatlarının daraldığı 1990 sonrasında yaygınlaşan zorunlu göç uygulaması, 5 nisan kararlarını izleyen sınıai yeniden yapılanma, özelleştirme, düzenli/örgütlü işkollarında istihdam kayıplarına yol açmış olmalıdır. Bu süreç, Türkiye'de henüz kuluçka devresini yaşayan kent yoksulluğunun gelişimini hızlandırmış olabilir.
- Türkiye'de işsizlik sorunu esnek istihdamla çözülmektedir. Kısa vadede sorunu hafifleten bu 'çözüm', deneyimlenen demografik dönüşümle birlikte düşünüldüğünde, yakın gelecek için kaygı vericidir (Shorter 1997, TUSİAD 1999). Eğilimler aynen sürdüğü takdirde, önümüzdeki dönemde Türkiye kentlerinde *hastalık/emeklilik sigortası kapsamında olmayan* bir yaşlı nüfus sorunu ortaya çıkabilir (DİE 1995). Bu açıdan esnek istihdama dayalı halihazır 'çözümün' sürdürülebilirliği kuşkuludur. 2000 sayımı sürecin aydınlatılması açısından hayati önemdedir.

Toplumsal mevkilerle (positions) ile toplumsal pratik ve eğilimler (dispositions) arasında Bourdieu'nün işaret ettiği bağlantılar blokmodelleme yöntemiyle izlenebilmektedir. Bu bulguların lejant kategorileri şeklinde kullanılabilmesi kent araştırmaları açısından kolaylık sağlar.

İlişkisel yaklaşımda toplumsal mekân, yapısal süreçler ve yerel aktörlerin etkinlikleriyle sürekli yeniden yapılanan bir matriks şeklinde görülebilir. Mekânsal uyum süreçlerindeki *gecikme ve atalet* nedeniyle bu matrikse müdahale olanaksız değildir. Diğer taraftan yaklaşım küresel dönüşümlerin yerel etkilerinin ve olumsuzlukların izlenmesine elverişlidir. Bu yaklaşımın sürekli bir izleme programına dönüştürülmesi mekânsal eşitsizlikleri gidermeye yönelik programların başarı şansını ve etkinlik düzeyini olumlu yönde etkileyebilir.

TABLÖLAR

Tablo 1
İşyeri Değişkeni Basitleştirilmiş Kod Anahtarı

KOD	TANIM	KOD	TANIM
1	VASİFSİZ	51	ZİRAİ ÜRÜN TOPTANCILIĞI
2	TARIMCI/HAYVANI	52	MENSUCAT TOPTANCILIĞI
3	BALIKÇI	53	İNŞAAT MALZEMESİ TOPTANCILIĞI
4	MADENCİ	54	MADENCİLİK TOPTANCILIĞI
5	GIDA SANAYİ	55	MOTORLU ARAÇ TOPTANCILIĞI
6	İÇKİ/TÜTÜN	56	CAM ZÜCCACİYE TOPTANCILIĞI
7	ELYAF/DOKUMA/BİTİM	57	KOMİSYONCULUK /SİMSARLIK vb. İŞYERLERİ
8	DİĞER DOKUMA	58	DİĞER TOPTAN TİCARET KURULUŞLARI
9	TRİKO	59	GIDA PERAKENDECİLİĞİ
10	HALI KİLİM	60	GİYİM PERAKENDECİLİĞİ
11	HALAT/DİĞER	61	MOBİLYA PERAKENDECİLİĞİ
12	DERİ	62	ECZANE İTRİYAT PERAKENDECİLİĞİ
13	KONFEKSİYON	63	NAKİL VASİTALARI PERAKENDECİLİĞİ
14	DERİ EŞYA	64	KERESTE PERAKENDECİLİĞİ
15	AYAKKABI	65	YAKAÇAK PERAKENDECİLİĞİ
16	KERESTE	66	BÜYÜK MAĞAZALAR
17	MOBİLYA	67	SINIFLANDIRILMAMIŞ PERAKENDE TİCARET
18	KÂĞIT	68	DİĞER SATIŞ YERLERİ
19	BASIM/YAYIN	69	BİT PAZARLARI
20	ANA KİMYA	70	LOKANTA KAHVE
21	BOYA	71	KONAKLAMA (OTEL-MOTEL)
22	İLAÇ	72	DEMİRYOLLARI
23	SABUN	73	ŞEHİRLER ARASI KARA NAKLİYAT
24	PETROL	74	ŞEHİR İÇİ YOLCU TAŞIMA
25	LASTİK	75	ŞEHİRLER ARASI YÜK TAŞIMA
26	SÜNGER	76	ŞEHİR İÇİ-DIŞI MOTORSUZ YÜK TAŞIMA
27	PLASTİK	77	HAYVAN İLE NAKLİYECİ
28	PORSELEN	78	OTOPARK/ARABA KİRALAMA vb.
29	CAM	79	LİMAN/SU NAKLİYECİLİĞİ
30	KİREMİT	80	HAVA ULAŞTIRMA HİZMETLERİ
31	ÇİMENTO	81	DEPOLAMA/BROKERLİK
32	DEMİR DIŞI	82	TELEKOMÜNİKASYON
33	METAL ANA	83	FİNANSMAN+SİGORTACILIK+EMLAKÇILIK
34	METAL EŞYA	84	KURUMLARA YARDIMCI HİZMETLER
35	MAKİNA	85	KAMU
36	ELEKTRİKLİ MAKİNALAR	86	ASKERLER
37	DENİZ ARAÇLARI	87	POLİS JANDARMA
38	D.YOLU ARAÇLARI	88	ÇEVRE SAĞLIĞI
39	MOTORLU KARA TAŞITLARI	89	EĞİTİM
40	BİSİKLET/MOTOSİKLET	90	SAĞLIK
41	HAVA ARAÇLARI	91	SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI
42	MOTORSUZ KARA TAŞITLARI	92	SİNEMA VE DİĞER KÜLTÜR
43	HASSAS ALETLER	93	MÜZE-KÜTÜPHANE-HAYVANAT BAHÇESİ ÇALIŞANLARI
44	KUYUMCULUK	94	KİŞİSEL HİZMETLER
45	DİĞER OYUNCAK vb.	95	EV HİZMETLERİ+İŞGÖRENLERE İŞ BULANLAR
46	ELEKTRİK	96	KADIN ERKEK KUAFÖRLERİ GÜZELLİK SALONLARI
47	SU	97	FOTOĞRAFÇILAR
48	KONUT İNŞAATI	98	AYAKKABI BOYACILARI...
49	DİĞER İNŞAAT	99	MİLLETLERARASI KURULUŞLARDA ÇALIŞANLAR
50	GIDA TOPTANCILIĞI	100	HURDACILAR

Tablo 2
İstanbul 1990: İstihdam Bloklarının Sayısal Ağırlıkları

Blok kodu*	Sıklık Değeri	Yüzdesi	Birikimli Yüzde
Esnek/örgütsüz 1.1	36.528	61,8	61,8
Örgütlü/düzenli 1.2	5.846	9,9	71,7
Beyaz Yakalılar 1.3	9.867	16,7	88,4
İşveren/toptancı 2.1	2.231	3,8	92,2
K.esnaflar/üreticiler 2.2	1.219	2,1	94,3
Çeper çalışanları 2.3	82	0,1	94,4
MIA çalışanları 2.4	3.298	5,6	100
Toplam	59.071	100.0	

Kaynak: 1990 Genel Nüfus Sayımı İstanbul yüzde 5'lik örneklem verileri üzerinden ilişki-
sel çözümlemeyle elde edilmiştir.

Tablo 3
İstanbul 1990:
İstihdam Blokları Arasında Segregasyon*

	1. Bileşen				2. Bileşen			
	1. Bileşen	Esnek/ Örgütsüz	Örgütlü/ Düzenli	Beyaz Yakalı MIA İstihdamı	İşveren/ Toptancı	K.Esnaf Üreticiler	Çeper İstihdamı	MIA Çalışanları
1. Bileşen								
Esnek/örgütsüz	1.1	0,00	0,17	0,19	0,45	0,23	0,83	0,21
Örgütlü/düzenli	1.2	0,17	0,00	0,25	0,49	0,28	0,83	0,28
Beyaz Yakallılar	1.3	0,19	0,25	0,00	0,35	0,25	0,84	0,20
2. Bileşen								
İşveren/toptancı	2.1	0,45	0,49	0,35	0,00	0,45	0,86	0,40
K.esnaf/üreticiler	2.2	0,23	0,28	0,25	0,45	0,00	0,83	0,30
Çeper çalışanları	2.3	0,83	0,83	0,84	0,86	0,83	0,00	0,83
MIA çalışanları	2.4	0,21	0,28	0,20	0,40	0,30	0,83	0,00

* Segregasyon: Benzemezlik Göstergeleri aracılığıyla ölçülmektedir.

Benzemezlik Göstergesinin özellikleri konusunda 5 No'lu dipnota bakınız.

Kaynak: 1990 Genel Nüfus Sayımı İstanbul yüzde 5'lik örneklemi üzerinden ilişkisel çözümlemeyle elde edilmiştir.

Tablo 4
İstanbul 1990:
İstihdam Bloklarının Eğitim Profilleri* (mutlak değerler)

Bloklar	Eğitim Düzeyleri								
	Okur-yaz. Değil	Mezun Değil	İlk	Orta	Lise	Lise Dng. Meslek	Y. okul	Üniv.	Belirsiz
Esnek/örgütsüz	3.768	1.801	21.152	3.738	2.850	1.165	875	1.149	30
Örgütlü/düzenli	126	69	2.661	638	634	232	554	931	1
B.yakalı MIA	133	135	4.524	1.230	1.576	424	612	1.229	4
İşveren toptancı	4	9	399	181	256	61	79	230	
Küçük esnafılar	57	56	1.316	311	242	76	69	102	2
Çeper istihdamı	11	6	50	3	3	2	1	6	
MIA istihdamı	141	76	2.052	319	194	120	73	322	1

Kaynak: 1990 Genel Nüfus Sayımı İstanbul yüzde 5'lik örnekleme.

* Eğitim Düzeyleri Sayım Soru Kağıdındaki SCHL değişkeni yeniden kodlama suretiyle tanımlandı. Ortaokul Dengi Meslek Okulları diğer ortaokullarla birleştirilmiştir.

Tablo 4a
İstanbul 1990:
İstihdam Bloklarının Eğitim Profilleri* YBCK Değerleri

Bloklar	Bilmi-yor	Okur-yaz. Değil	Mezun ilk	Eğitim Düzeyi					Lise Dng. Y. okul	Üniv.	Belirsiz
				Orta	Lise	Meslek	Lise Dng. Y. okul	Üniv.			
Esnek/örgütsüz	501,0	166,2	81,0	-13,6	-141,1	-11,4	-196,5	-694,2	1,8		
Örgütü/Düzenli	-205,4	-97,4	-85,3	0,0	7,3	3,3	486,2	737,4	-2,1		
B.yakalı MIA servisleri	-467,2	-140,2	-133,5	23,2	393,1	16,9	144,9	483,2	-0,8		
İşveren toptancı	-79,7	-28,2	-105,4	17,8	158,4	7,6	22,3	267,8			
Küçük esnaf	-66,4	-7,9	8,5	19,3	2,8	-0,1	-3,2	-15,3	0,3		
Çeper çalışanları	4,4	3,0	0,7	-3,9	-3,1	-0,3	-1,4	0,0	-0,1		
MIA çalışanları	-38,7	-16,2	36,7	-4,3	-50,4	0,1	-22,5	45,5	-0,6		

Kaynak: 1990 Genel Nüfus Sayımı İstanbul yüzde 5'lik örnekleme.

* YBCK Göstergeleri Tablo 4'teki mutlak sıklık değerleri üzerinden hesaplandı.

Tablo 5
İstanbul 1990: İşyeri-Statü Bloklarının
Konut Mülkiyet Tiplerine* Dağılımı (YBCK Göstergeleri)

BLOKLAR	Birinci Bileşen			
	En az İki Konutlu (varlıklı)	Sahip- sakin	KSK**	Gerçek Kıracı Mülksüz
Esnek/örgütsüz	-118,9	11,5	-34,3	21,3
Örgütlü/düzenli	-3,2	0,5	3,7	-0,4
Beyaz yakalı MİA çalışanları	115,2	-5,2	6,2	-18,3

BLOKLAR	İkinci Bileşen			
	En az İki Konutlu (varlıklı)	Sahip- sakin	KSK	Gerçek Kıracı Mülksüz
İşveren/toptancı				
Büyük perakendeci	209,7	-2,8	18,3	-58,1
Küçük esnaflar	10,1	0,1	-0,1	-3,3
Çeper çalışanları	-0,9	2,0	0,0	-1,0
MİA çalışanları	-2,2	-20,3	21,6	12,1

Kaynak: 1990 Genel Nüfus Sayımı İstanbul yüzde 5'lik örneklemini üzerinden hesaplanmıştır.

* Konut Mülkiyet Tipi Tenure type karşılığı kullanılmaktadır.

** KSK: Konut Sahibi Kıracı.

Tablo 6
İstanbul 1990: İşyeri-Statü Bloklarının Köken-Gelir*
Profilleri (YBCK Göstergeleri)

İşyeri-statü Blokları	Köken Blokları											
	Sayısal Ağırlığı En Yüksek Köken Blokları						Taşra Kökenli, Göreli Varlıklı Diğer 7 blok					
	111	112	121	122	211	221	222	311	312	321	322	
Esnek/örgütsüz	1.1	-39,4	60,9	1,0	9,6	19,2	-61,9	-0,2	-5,2	-9,9	-29,4	0,1
Örgütlü/düzenli	1.2	-36,5	10,1	13,1	-0,1	-0,8	0,0	3,1	0,0	6,1	0,0	4,4
B-yakalı MİA	1.3	129,0	-113,8	-10,5	-13,3	-3,3	28,2	0,4	8,2	0,7	17,1	-8,3
İşveren Toplantı	2.1	65,9	-89,6	-14,1	-9,6	-12,9	72,4	1,2	0,9	5,3	19,4	1,2
Küçük esnaf	2.2	3,4	-8,3	3,9	-0,9	-9,1	3,8	0,6	-0,1	0,9	3,8	0,0
Çeper çalışanları	2.3	0,5	0,3	-0,8	7,6	-0,3	-1,1	-4,1	-0,3	-1,0	-1,1	-0,9
MİA çalışanları	2.4	-10,2	13,3	-0,7	2,7	-1,9	8,6	-10,6	0,2	0,5	2,2	1,3

Kaynak: 1990 Genel Nüfus Sayımı İstanbul yüzde 5'lik örneklemi üzerinden hesaplanmıştır.

Anahtar: 111 : İstanbul Rize, Trabzon kökenliler ile Kastamonu, Sivaslı varlıklılar.
 112 : Orta kuzey kökenli sahip-sakin ve mülksüzler.
 121 : Balkan ve Trakya kökenli sahip-sakin ve mülksüzler.
 122 : Diğer (muhtelif) illerden göç eden sahip-sakin ve mülksüzler.
 211-322 : İstanbul'da ikâmet eden taşra kökenli küçük varlıklı topluluklar.¹³

Tablo 7
İstanbul 1990: Sayım Örnekleme Yerleşik Hane Reisleri
Aktif Nüfus ve Çeşitli Alt Başlıklar Altındaki Vasıfsızlar

Kategoriler	Sayı	Yüzde
Gerçek Vasıfsızlar	1.040	1,8
Aktif Hane Reisleri*	40.222	68,1
Emekliler	10.305	17,4
Öğrenciler	120	0,2
Bayan Hane Reisleri	43.88	7,4
Menkul/G.Menkul İrat Sahipleri	196	0,3
Özürlü/Hükümlüler	1.293	2,2
İşsizler	1.507	2,6
Toplam	59.071	100

* Aktif hane reisleri örnekleme vasıfsız kümesine atanmamış herkesi kapsar.

Kaynak 1990 Genel Nüfus Sayımı İstanbul yüzde 5 örnekleme üzerinden elde edilmiştir.

Tablo 8
*Vasıfsızların Çeşitli Alt-kategorilerinin
 İstanbul Büyükşehir Alanında İlçeler İtibariyle Dağılımı (1990 Yılı YBCK Göstergeleri)*

İstanbul yakası İlçeler	Vasıfsız	Aktif Blokler	Emekli	Öğrenci Bayan	Hane Reisi	Rentier	Özürlü/ Hükümlü	İşsiz
Bakırköy	1,8	40,8	-62,8	0,0	-64,9	0,0	1,3	-0,5
B.Paşa	-3,3	3,1	-0,3	-1,6	-17,6	-3,6	8,4	-0,5
Eminönü	-2,5	-1,9	-0,8		21,1	3,6	5,0	0,0
Eyüp	-21,1	0,0	10,1	-0,1	-3,9	-1,5	0,0	-0,9
Fatih	-34,4	-2,5	1,7	6,4	54,1	0,0	0,3	-15,8
G.O.P	4,1	3,7	-9,4	-4,2	-11,7	-1,5	-0,6	16,2
K.Çekmece	-0,2	6,4	-2,1	-1,1	-33,7	0,3	-2,0	5,8
Z.Burnu	-3,8	0,5	1,5	-0,2	-10,3	4,8	0,1	-0,7
Beyoğlu Yakası İlçeler	Vasıfsız	Aktif Blokler	Emekli	Öğrenci Bayan	Hane Reisi	Rentier	Özürlü/ Hükümlü	İşsiz
Beşiktaş	0,0	-14,7	16,6	11,4	50,1	-0,6	0,0	-12,1
Beyoğlu	-0,9	-0,1	-0,8	-1,4	16,4	-0,2	1,2	-6,0
Kağıthane	-2,5	3,2	-4,4	-0,1	-18,7	0,2	0,1	22,1
Sarıyer	3,8	-0,6	-3,3	5,3	3,3	0,9	5,7	0,5
Şişli	3,2	-27,1	25,1	-2,2	73,3	1,0	0,0	-4,8

Tablo 8 (devam)

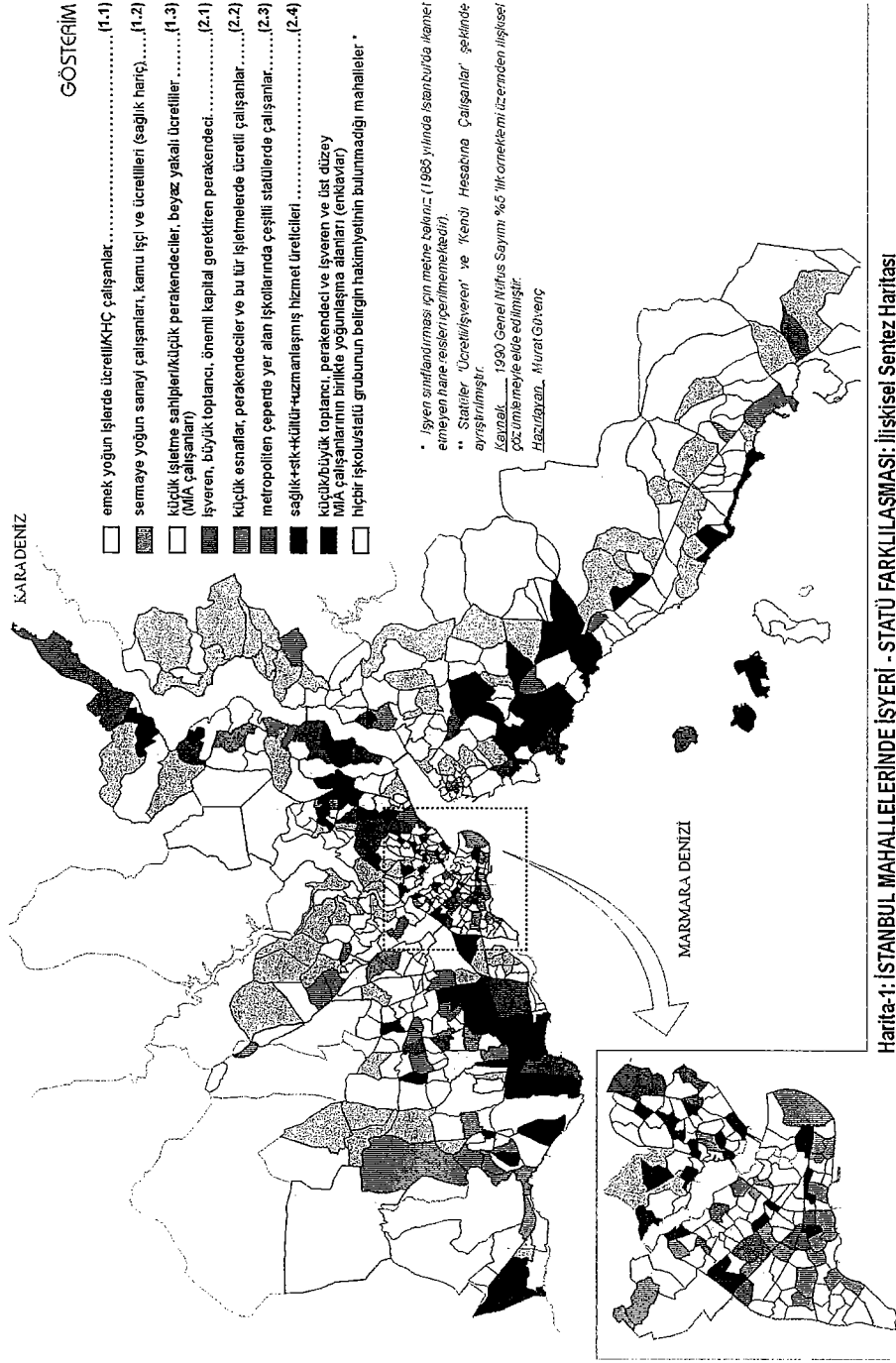
Kadıköy Yakası ve Adalar								
İlçeler	Vasıfsız	Aktif Bloklar	Emekli	Öğrenci Bayan	Hane Reisi	Rantiyer	Özürlü/ Hükümlü	İşsiz
Adalar	-3,5	0,0	5,4	-0,4	-0,9	-0,7	0,1	-3,2
Beykoz	-3,9	-3,2	20,6	-0,1	0,2	-2,4	-0,3	-0,4
Kadıköy	2,7	-23,1	42,3	2,2	66,1	0,9	-9,9	-27,7
Kartal	10,4	0,0	2,9	-0,1	-7,9	-3,7	-3,2	0,9
Pendik	0,0	0,0	-13,1	-2,7	-5,0	10,4	8,1	89,2
Ümraniye	0,0	9,7	-35,4	-3,8	-14,9	-0,8	1,3	32,6
Üsküdar	16,4	-6,2	12,0	0,9	3,7	0,0	-5,1	-1,0

Kaynak 1990 Genel Nüfus Sayımı İstanbul yüzde 5 örnekleme üzerinden elde edilmiştir.

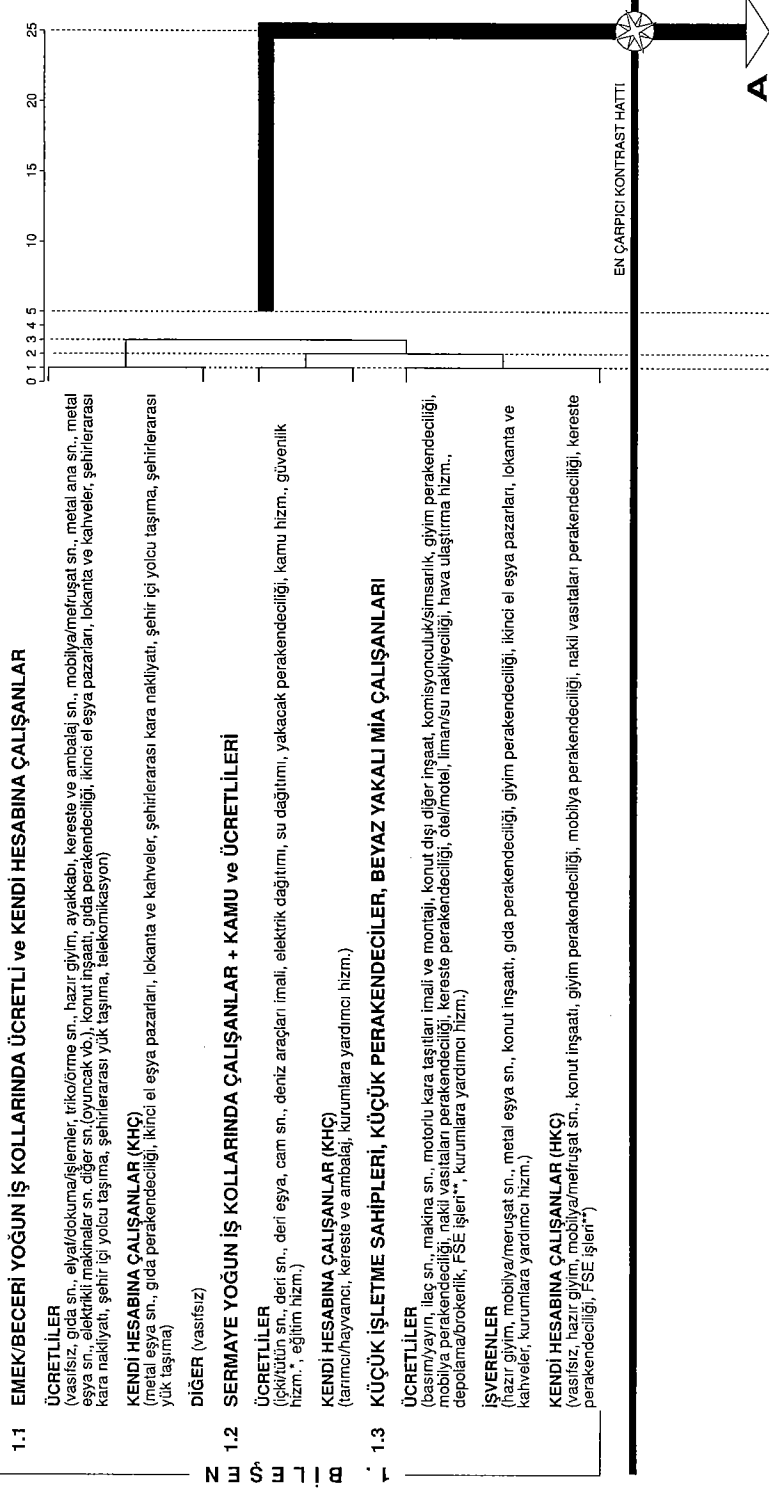
Tablo 9
Farklı Eğitim Düzeyindeki Yeni Göç Edenlerin İstanbul'a Katılım Kalıpları

	Bilmiyor	Diplomasız	İlkokul	Orta	Eğitim Düzeyleri			
					Lise	L. dengl	Yüksekokul	Üniversite
İlçeler					İstanbul Yakası			
Bakırköy	0,0	0,2	8,5	0,4	-3,0	0,8	-0,7	-5,2
B.Paşa	-0,5	-0,5	1,8	0,1	0,0	16,9	-1,9	-2,6
Eminönü	0,0	0,0	4,2	0,0	3,2	-1,6	-2,5	-0,8
Eyüp	0,4	-4,2	2,1	5,2	-1,0	3,7	-2,7	0,3
Fatih	0,9	-1,9	-0,4	2,8	8,1	-13,3	0,0	3,8
G.O.P	0,8	0,0	0,8	0,0	1,0	14,1	-2,4	-13,7
K.Çekmece	0,0	-0,8	0,3	5,2	-0,3	4,4	-0,1	-1,6
Z.Burnu	-0,3	0,0	2,2	0,1	1,3	-0,4	0,9	-2,7
İlçeler					Beyoğlu Yakası			
Beşiktaş	-5,3	-5,0	-10,1	-0,8	18,1	-11,5	6,3	38,7
Beyoğlu	-4,9	0,2	3,3	-0,7	-1,3	0,0	-0,5	1,9
Kâğıthane	1,4	3,3	1,9	-0,8	-2,8	0,1	-7,5	-3,0
Sarıyer	-1,1	0,4	-0,9	-1,9	0,0	-0,2	-2,4	7,4
Şişli	0,0	0,2	-0,5	0,9	-0,1	4,3	-2,5	-0,4
İlçeler					Anadololu Yakası			
Adalar	0,05	-2,2	-0,9	3,2	-0,4	-0,7	-0,6	12,03
Beykoz	-1,3	-1,0	0,2	-1,5	0,0	0,0	3,2	0,6
Kadıköy	0	-3,8	-18,7	0,1	3,7	-19,3	9,0	41,8
Kartal	1,9	0,2	-2,2	-0,6	-2,0	0,0	5,4	-1,3
Pendik	1,0	14,7	-0,2	-4,6	-2,4	1,5	-3,2	-10,4
Ümraniye	0,0	7,0	0,2	-2,5	0,0	0,0	-2,1	-3,7
Üsküdar	-0,4	-0,4	-3,6	-0,7	0,1	-3,2	12,9	4,2

Kaynak 1990 Genel Nüfus Sayımı İstanbul yüzde 5 örneklemi üzerinden elde edilmiştir.



ŞEKİL 1 İSTANBUL MAHALLELERİNDE İŞYERİ/STATÜ FARKLI LAŞMASI GENEL, BLOK MODEL SONUÇLARI



ŞEKİL 1 İSTANBUL MAHALLELERİNDE İŞYERİ/STATÜ FARKLI LAŞMASI GENEL, BLOK MODEL SONUÇLARI (DEVAMI)

2.1	SANAYİCİLER, BÜYÜK TOPTANCILAR, KAPİTAL GEREKTİREN İŞLERDE PERAKENDE TİCARET	İŞVERENLER (vasıfsız, elyaf/dokuma/işlemler, basım/yayın, demir dışı metaller, metal ana sn., makina sn., elektrikli makineler sn., motorlu kara taşıtları imali ve montajı, diğer sn.(oyuncak vb.), gıda toptancılığı, mensucat toptancılığı, Komisyonculuk/simsarlık, diğer toptan ticaret, mobilya perakendeciliği, nakli vasıtaları perakendeciliği, yakacak perakendeciliği, siniflandırılmamış diğer perakende ticaret, FSE işleri*)
		KENDİ HESABINA ÇALIŞANLAR (KHÇ) (elektrikli makineler sn., mensucat toptancılığı, komisyonculuk/simsarlık, diğer toptan ticaret, eczane/ıtırıyat perakendeciliği)
2.2	KÜÇÜK ÜRETİCİ, ESNAF (PERAKENDECI) ve BU İŞLERDE ÜCRETLİ ÇALIŞANLAR	ÜCRETLİLER (diğer dokuma sn., halat ve diğer sn., kağıt sn., boyalvernik sn., demir dışı metaller, kuyumculuk, gıda toptancılığı, mensucat toptancılığı, diğer toptan ticaret, eczane/ıtırıyat perakendeciliği, büyük mağazalar/marketçilik, siniflandırılmamış diğer perakende ticaret, diğer satış yerleri, demiryolları)
		İŞVERENLER (gıda sn., triko/dırme sn., ayakkabı, kereste ve ambalaj, kereste perakendeciliği)
2.3	METROPOLİTEN ÇEPEDE YER ALAN İŞ KOLLARINDA ÜCRETLİ, İŞVEREN ve KENDİ HESABINA ÇALIŞANLAR	KENDİ HESABINA ÇALIŞANLAR (KHÇ) (gıda sn., elyaf/dokuma/işlemler, triko/dırme sn., ayakkabı, basım/yayın, diğer sn.(oyuncak vb.), konut dışı diğer inşaat, gıda toptancılığı, yakacak perakendeciliği, büyük mağazalar/marketçilik, siniflandırılmamış diğer perakende ticaret, diğer satış yerleri, depolama/brokerlik)
		ÜCRETLİLER (tarımcı/hayvancı, madenci, halı/kilim, ana kimya sn., motorlu araç toptancılığı, savunma hizmetleri***)
2.4	SAĞLIK, EĞLENCE, KÜLTÜR, SİYİL TOPLUM KURULUŞLARI ve MİA'YA YÖNELİK UZMANLAŞMIŞ HİZMET İŞ KOLLARINDA ÇALIŞANLAR	İŞVERENLER (deri sn., deri eşya, kuyumculuk, eczane/ıtırıyat perakendeciliği, büyük mağazalar/marketçilik, diğer satış yerleri, otele/moteli, şehirlerarası kara nakliyatı, şehir içi taşıma, şehirlerarası yük taşıma, depolama/brokerlik)
		KENDİ HESABINA ÇALIŞANLAR (KHÇ) (balıkçı, diğer dokuma sn., deri sn., deri eşya, demir dışı metaller, metal ana sn., motorlu kara taşıtları imali ve montajı, kuyumculuk, otele/moteli, eğitim hizmetleri)
2.5	BİLİTİFİ	ÜCRETLİLER (sağlık hizmetleri, sivil toplum kuruluşları, sinema/kültür/eglençe, müze/kütüphane/hayvanat bahçeleri, kişisel tamir hizmetleri, ev hizmetleri, kadın-erkek kuaför/güzellik salonları, ayakkabı boyacıları vb. hizmetleri)
		İŞVERENLER (kişisel tamir hizmetleri, kadın-erkek kuaför/güzellik salonları)
2.6	KENDİ HESABINA ÇALIŞANLAR (KHÇ)	KENDİ HESABINA ÇALIŞANLAR (KHÇ) (sağlık hizmetleri, kişisel tamir hizmetleri, kadın-erkek kuaför/güzellik salonları, fotoğrafçılar, ayakkabı boyacıları vb. hizmetleri, hurdacılar)
		KAYNAK Genel Nüfus Sayımı İstanbul Örnekleme (%25) üzerinde Blok Model Sonuçları

ANAHTAR

- * : polis/andarma
- ** : finans/sigorta/emlak işleri
- *** : subay/asubay
- **** : beğçi/temizlikçi/çocuk bakıcısı

Ek-1 Yön Belirtir Chi Kare Göstergesi Geçerliliği ve Hesaplanma Süreci

Yerleşik veri standardizasyon yöntemleri yerine Yön Belirtir Chi Kare Göstergesi (YBCK) gibi konvansiyonel olmayan bir göstergenin kullanımı aşağıdaki örnek aracılığıyla gerekçelendirilebilir.

100 haneli bir küçük yerleşimde siyah ve beyaz toplulukların gelir gruplarına dağılım kalıbı aşağıdadır.

Gözlenen sıklık (frekans) değerleri (G_{ij}) tablosu

	Varlıklılar	Orta Gelirliler	Dar Gelirliler	Sıra Toplamları %
Siyahlar	2	4	14	20
Beyazlar	23	26	31	80
Kolon Toplamları csj	25	30	45	GT=100

Siyahlar arasında varlıklılar, beyazlar arasında da dar gelirlilere rastlanabilmesi nedeniyle gözlenen sıklık (frekans) değerleri (G_{ij}) tablosu partisyonel yapıda değildir. Grupların sayısal ağırlıklarının farklı oluşu sıra toplamaları üzerinden hesaplanan paylar yığılma düzeyler arasındaki farkları perdeleyebilmektedir.

Sıra toplamaları üzerinden hesaplanan yüzde değerleri tablosu

	Varlıklılar	Orta Gelirliler	Dar Gelirliler	Toplam %
Siyahlar	10	20	70	0.2
Beyazlar	28	32.5	39.5	0.8
Toplam %	0.25	0.30	0.45	%100

Yukarıdaki hipotetik örnekte orta gelir düzeyindeki hane reislerinin yüzde 87'si beyazlar arasında yoğunlaşmıştır. Ancak yüzdeler be-

yazlar lehine yüzde 65'lik bir farka işaret eder. Grupların ölçek farklılığı nedeniyle bu tür (sıra toplamı üzerinden hesaplanan yüzdelere) ihtiyatla kullanılmalıdır. Yığılma farklarının temsiliyle ilgili sorun YBCK göstergesiyle bertaraf edilebilir. Chi kare göstergesinin işaretli versiyonu olan YBCK Göstergesi standart istatistik paketlerinde doğrudan hesaplanmaz. Ancak standart hesap tabloları yardımıyla N x M boyutlu bir sıklık (frekans) tablosunun her kutusu için ayrı YBCK_{ij} kolayca hesaplanabilmektedir (Güvenç, M., Işık O. 1996, Gattrell 1987)

$$YBCK_{ij} = ((G_{ij} - B_{ij})^2 / B_{ij}) \times S_{ij}$$

Burada :

G_{ij}: ij kutusunda gözlenen mutlak sıklık değerini

B_{ij}: ij kutusu için kuramsal olarak hesaplanan beklenen sıklık değerini gösterir.

B_{ij} değeri

$$B_{ij} = \% r_i \times \% c_j \times GT$$

formülüyle hesaplanır.

Burada:

- | | |
|-------------------|---|
| %r _i : | G matrisinde i sıra toplamının (rs _i) genel toplam (GT) içindeki payını %r _i = rs _i / GT |
| %c _j : | G matrisinde j kolon toplamının (cs _j) genel toplam (GT) içindeki payını %c _j = cs _j / GT |
| GT | G matrisinin genel toplamını gösterir. |

S_{ij} : ise gözlenen ile beklenen sıklık değerleri arasındaki farkın yönü.

İki aşamada hesaplanır.

İlk aşamada, gözlenen ile beklenen sıklık değerleri arasındaki fark F_{ij} hesaplanır.

(1) F_{ij} = G_{ij} - B_{ij} hesaplanmakta daha sonra bu farkın yönü bulunmaktadır .

(2) S_{ij} = F_{ij} / |F_{ij}|

4 aşamalı hesaplama süreci aşağıdaki örnekte izlenebilir.

1. Aşama: Beklenen sıklık değerlerinin matrisinin kuruluşu

(1) de gözlenen sıra ve kolon yüzdelere hareketle beklenen sıklık değerleri B_{ij} hesaplanır.

$$B_{ij} = \% r_i \times \% c_j \times GT$$

DEVLET REFORMU

	Varlıklıılar	Orta Gelirliiler	Dar Gelirliiler	Toplam %
Siyahlar	$0,25 \cdot 0,20 \cdot 100 = 5$	$0,3 \cdot 0,2 \cdot 100 = 6$	$0,45 \cdot 0,2 \cdot 100 = 9$	$s_1 = 0,2$
Beyazlar	$0,8 \cdot 0,25 \cdot 100 = 20$	$0,3 \cdot 0,8 \cdot 100 = 24$	$0,45 \cdot 0,8 \cdot 100 = 36$	$s_2 = 0,8$
Toplam %	$k_1 = 0,25$	$k_2 = 0,3$	$k_3 = 0,45$	$gt = 100$

2. Aşama: fark matriksinin hesaplanması

Gözlenen G_{ij} ve Beklenen B_{ij} sıklık değerleri arasındaki farklar F_{ij} hesaplanır. $F_{ij} = G_{ij} - B_{ij}$

Bu örnekte fark matriksi aşağıdaki gibidir.

	Varlıklıılar	Orta Gelirliiler	Dar Gelirliiler
Siyahlar	$2 - 5 = -3$	-2	5
Beyazlar	3	2	-5

3. Aşama:

Farkın yönünü belirten işaret matriksi S_{ij} 'nin hesaplanması:

$$S_{ij} = F_{ij} / |F_{ij}|$$

	Varlıklıılar	Orta Gelirliiler	Dar Gelirliiler
Siyahlar	-1	-1	1
Beyazlar	1	1	-1

4. Aşama: YBCK

matriksinin hesaplanması

$$YBCK_{ij} = ((G_{ij} - B_{ij})^2 / B_{ij}) \times S_{ij}$$

	Varlıklıılar	Orta Gelirliiler	Dar Gelirliiler
Siyahlar	-1,8	-0,67	2,78
Beyazlar	0,45	0,17	-0,70

Notlar

1. İki temsil yaklaşımı arasındaki bu fark önemlidir. Bir mevkinin karteziyen (x, y) koordinatlarla veya kendi dışındaki nirengi noktalarından alınan kerterizlerle tanımlanması şeklinde örneklenebilir.
2. *Uyumlu* yüzey kavramıyla sima benzerliği (family resemblance) sergileyen periodisiteler kastediliyor. Mahallelerde benzer oranlarda mevcut ve na-mevcut *co-present/co-absent* katmanlar uyumlu yoğunluk yüzeylerine sa-hip olacaklardır.
3. Sayım soru kağıdındaki özgün değişken adlarına atıflarda değişkenin ismi büyük harfle yazılmaktadır.
4. Bir çok kamu hizmetinde—Askerlik, Kentsel Altyapı vb.—İşveren ve Kendi Hesabına Çalışan bulunmayışı nedeniyle kategori sayısı 300’ün al-tındadır. Diğer taraftan örnekleme 50’den daha az sayıda hane reisiyle temsil edilen işyeri statü grupları değerlendirmeye alınmamıştır.
5. Benzemezlik Göstergesi BG
 $BG = 1/2 \sum |x_i - y_i|$ (i=1.....n) formülüyle hesaplanır
 x_i : i mahallesinde x grubunun (kolon) yüzde’si,
 y_i : i mahallesinde y grubunun (kolon) yüzde’sidir.
İki grubun kent içi dağılım kalıpları karşılaştırılarak hesaplanan gösterge, grupların her mahallede aynı oranda temsil edildiği, mükemmel ve (ku-ramsal) bir bütünleşme için, yer değiştirmesi gereken toplam nüfus bü-yüklüğünü gösterir. Göstergenin sıfıra yakın değerleri, bütünleşme, bire yakın değerleri, yüksek segregasyon işaretidir. En yüksek segregasyon de-ğerleri, mekânsal eşitsizliklerin yaygın olduğu, gelirin eşitsiz dağıldığı, ve veya ırk ve mezhep ayrımcılığına veya çatışmalarına sahne olan, *parçalan-mış* (quartered) (Marcuse, 1996), (Wacquant, 1996) veya *bölünmüş* kentlerde gözlenmektedir (Harloe ve Fainstein, 1995:253: s. 64).
6. Bu alıştırmada bloklar [kümeler] arasındaki varyasyonu maksimize etme özelliğine sahip Ward yordamı kullanıldı.
7. Bu çizelgelerde maksimum ve minimum farklılaşma düzeyindeki sınıf kü-me bileşimleri doğrudan okunabilmektedir. Maksimum farklılaşma düze-

DEVLET REFORMU

yi göstergenin çizelgenin üstündeki cetvelde 0, minimum soyutlama düzeyi de 25 değeriyle işaretlidir.

8. Statülerini *İşveren* ve *Kendi Hesabına Çalışan* şeklinde belirten kuaför ve kişisel hizmet üreticilerinin aynı blokta yer alması öznel nedenlerden kaynaklanan bir niteliksel beyan hatasının blokmodelleme yardımıyla izale edildiğini gösterir.
9. Çok küçük bir grup olan çeper çalışanları ile (2.3) diğerleri arasındaki yüksek segregasyon değerleri değerlendirmeye alınmamıştır.
10. YBCK göstergesinin kullanıldığı tablolarda, manidar seyreklikler (*İtalik*), yığılmalar (*kalin*) harflerle gösterilmektedir.
11. Bu konut mülkiyet tipolojisinin kuruluşu için (*bak.* Güvenç, M., Işık , O., 1996).
12. Göç edenlerin iç farklılaşması konusunda daha ayrıntılı bir tartışma için (*bak.* Erder: 1992).
13. Bu blokların bileşimleri için (*bak.* Güvenç M., 1999 a : 343).

Kaynakça

- Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri; Konferansı Habitat II *Türkiye Ulusal Rapor ve Eylem Planı (BM-UREP)*, Habitat II Kent Zirvesi İstanbul.
- Bourdieu, P. (1984), *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Bourdieu, P. (1990), *In Other Words: Towards a Reflexive Sociology*, Stanford California, Stanford University Press.
- Burt, R. (1982), *Towards a Structural Theory of Action: Network Models of Social Structure, Perceptions and Action*. New York Academic Press.
- Cassirer, E. (1953), *Substance and Function, and Einstein's Theory of Relativity*; (Both Books Bound as One) New York Dover Publications.
- DİE (Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü), (1996), *Türkiye Nüfusu 1923-1994, Demografik Yapısı ve Gelişimi: 21. yüzyıl Ortasına Projeksiyonlar*, DİE Yayını, Ankara.
- DİE (Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü), (1990), *Meslek ve İktisadi Faaliyet Klassifikasyonu 1990*, DİE Bilgi İşlem Dairesi Editing ve Kod Şubesi DİE Yayını Ankara.
- Emirbayer, M. (1997), "Manifesto for a Relational Sociology", *American Journal of Sociology*, Vol. 103, No. 2 s. 281-317.
- Emirbayer, M. Goodwin, J. (1994), "Network Analysis, Culture, And the Problem of Agency", *American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 6, s. 1411-54.
- Erder, S. (1998), "Kentlerdeki Enformel Örgütlenmeler, 'Yeni' Eğilimler ve Kent Yoksulları, ya da Eski Hamamdaki Yeni Taslar", *75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık* içinde Yıldız Sey (der.) Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul s. 107-114.
- Erder, S. (1997), *Kentsel Gerilim ve Enformel İlişki Ağları*, Umag yayınları, Ankara, 1997.
- Erder, S. (1996), *İstanbul'a bir Kent Kondu: Ümraniye*, İletişim Yayınları, İstanbul.

DEVLET REFORMU

- Erder, S. (1992), "Yerlisi Yok Sahibi Çok", *İstanbul*, sayı 1, s. 38-42.
- Fassin, D. (1996), "Exclusion, Underclass, Marginalidad", *Revue Française de Sociologie*, Vol, 37, s. 37-75.
- Gatrell A. (1985), "Any Space for Geographical Analysis?" *The Future of Geography* (içinde) R.J. Johnson (der.) Methuen, Londra, s. 190-208.
- Geddes, M. (1997), "Poverty, Excluded Communities and Local Democracy", *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions* (içinde), Jewson, N. ve MacGregor (der.) Routledge, London and New York s. 205-18.
- Gray, M.V., 1997, "Classification as an Impediment to the Reliable and Valid Use of Spatial Information: A Disaggregate Approach", *Spatial Information Theory: A theoretical Basis for GIS ; International conference proceedings /COSIT'97 Laurel Highlands, Pennsylvania, USA*, Stephen C. Hirtle, Andrew U. Frank (Eds.) Springer Verlag Berlin, s. 137-49.
- Güvenç, M. (1998), "Beş Büyükşehirde Statü-gelir Temelinde Mekânsal Farklılaşma; İlişkisel Çözümlemeler", *75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık* içinde Yıldız Sey (der.) Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul s. 115-38.
- Güvenç, M. (1999), "Beş Büyükşehirde Köken-Gelir Temelinde Mekânsal Farklılaşma; İlişkisel Çözümlemeler" *Bilanço 1923-1998: Türkiye Cumhuriyeti'nin 75 Yılına Toplu Bakış Uluslararası Kongresi, II. Cilt: Ekonomi, Toplum, Çevre* (içinde), Zeynep Rona (der.), Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Güvenç, M. (1999), "Kent Araştırmasına İlişkisel Yaklaşım: İstanbul'da İşyeri-Statü Temelinde Mekânsal Farklılaşma", *Prof. Dr. Mübeccel Kıray'a Armağan* (içinde) Bağlam Yayınları İstanbul (Baskıda).
- Güvenç, M., ve Işık, O. (1996), "İstanbul'u Okumak: Statü-Konut Mülkiyeti Farklılaşmasına İlişkin bir Çözümleme Denemesi", *Toplum ve Bilim*, No. 71, s. 6-58.
- Güvenç, M., ve Işık, O. (1997), "İstanbul'u Okumak: Mahalle Düzeyinde Konut Mülkiyeti Statü Farklılaşmasına İlişkin Bulgular Nasıl Genellenebilir? *Toplum ve Bilim*, No. 72, s. 153-64.
- Harloe, M, Fainstein, S.S, (1995), "Conclusion: the Divided Cities", *Divided Cities: New York and London in the Contemporary World* (içinde), Susan S. Fainstein, Ian Gordon, ve M. Harloe (der.), London, Basil Blackwell s. 236-68.
- Harvey, D. (1975), "Social Processes and Spatial Form: An Analysis of the Conceptual Problems of Urban Planning", *Readings in Social Geography* (içinde) Emerys Jones (der.) Londra, Oxford University Press s. 288-306.

- Harvey, D. (1997), "Contested Cities: Social Process and Spatial Form", *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Division* (içinde), Jewson, N. ve MacGregor (der.), Routledge, London and New York s. 19-27.
- Jewson, N. ve MacGregor (1997), "Transforming Cities: Social Exclusion and the Reinvention of Partnership", *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions* (içinde), Jewson, N. ve MacGregor (der.) Routledge, London and New York s. 1-15.
- Katz, B.M. (1993a), "The Urban 'Underclass' as a Metaphor of Social Transformation Debate", *The Underclass Debate: Views from History*, Princeton, N.Jersey Princeton University Press, s. 3-23.
- Katz, B.M. (1993b), "Reframing the 'Underclass' Debate", *The Underclass Debate: Views from History*, Princeton, N.Jersey Princeton University Press, s. 440-477.
- Lefebvre, H. (1991), *The Production of Space*, Oxford, Basil Blackwell.
- Marcuse, P. (1996), "Space and Race in the Post-Fordist City: The Outcast Ghetto and Advanced Homelessness in the United States Today", *Urban Poverty and the Underclass: a Reader* (içinde), Enzo Mingione (der.), Oxford, Blackwell s. 176-216.
- Mingione, E. (1996), "Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates", *Urban Poverty and the Underclass: a Reader* (içinde), Enzo Mingione (der.), Oxford, Blackwell s. 3-40.
- Özbay, F. (1997), "Migration and Intra Provincial Movements in İstanbul 1985-1990", *Boğaziçi Journal Review of Social Economic and Administrative Studies*, Vol. 11, no.1-2, s.115-150.
- Sassen S. (1996), "Service Employment Regimes and the New Inequality", *Urban Poverty and the Underclass: a Reader* (içinde), Enzo Mingione (der.), Oxford, Blackwell s. 3-40.
- Seidman, S. D. (1987), "Relational Models for Social Systems", *Environment and Planning B Planning and Design*, s. 135-148.
- Shorter, F. (1997), "Türkiye'de Nüfus Bilgisi Konusunda Kriz Var", *Birikim*, Eylül 1997, no 101, s. 74-86.
- Sugrue, T. J. "The Structures of Urban Poverty: The Reorganization of Space and Work in Three periods of American History, *The Underclass Debate: Views from History*, Princeton, N.Jersey Princeton University Press, s. 440-477.

DEVLET REFORMU

- Tekeli, İ., (1978), "Türkiye'de Göç Vektörlerinin 1960-1965 Döneminde Yönlülük Analizi ve Mekan Organizasyonunda Uyum Sürecinin Yönü", *Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler* (içinde), İlhan Tekeli, Erder, Leila, Hacettepe Üniversitesi Yayınları D-26, Ankara.
- Tilly, C. (1996), "What Good is Urban History?" *Journal of Urban History*, Vol. 22, No. 6, s. 702-719.
- TÜSİAD (1999), *Türkiye'nin Fırsat Penceresi: Demografik Dönüşüm ve İzduşümleri*, TÜSİAD, İstanbul.
- UNDP (1998), *İnsani Gelişme Raporu: Türkiye 1997*, TESEV Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, İstanbul.
- Wacquant, J.D.L, (1996), "Red Belt, Black Belt: Racial Division, Class Inequality and the State in the French Urban Periphery and the American Ghetto", *Urban Poverty and the Underclass: a Reader* (içinde), Enzo Mingione (der.), Oxford, Blackwell s. 234-274.
- Wasserman, S. Faust K, (1995), *Social Network Analysis: Methods and Applications*, New York, NY, Cambridge University Press.
- Wellman, B. (1988), "Structural Analysis: from Method and Metaphor to Theory and Substance", *Social Structures: a Network Approach* (içinde), Wellman, B. Berkowitz, S.D (der.), New York, NY, Cambridge University Press, s. 19-60.
- Wellman, B. ve Berkowitz, S.D (1988), "Introduction: Studying Social Structures", *Social Structures: a Network Approach* (içinde), Wellman, B. Berkowitz, S.D (der.), New York, NY, Cambridge University Press s. 1-15.
- Wilensky L.H. (1983), "Evaluating Research and Politics: Political Legitimacy and Consensus as Missing Variables in the Assessment of Social Policy", *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives* içinde, E. Spiro ve E. Yuchtman-Yarr (der.) New York, Academic Press.
- Wilson, J.W (1987), *The Truly Disadvantaged. The inner city the underclass and Public Policy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Yener, S. (1977), *1965-70 Döneminde İllerarası Göçler ve Göç Edenlerin Nitelikleri*, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Dairesi Araştırma Şubesi, Ankara.

Kent Yoksulluğu ve Modernite'nin Bu Soruya Yaklaşım Seçenekleri Üzerine

İlhan TEKELİ*

I. Giriş

İnsanlığın gelişme tarihi içinde tarımsal teknoloji gelişerek ilk kez artı ürün gerçekleştirmeye başladığı zaman iki olgunun eş zamanlı olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Bunlardan birincisi kentlerin doğuşudur, ikincisi ise toplumda eşitsizliğin yaşanmaya başlamasıdır. O zamandan günümüze kadar, bu iki olgu, hep yan yana olmuştur. Bu yan yana oluş üzerinde biraz durmak gerekir. Bu iki olgu arasında nedensel bir bağ vardır, bu nedenle bir arada var olmaktadır. Ama eşitsizlik kolayca sürdürülebilecek bir durum değildir, toplumun kaybeden kesimlerinin sürekli olarak buna razı olması beklenemez. Eşitsizlik sistem içinde sürekli bir gerilim yaratır. Sistem için bir tehdit oluşturur. Bu nedenle her toplumda eşitsizliğin meşruiyetinin nasıl sağlanacağı ve sistemin stabilitesinin nasıl sürdürüleceği hep temel sorunlardan biri olmuştur.

Aydınlanma ve modernite öncesinde siyasal düzenin meşruiyetinin ilahi iradelere dayandırıldığı dönemlerde eşitsizliğin meşruiyetini kurmak da görece olarak kolay olmuştur. Eşitsizlik de ilahi olarak temellendirilmiştir. Takdir-i İlahi olarak görülmüştür. Bu dünyada kaybeden, öteki dünyada kazanacaktır. Eşitsizlik bu yolla meşrulaştırılınca siyasal gücün ya da devletin bunun çözümü için yapması gereken bir şey de kalmayacaktır. Ama varlıklılar yoksulların sorunlarına duyarlılık gösterir, onlara yardım ederlerse ödülünü öteki dünyada göreceklerdir. Bu güdüyle yapılanlar da çok etkili olmayacaktır.

Ama Aydınlanma sonrasında eşitsizliklerin meşru görülmesinin sağlanması artık o kadar kolay olmayacaktır. İnsana bakış açısı değişmiş-

* Prof. Dr. ODTÜ

DEVLET REFORMU

tir. İnsan aklının gerek doğanın gerek toplumun işleyişini kavrayabileceği ve bu bilgiyi insanların mutluluğunu artıracak daha iyi bir toplum oluşturmakta kullanabileceğine inanılmaya başlamıştır. Ayrıca insanın kendisi için iyi olanı seçebilme kapasitesine güven gelmiştir. İnsan düşüncesinde böyle bir devrim yaşanınca artık var olan toplumsal düzenlerin eşitsizliğini ilahi takdire dayandırma olanağı kalmamıştır. Böyle olunca da siyasal rejimler meşruiyetlerini ancak insanların seçmeleriyle temellendirmek durumunda kalmaktadır. Eşitsizliği insanların seçmeleriyle sürdürebilmek ise her halde kolay olmayacaktır.

Aydınlanma sonrasında gelişen ve tüm dünyayı dönüştürme iddiası taşıyan modernite projesi bu soruna içsel çelişki taşıyan bir çözüm geliştirmiştir. Modernite projesinin siyasal boyutu, içerdiği demokratik ulus-devlet ve onun belli haklara ve sorumluluklara sahip eşit bireylerden oluşan yurttaşlık anlayışı, bir yandan toplum bakımından iyi olanın ancak yurttaşlarının seçmeleriyle belirlenmesine olanak veriyor, öte yandan toplumda ortaya çıkacak olan eşitlik talebine yanıt veriyordu. Buna karşılık modernite projesinin, piyasa mekanizması içinde girişimciliği yücelten, gelişmenin dinamiğinin kapitalist birikimde bulunan ekonomik boyutu, eşitsizlik yaratmakta ve ona meşruiyet kazandırmaktadır. Böyle olunca da modernite projesinin siyasal ve ekonomik boyutları arasında eşitlik açısından bir iç çelişki yaratmaktadır. Nitekim bu çelişki modernite projesinin içinden bu çelişkiyi çözümlemek iddiasını taşıyan bir sosyalist projenin gelişmesine kaynaklık etmiştir. Ama bu çelişki yeni biçimler alarak varlığını sürdürmüştür. Çelişkiyi yumuşatmak ve sistemin sürekliliğini tehlikeye atmayacak düzeyde tutmak arayışları her zaman gündemde kalmıştır. Günümüzde de önemini korumaktadır.

Bu konudaki arayışların önemli bir dönüm noktası İkinci Dünya Savaşı sonrası olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sırasında, savaş meydanlarında sıcak savaş sürerken, aynı zamanda da savaş sonrası düzenin ne olması gerektiği konusundaki değişik projeler arasında bir ideolojik savaş yaşanmıştır. Savaşı kazanmak için savaşı anlamlı kılacak ideolojik savaş da kazanmak gerekmektedir. Nitekim savaş sırasında, gerek İngiltere’de, gerek ABD’de, savaş sonrası düzenin kurulmasını etkileyecek bir çok çalışma yapılmıştır. Bunlar arasında hazırlanmış olan Beveridge Raporu konumuz bakımından özel bir öneme sahiptir. Bu rapor tam

istihdamın sağlanması, sosyal güvenlik kurumlarının geliştirilmesinin, eşitsizlikle mücadeledeki önemine yeniden dikkat çekiyor, refah devletinin düşünsel temelini atıyordu. Savaş sonrasında kurulan, Birleşmiş Milletler Teşkilatı çerçevesinde, 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi insan hakları kavramını genişletiyor, ikinci kuşak insan hakları olarak adlandırılan, sosyal ve ekonomik hakları getiriyordu. Böylece insanların onurlu bir yaşam sürebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması devletlerin görevi olarak görülmeye başlamıştı. Bu gelişmeler Keynes'in ekonomi kuramının sağladığı çözümlerle olanaklarıyla bir araya gelerek refah devleti anlayışının hayata geçmesini sağladı. Böylece modernitenin iç çelişkisinin yumuşatılması görevi devlete yüklenmiş bulunuyordu.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan düzen 1970'li yıllara kadar önemli sorunlarla karşılaşmadan sürmüştür. 1970'li yıllarda yaşamaya başlayan dünya ekonomik bunalımından çıkmak için izlenen yollar ve yeniden yapılanma süreçleri, dünyayı yeni bir noktaya getirdi. Bu yeniden yapılanma içinde refah devleti de eleştirilerin yöneldiği ana konulardan biri olmuştur. Devletin bu konudaki işlevleri tam olarak kaldırılmasa da önemli ölçüde geriletilmiştir. Modernitenin barındırdığı bu iç çelişkinin çözümlenmesi artık sadece devletten beklenmemektedir. STK'lar gibi yeni aktörlere ilişkin beklentiler doğmuştur. Unutmamak gerekir ki dünyanın yaşamaya başladığı bu dönüşümde modernite aşılmakta ve postmoderniteye geçilmektedir. Bu noktada bütünlüklerin yadsındığı, parçalı ve anlık olanın ön plana geçtiği postmodern bakış açısı içinde iç çelişkilerin varlığı iddiasının da geri plana gideceğini hatırlamakta yarar vardır.

Bu toplantıyı da kentsel yoksulluk sorununa, bu tarihi bağlam içinde, dünyanın çözüm arayışlarına bir katılım olarak yorumlayarak, üç aşamalı bir anlatı geliştirmeye çalışacağım. Birinci olarak toplumdaki eşitsizlik ve yoksulluk sorununu teşhis etmek için kullanmakta olduğumuz kavramların bir irdelemesi yapılarak, bu kavramların olguyu ne kadar gizlediği, ne kadar abarttığı ve bizi sorunun kaynağını nerede görmeye yönelttiği ve dolayısıyla bizi ne tür önlemler önermeye yönelttiği üzerinde durulacaktır. İkinci olarak bu sorunun çözümü konusunda toplumların isteklilik düzeyinin ne olduğu çözümlenmeye çalışılacaktır. Çözüm yaklaşımına ilişkin olarak kullanılan kavramların, burada yapılan

DEVLET REFORMU

değerlendirmesinde, seçilecek çözüm stratejilerini nasıl etkilediği ortaya konulacaktır. Son olarak da bu konuda izlenebilecek alternatif stratejilerin neler olduğu ana hatlarıyla gösterilmeye çalışılacaktır.

II. Yoksulluk Merkezli Kavramlar Alanının İrdelenmesi Üzerine

Yoksulluğun bir sorun olarak görülerek ona çözüm aramaya başlanabilmesi için yoksulluk kavramına açıklık kazandırılması gerekmektedir. Kavramın tanımına açıklık getirilmesi temelde iki amacı gerçekleştirmek için yapılmaktadır. Bunlardan birincisi bu tanımla yoksulluğun öğelerinin ve nedenlerinin neler olduğunun ortaya konulmasını sağlamak, ikincisi ise yoksulların miktarlarının hesaplanabilmesine yol gösterebilmektir. Eğer yoksulluk ölçülemiyor ve yaygınlık düzeyi doğru olarak hesaplanamıyorsa, kaynaklarına doğru teşhis konulamıyorsa buna karşı önerilen stratejilerin yeterliliğini doğru olarak değerlendirmek olanaksızdır.

Yoksulluğun nasıl tanımlanması gerektiği kolayca yanıtlanabilecek bir soru değildir. Bu konuda genellikle iki farklı tanıma referans verilmektedir. Bunlardan birincisi *mutlak yoksulluktur*. İnsanın biyolojik olarak kendisini üretebilmesi için gerekli kaloriyi ve gerekli diğer besin bileşenlerini sağlayacak beslenmeyi gerçekleştiremeyen kişiler mutlak yoksul sayılmaktadırlar. Tanımın insanın biyolojik özelliklerini esas alarak yapılmış olması ona mutlaklık niteliği kazandırmaktadır. İkinci tanım *görelî yoksulluktur*. Bu ise insanın bir toplumsal varlık olmasından yola çıkmaktadır. O toplumda kabul edilebilir en aşağı tüketim düzeyinin altında kalanlar görelî yoksul kabul edilmektedirler. Bu tüketim düzeyi mutlak yoksulluğun üzerindedir. Ama ne kadar üzerinde olduğu içinde yaşadığı toplumun gelişmişlik düzeyine göre farklılaşmak durumundadır. Bu bireyin biyolojik olarak değil sosyal olarak kendisini üretebilmesi için gerekli tüketim düzeyinin saptanmasını gerektirmektedir. Hesaplamaya kolaylık sağlamak için değişik kurumlar bu fazlalık için bazı konvansiyonları kabul etmişlerdir. Bazı çalışmalarda mutlak yoksulluk sınırı yüzde 50, bazı çalışmalarda yüzde 100 artırılarak görelî yoksulluk sınırı hesaplanmaktadır. Kuşkusuz bu fazlalık saptamaları önemli ölçüde keyfidir.

Günümüzde yoksulluk denildiğinde daha çok görelî yoksulluk kavramı anlaşılmaktadır. Bu yazıda da buradan sonra geçen tüm yoksulluk sözcükleri görelî yoksulluk anlamında kullanılacaktır. Mutlak yoksulluk için *muhtaç* (*destitute*) gibi daha özelleştirilmiş kavramlar yeğlenmektedir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde ve daha sonraki yıllarda kabul edilen Avrupa Şartı gibi insan hakları belgelerinde insanın yaşam hakkı, *onurlu yaşam hakkı* olarak nitelenmiştir. Onurlu yaşam hakkı vurgulaması yaşam hakkının bireyin biyolojik yeniden üretimi düzeyinde düşünülmemesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle insan hakları belgelerinde gizil olan *yoksulluk hattı* (*poverty line*) anlayışının da görelî yoksulluk anlayışı üzerinden tanımlandığı söylenebilir.

Ne biçimde tanımlanırsa tanımlansın, yoksulluk kavramını modernite projesinin eşitsizlik konusundaki iç çelişkisinden bağımsız olarak düşünmek olanağı yoktur. Yoksulluk hattı bu bakımdan razı olunabilecek eşitsizlik düzeyi olarak da okunabilir. Böyle bir okuma sonucunda mutlak eşitlik talebinin geride tutulmasının bir yöntemi olarak görülebilir.

Bu noktada BM çevrelerinde yoksulluk kavramının operasyonelize edilebilmesi için geliştirilmiş olan *basic needs* (*temel gereksinme*) kavramı üzerinde durmakta yarar vardır. 1976 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) küresel konferansında ayrıntılı olarak tanımlanan temel gereksinimler kavramı daha sonra Dünya Bankası'nca da benimsenmiştir.

Temel gereksinimler;

1. Bir ailenin (*beslenme, barınma, giyim vb.*) özel tüketimi için gerekli minimumlar,
2. İçinde yaşanan topluluk için topluluk tarafından sağlanan toplu tüketim konusu olan gerekli hizmetler (*güvenli içme suyu, kanalizasyon, elektrik, kamu ulaşımı, sağlık ve eğitim vb.*),
3. Kendilerini etkileyen kararların alınmasına katılma,
4. Mutlak düzeydeki temel gereksinimlerin, temel insan haklarının daha geniş bir çerçevesi içinde, karşılanması,
5. İstihdama temel gereksinme stratejisinin hem amaç hem de araç olarak yaklaşılması,

olarak tanımlanmıştır. Bu aynı zamanda yoksulluğun ne olduğunu da tanımlamış bulunmaktadır. Temel gereksinimler insan olmanın getir-

DEVLET REFORMU

diği onurlu yaşam hakkının evrensel düzeyde operasyonelize edilmesi olarak yorumlanabilir. Bunun içeriğine dikkatlice eğilinildiğinde görölmektedir ki, bireylerin toplumdan dışlanması engellemeye çalışan ve bireylerin kendi geleceklerini oluşturmada fırsatların tam olarak kapanmamasını sağlayan bir tutum bulunmaktadır.

Ama üzerinde uluslararası düzeyde uzlaşma sağlanmış olan bu yoksulluk çizgisinin yeterliliği her zaman eleştiriye açıktır. Bu razı olunan çizginin yeterli olup olmadığı sorusu hep gündemde kalacaktır. Bu nedenle yeterliliğin ölçütünün ne olduğunu açıkça tartışmak gerekir. Bu yeterlilik ölçütü büyük ölçüde insana verilen değere bağlı olacaktır. Eğer bir insanın hakkı onun var olan potansiyelini gerçekleştirmesine olanak verecek genel ve özel koşullar içinde yaşaması olarak düşünülürse, temel gereksinimler tanımı dar kalacaktır. Temel gereksinimler tanımına, kendini ifade edebilme, yaratıcılığını geliştirme ve gerçekleştirme, hoş ortamlarda yaşamını sürdürme gibi ögeleri eklemek gerekecektir.

Temel gereksinimlerin tanımına ilişkin bu yorumlar bizi *dışlanma* gibi önemli bir başka kavrama getirmiş bulunuyor. 1960'lı 1970'li yıllar için yoksulluk kavramı yaşanmakta olan toplumsal olguları kavramakta yeterli olurken, 1990'ların dünyasında çok daha rahatsız edici acımasız bir olgunun gelişmesi karşısında artık yeterliliğini kaybetmektedir. Yeni olguyu tanımlamakta dışlanma kavramı kullanılabilir. Küreselleşen ve teknolojik olarak yeniden yapılanan dünya ekonomisi içinde uyum sağlayamayan gruplar ve kişiler daha kolayca dışlanabilmektedir. Dışlanmada üç farklı boyut kendisini göstermektedir. Bunlar emek piyasasından dışlanma, siyasal süreçlerden dışlanma ve toplumsal ilişki ağlarından dışlanmadır. Bu gruplar toplum dışına itilmişlerdir. Yoksullar belli bir ölçüde toplumla ilişkilidir. Sanayi toplumunun dünyasında sistemin yoksullara gereksinmesi vardır. Oysa bilgi toplumuna geçen küreselleşen dünyada varsılların yoksullara gereksinmesi süratle azalmakta ve dışlanma olgusu yaşanmaktadır. Böyle üç farklı boyutta dışlanmış bir bireyin ya da ailenin yoksulluk çizgisini aşması büyük ölçüde yok olmaktadır. Dışlananlar *kronik yoksullar* haline gelmektedir. Bunlar *sınıfsız (underclass)* gruplar olarak da adlandırılmaktadır.

Yoksulluk kavramına ilişkin olarak yaptığımız irdelemeler onun tanımlanmasına açıklık kazandırdı ama bu tartışmanın bizi getirdiği dışlan-

ma kavramı yaptığımız tanımlamaların yoksulluğun niteliğini ortaya koymakta ve yoksulluğun nedenlerini teşhiste yetersiz kaldığını ortaya koydu. Bu nedenle şimdi yoksulluğun niteliği ve bileşenleri üzerinde durulm. Yoksulluk onu yaşayanlar ve onu dıştan bilmeye çalışan bürokratlar ya da plancılar tarafından farklı niteliğiyle kavranmaktadır denilebilir.

Yoksulluk her gün onu yaşayan için, bölünemeyen bir bütündür. Yoksulluk deneyimi sadece bir gelir azlığı, temel kentsel hizmetlerden mahrum olma değildir, aynı zamanda alt sosyal statülü mahallelerde yaşama, kent mekânında marjinalleşme, sağlıksız çevre koşullarında yaşamını sürdürme, adalet, eğitimden, sağlık hizmetlerinden daha az yararlanabilme, şiddete daha açık olma, yeterli güvenliğe sahip olmamaktır. Bu bütünlük hem mekânsal düzeyde hem bireysel düzeyde yoksulluğun sürekli olarak yeniden üretilmesinin koşullarını yaratmakta, onu yaşayanlar için bir kader gibi algılanmasına yol açmaktadır.

Yoksulluk deneyiminin bu bütünlüğü onun bir mekânsal-komüniter nitelikli bir olgu olmasıyla yakından ilişkilidir. Yoksul bir ülkenin, gelişmemiş bir bölgesinin, fakir bir mahallesinde doğan bir çocuğun yoksul olma olasılığı çok yüksektir. Bu örnek bir yanlış anlayışa yol açmamalıdır. Gelişmiş bir ülkenin, dünya kenti niteliğindeki bir metropolünde, çok yoksul mahallelerin bulunması beklenen bir durumdur. Bu mahallelerde de yoksulluk hep birlikte yaşanan bir deneydir. Çocuğun içine doğduğu bir yoksul mahalle ve yoksul bir komünitede, yoksulluk çok rahatsızlık uyandırmayan, razı olunan bir yaşam biçimi haline gelebilmektedir.

Yoksulluğa bir birey ya da aile düzeyinde yaklaşıldığında da bir bütün olarak yaşandığı görülmektedir. Yoksullar kendi yaşam deneylerinde; yeterli genişlik ve kalitede konut mekânlarına sahip değillerdir, toplumsal ilişki ağlarını geliştirecek fazla zamana sahip bulunmamaktadırlar, yeterli bilgi ve hünerlerle donatılmamışlardır, kendileri için uygun bilgilere, finansman kaynaklarına ulaşamamaktadır, bu koşullar birbirini desteklemekte, yoksulu içinden çıkamadığı bir yaşam biçimine hapsedmektedir.

Yoksulluğun ister mekânsal-komüniter düzlemde, ister birey düzeyinde olsun böyle kapalı, kırılamaz bir bütünlük olarak algılanması, bu olguyu etkilemek ve yoksullukla mücadele etmek için dıştan algılamaya çalışan teknisyenler için çok tatmin edici olmamaktadır. Böyle çok

DEVLET REFORMU

değişik düzeyde ve kendi içine kapalı sistemler halinde algılanan bir yoksulluk olgusuna müdahale etmenin birçok zorlukları bulunmaktadır. Oysa yoksulluk olgusuna onu etkilemek için dıştan bakan bir teknisyenin bakış açısı yoksulluğu yaşıyandan iki bakımdan fark edecektir. Bu bakış açısı bir yandan, toplumun tümüne referanslar taşıyacak, yoksulluğu içinde bulunduğu toplumun genel özelliği içine yerleştirecektir. Yani bütünle ilişkili olacaktır. Öte yandan yoksulluğu etkileyeceği varsayılan temel değişkeni önplana çıkaracaktır. Yoksulluğu çok boyutlu görmekten çok tek boyutlu görmeye çalışacaktır. Bu biçimde bir yaklaşım onu yoksulluğa müdahalede araçlarla donatmak bakımından yarar sağlayacaktır.

Bu tür yaklaşımlardan biri yoksulluğa içinde yaşanan ülkenin *gelir dağılımındaki eşitsizlik* açısından bakan ele alışlardır. Bu durumda yoksulluk gelir dağılımı bozukluğunun sonucu olarak görülmektedir. Eğer vergilendirme ve refah devletinin yeniden dağıtım mekanizmalarıyla gelir dağılımındaki bozukluk düzeltilirse yoksulluğun da azalacağı varsayılmaktadır. Böyle bir yaklaşımda kuşkusuz görelî bir yoksulluk söz konusudur. Bunun ölçüsü olarak genellikle ülkedeki en üst yüzde 20'lik gelir diliminde bulunanların GSMH'deki paylarının en alt yüzde 20'lik dilimde bulunanların GSMH'deki paylarına oranı kullanılmaktadır.

Benzer bir başka bakış açısı ülkedeki *işsizlik oranları* üzerinde durmaktadır. Açık, gizli, yapısal vb. işsizlik kavramlarıyla yoksulluk arasında sıkı bir ilişkinin varlığı kabul edilmektedir. İşsizliğin yaygınlaşması, gelir dağılımının bozulması ve yoksulluğun yaygınlaşmasını artıracaktır. Böyle bir bakış açısı içinde izlenecek makroekonomik politikalar sonucu istihdamın artırılması yoksullukla mücadelenin en kestirme yollarından biri olarak görülecektir.

Modernist bir bakış açısı içinde kişilere sürekli ve yeterli bir gelir sağlamanın yani güvenli bir yaşamı gerçekleştirmenin yolu modernite projesinin formel kalıplarına uygun iş sağlanmasına bağlıdır. Modernitenin formel kesimleri içinde kendisine iş bulanlar yoksulluk çizgisinin üstünde kalmayı garanti etmektedir. Ama özellikle gelişmekte olan ülkelerde modern kesimin büyüme hızı ülke nüfusunun tümüne istihdam sağlayamamaktadır. Geriye kalan kesimin yaşamını sürdürmek için modernitenin meşru gördüğü kalıplar dışında yarattığı iş alanları ge-

nellikle *informel ya da marginal kesim* olarak adlandırılmaktadır. Bu kesimlerde de bazı kişiler yoksulluk çizgisi üzerinde gelir ve yaşam standardı sağlayabilse de informal kesim çalışanları genellikle, yoksulluk çizgisi altında bulunmaktadır. İnfomel kesim hem yoksulluğa karşı bir çözüm gibi ortaya çıkmakta hem de yoksulluğu yeniden üretmenin koşullarını oluşturmaktadır.

Daha çok değişim sosyolojisinin düşünce kalıpları içinde soruna yaklaşan bir kişi yoksulluğu *geçiş ekonomisinin* sonuçlarından biri olarak görecektir. Modernite öncesi bir toplumdan modern topluma ya da sanayi öncesi bir toplumdan sanayi toplumuna geçiş başarıyla gerçekleştirilirse bu olgu büyük ölçüde ortadan kalkacaktır. Modernite öncesinde nüfusun çok büyük kesimi kırsal alanlarda yaşamakta, *geçimlik tarım* ile uğraşmakta. İçine kapalı küçük ekonomiler içinde kendi tüketimleri için üretim yapmakta ve üretimlerinin çok sınırlı bir kesimini pazara arz etmektedir. Geçimlik ekonomilerde üretim ve tüketim faaliyetleri birbirinden ayrılmamıştır. Sanayileşme ya da modernleşme sürecine girildiğinde ise geçimlik tarım dönüşecek, piyasa için tarımsal üretime geçilecek, köylülük çözülecektir. Köylerden çözülen büyük kitleler kentlerde sanayileşmenin ve ilgili hizmetlerdeki gelişmelerin yarattığı emek talebini karşılamak için kentlere yığılacaktır. Kente gelen bu köylü kitleleri kentteki yoksulluğun kaynağını oluşturmaktadır. Bu kitlelerin yoksulluğa kaynaklık etmesine değişik açıklamalar getirilebilmektedir. Bunların bir bölümü yapısaldır. Modernitenin dayandığı kapitalist sistemin kârlılık oranlarını yüksek tutabilmesi için kentlerde işsiz *yedek emek ordularına* gereksinmesi bulunmaktadır. Yedek emek ordusu ise güvencesiz iş olanakları ve dolayısıyla yoksulluk demektir. Diğer açıklamalar kentlere gelen bu grupların kent ekonomisinin gerektirdiği bilgi ve hünerlere sahip olmayışı, dolayısıyla düşük gelirli işlerde çalışmak ve *gecekondu mahallelerinde* yaşamak durumunda kalmalarına dayandırılmaktadır. Bu yaşam çevrelerinde ise yoksulluk çizgisinin üstüne geçebilmek oldukça zor olmaktadır.

Bir toplumda modernleşme sürecinde ileri aşamalara varılmış, uygun makroekonomik politikalar izlenmiş ve yüksek istihdam düzeyleri sağlanmış olsa bile yine de yoksullar bulunmaktadır. Bunu dıştan gözleyenler yoksulluk olgusunun tamamen ortadan kaldırılamayışı için açıklamalar yapmak durumunda kalmaktadır. Bunlardan biri toplumda

DEVLET REFORMU

zayıf ve duyarlı olanların (vulnerable) varlığıdır, özürlüler, yetim çocuklar, yaşlılar vb. Bunlar toplumda çok değişik nedenlerle zayıf kalmış olanlardır. Bu zayıflıkları onları yoksulluğa itmektedir. Bu nedenle yoksulluktan kurtulmalarına olanak verecek düzeyde yardım edilmelidirler. Bu toplumlarda zayıf ve duyarlı olanların dışında da hâlâ bir yoksul kesim kalmaktadır. Onlar *toplumun marjinalleri* olarak adlandırılmaktadır. Bizim yoksulluk diye tanımladığımız kalitedeki bir yaşamı kendi yaşam biçimleri olarak seçmişlerdir. Böyle olunca da çok önemli sağlık sorunlarıyla karşılaşmadıkları sürece dıştan yardım edilmeye kapalı kalmaktadırlar. Bu olgu bizi yoksulları *yardım edilebilirler, yardım edilmeye kapalı olanlar* diye bir ayırım yapmak durumunda bırakmaktadır.

III. Çözümün Nereye Kadar Olması İsteniliyor?

Yoksulluk olgusunu çevreleyen kavramlar alanına ilişkin olarak yaptığımız bu yorumlama bu olgunun karmaşıklık düzeyini ortaya koydu. Böyle yoksulluk gibi karmaşık ve görelî bir olguya müdahale ederek bu sorun çözülmek istendiğinde, bu çözümden ne anlaşılması gerektiği konusunda da bir açıklık olacağını beklememek gerekir. Bu nedenle yoksulluğa karşı geliştirilecek stratejileri tartışabilmek için önce yoksulluk sorununun çözümünden ne anlaşılması gerektiğini irdelemek yararlı olacaktır.

Böyle bir irdelemeye İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25. maddesinin birinci paragrafında

“Her şahsın, gerek kendisi, gerek kendi ailesi için, yiyecek, giyim, mesken, tıbbî bakım, gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlığı ve refahını temin edecek uygun bir hayat seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkânlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı vardır.”

denilmektedir. Aslında bu madde içinde sayılanlar düşünüldüğünde bu maddenin insanların yoksul olmama hakkını tanımladığı rahatça söylenebilir. Tartışmaya böyle normatif bir noktadan başlayınca çö-

zümnden anlaşılması gerekenin *yoksulluğu yok etmek* (eradicate) olduğu söylenebilir.

Normatif olarak çözümden beklenenin yoksulluğu yok etmek olduğunu söylemek ona meşru dayanaklar bulmak kolaydır. Ama onu pratikte gerçekleştirmenin zorluğunu, hem yoksulluk üzerinde yaptığımız kavramsal tartışmalar, hem de yaşam deneyi göstermektedir. Böyle gerçekleştirilmesi çok zor bir hedefi koymanın olumlu ya da olumsuz sonuçlarını düşünmek gerekir. Eğer başarılmayacak kadar yüksek hedefler konuluyorsa, daha başlangıçta başarısızlık kabul edilmiş olur. Buna karşın yine de bazı hallerde yüksek hedefler benimsebilir. Eğer yoksulluğa karşı seferberlik gibi, büyük kampanyalar düzenlenmek isteniliyorsa, bu büyük kampanyaların gerektirdiği kaynakları harekete geçirebilmek için gerçekçi olmayan hedefler bir taktik adım olarak seçilebilir. Konulan yüksek hedef gerçekleşme bile, gerçekleşen yine de—mütevazı hedefler konulduğunda—gerçekleşebilecek olandan yüksek olacaktır.

Ama genellikle daha mütevazı hedefler benimsenmek yoluna gidilmiştir. Bu durumda *yoksulluğu azaltmak* daha gerçekçi bir hedef olarak ortaya konabilir. Bu hedefteki azaltmak kavramını operasyonelize etmek istersek toplumdaki yoksulluk hatının altında kalanların miktarını düşürmek olduğu söylenebilir. Bundan da daha ılımlı bir hedef olarak *yoksulluğu hafifletme* (alleviate) üzerinde durulabilir. Buradaki hafifletme sözcüğüyle anlatılmak istenilen yoksul insanların daha çoğunu yoksulluk çizgisi üstüne çıkarmak değil, yoksulluk çizgisi altında bulunanların yaşamını iyileştirmek, yoksulluğu daha taşınır hale getirmektir. Böyle bir hedef yoksulluğu bir olgu olarak kabul etmekte ona katlanmayı kolaylaştırmaya çalışmaktadır.

Yoksulluğu bir olgu olarak kabul eden yaklaşımlarda yoksulluğu hafifletmekten daha zayıf hedefler de konulabilmektedir. O da *yoksullukla uğraşmaktır* (cope with). Bu yaklaşımda varlığı kabul edilen yoksullukla bir ilgilenme vardır, ama bu ilgilenmenin yoksulluğu azaltmak ya da hafifletmek gibi açıkça ifade edilmiş olumlu bir yönü yoktur. Böyle bir uğraşmanın kaçınılmaz olarak böyle bir olumlu sonucu doğuracağı ileri sürülebilir. Ama çoğu kez de bu doğru olmayabilir. Yoksullukla uğraşmada gerçekleştirilmek istenilen yoksulların toplumun varlıklı kesimi için bir tehdit oluşturmasını önlemeye çalışmak düzeyin-

DEVLET REFORMU

de kalabilir. Bu yoksulluğun tepkisiz sürmesini sağlama anlayışı daha açık bir ifadesini *yoksulluğu yönetmek* kavramında bulmaktadır.

Yoksulluğun çözümünden ne anlaşılabileceği konusunda karşımızda geniş bir seçenekler yelpazesi bulunmaktadır. Bir toplumda bu seçeneklerden hangisinin pratiğe geçtiği o ülkenin özelliklerine bağlıdır, yani büyük ölçüde olumsaldır (contingent). Ama çok genel çizgileriyle ülkenin gelişmişlik düzeyi ne kadar yüksekse, o ülkede demokratik süreçler ne kadar gelişmişse, yoksulların talepleri ne kadar toplumsal hareketler haline dönüşmüşse, yoksulluğun giderilmesi konusunda yukarıda verilen seçeneklerin ilk sayılanları benimsenecektir. Bir ülke ne kadar gelişmemişse, yoksulluk ne kadar yaygınsa, demokratik olmayan rejimler hüküm sürüyor ve bu konuda toplumsal hareketler ortaya çıkmıyorsa seçenekler yelpazesinin sonunda bulunanlar uygulamada etkili olacaktır.

IV. Yoksulluğa Karşı İzlenebilecek Değişik Stratejiler

Yoksulluk karşısında izlenebilecek stratejilerin seçimi büyük ölçüde sorunun ne ölçüde çözülmek istendiğiyle yakından ilişkilidir. Bir önceki bölümde incelediğimiz olanaklı seçenekler yelpazesi daraltılmak istenilirse temelde iki seçenek olduğu ortaya çıkar. Bunlardan birincisi yoksulluğu azaltmaya dönük olumlu yöndeki çözüm arayışlarıdır. İkincisi ise durumu büyük değişiklikler yapmadan sürdürmeye çalışan tutumlardır. Bu iki yaklaşımın arkasında insanın niteliklerine ilişkin iki farklı model, ya da inanç bulunmaktadır. Birinci yaklaşımı seçenler insanların içinde yaşadıkları olumsuz koşullara teslim olmayacağı, bunu değiştirmek için uğraş verme ve tepki gösterme güdü ve kapasitesine sahip olduğunu, oysa ikinci yaklaşımı benimseyenler, insanların pasif, kadere kolayca razı olan, baskılara tepki gösterme güdü ve kapasitesine sahip olmadıklarını kabul etmektedir.

Yoksulluk karşısında büyük toplumsal gerilmeler yaratmadan durumu sürdürme yolunu seçenler, bazı hallerde yoksulluk sorununu küçük ve önemsiz göstermek, toplumsal bir sorun olmaktan çok bireysel bir uyumsuzluk sorunu olarak ele almak yoluna başvurabilirler. Eğer bu olgu gizlenemez biçimde büyük kitleleri kapsıyorsa ikinci bir türde

abartma yoluna gidilerek sorun çözülemez derecede büyük ve kapsamlı gösterilmeye çalışılır. Bazı durumlarda bu kitleler aynı zamanda da tehlikeli sınıflar olarak gösterilerek, bunların üzerinde baskı oluşturma'nın meşrulaştırılması yoluna gidilebilir. Ama bu yazıyı olumlu yöndeki çözümler ilgilendirdiği için bu tür yaklaşımlar üzerinde daha fazla durulmayacaktır.

Olumlu yöndeki çözümler konusunda da değişik stratejiler önerilebilir. Bu öneriler dört boyutta farklılaşma göstermektedir. *Birinci boyut*; çözümün hangi düzeyde arandığına ilişkindir. *Bireysel x toplumsal (community level)* ikilemi bu boyutun seçeneklerini oluşturmaktadır. İkilemin bir tarafında tek tek bireylerin kapasitelerinin ve ilişkilerinin geliştirilerek bireylerin tek tek yoksulluktan kurtulmasına çalışılacaktır. Oysa ikilemin ikinci tarafında yoksulluğun bir mekânsal-komüniter olgu olduğu, bundan çıkışın da bu düzeydeki bir yeniden örgütlenme ile gerçekleşeceğine inanılmaktadır. *İkinci boyut* çözümün nerede aranacağına ilişkindir. Bu halde de *ekonomik bütünleşme x siyasal bütünleşme* seçenekleri bulunmaktadır. Birinci seçenekte yoksulluğun büyük ölçüde ekonomik nedenlere dayanan bir olgu olduğu kabul edilmektedir. Yoksulluktan kurtulmanın yolu da formel ekonomik sistem içinde bir yer bulma onun bir parçası olma da bulunmaktadır. İkinci seçenekte ise olgunun siyasal yönünün göz ardı edilmesine bir karşı çıkış vardır. Ekonomik çözümün de siyasal sistem içinde etkili bir yeralış ya da bütünleşmeden geçtiğine inanılmaktadır. *Üçüncü boyut* ise yoksulluk olgusuna dıştan müdahale eden temel aktörün niteliğiyle ilgilidir. Bu boyutta da iki seçenek *devlet x sivil toplum kuruluşları* olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu seçeneklerin birincisinde yoksulluktan kurtarma büyük ölçüde devletin sorumluluğu olarak görülmektedir. Refah devleti döneminin anlayışıyla yakından ilişkilidir. İkinci seçenek ise tamamen devleti dışlayıcı değildir, devletin yanı sıra STK'ların potansiyellerini, yaratıcılıklarını harekete geçirmeye önem veren bir yaklaşımdır. *Dördüncü boyut* ise çözümün hangi ölçekteki örgütlenme ile gerçekleştirilmesinin uygun olacağına ilişkindir. Bu boyutun iki seçeneği ise *yerel x ülkesel* ikilemi içinde ortaya konulabilir. Birinci seçenek yoksulluğun mekânsal-komüniter niteliğinden yola çıkarak bundan kurtuluş yolunun yerel düzeyde ele alınması gerektiğini benimsemektedir. Bu durumda yerel yönetimlerin ya da yerel STK'ların değişik aktörlerin çıkarlarını koordine etmesi ve onların kapasitelerini harekete geçirmesi

DEVLET REFORMU

beklenmektedir. İkinci seçenekte ise yoksulluğun daha çok makro ekonomik politikalar sonucu olduğu düşünülmekte, çözümde ülkesel düzeyde geliştirilecek yeni regülasyonlara bel bağlanmaktadır.

Eğer yoksullukla savaş stratejilerinin birbirinden bu boyutlarda farklılaştığı kabul edilirse, kuramsal olarak on altı farklı türde ve nitelikte strateji var demektir. Burada bu olumlu yöndeki farklı stratejilerden ikisi üzerinde durulacaktır. Bunlar; *bir ekonomik yatırım olarak yoksullukla mücadele* ve *topluluk olarak kendisini güçlendirme (self-empowerment)* stratejileri olacaktır. Bu stratejilerin her birinde üzerinde durduğumuz değişik boyutlar ele alınacaktır. Bu iki ana strateji üzerinden diğer stratejilere nasıl ulaşılabileceği kolayca kestirilebilir.

Bir ekonomik yatırım olarak yoksullukla mücadele, yaklaşımının ilginç yanı bu sorunun çözümüne normatif kaygılarla ya da acıma duygularıyla yapılan bir yardım olarak bakmaması, bu alanda bir ekonomik fırsat görmektedir. Eğer Recife toplantısı sırasında yapılan bu saptama gerçekçiye bu çözümün yaygınlaşması, büyük kitleleri kapsar hale gelmesi olanaklı olacaktır.

Bu görüş açısı, yoksul kitleler üzerinde yapılan araştırmalar ve gözlemlerin ortaya koyduğu, yoksulluk koşulları içinde yaşayanların genellikle önceliklerini doğru olarak saptama, sınırlı da olsa kaynaklarını harekete geçirme, kendi özel ve kamusal çıkarını korumak için yerel yönetimlerle müzakere edebilme kapasitesine sahip olması gerçekliğinden yola çıkmaktadır.

Böyle bir kapasite olduğu saptanınca bu kapasiteyi geliştirmek ve ondan yararlanmak da gündeme gelmektedir. Bu geliştirme işleminde toplumdaki değişik aktörlere değişik roller düşmektedir. Bunun önemli bir kısmı devlet ve yerel yönetimlerden beklenmektedir. Devlet ve yerel yönetimlerden beklenen daha çok bu yoksul grupların kent mekânında güvenlik duygusu içinde ve temel kamu hizmetlerinden yararlanarak yaşamalarının sağlanmasıdır. Güvenlik sağlanmasından anlaşılan kentte her an yıkılma ya da elinden alınma tehdidi altında bulunmayan bir arsa üzerinde kendisinin bir konut yapmasına olanak tanınmasıdır. Kentsel temel kamu hizmetlerinden anlaşılan ise, sağlıklı içme suyu sağlanması, katı ve sıvı atıkların sağlıklı biçimde uzaklaştırılması, elektrik temini, eğitim ve sağlık hizmetlerinin verilmesidir. Bütün bunlar yoksulluktan kurtulma için gerekli koşullardır. Ama yeterli değildir.

Onların kendilerini yoksulluktan kurtaracak temel varlıkları emekleridir. Bu emeğin emek piyasasında en iyi koşullarda arzının sağlanması gerekir. Bu en iyi koşullarda arzdan üç farklı şey anlaşılabilir. Birincisi yoksul ailenin arzedilebilir emek miktarını artırmaktır. Bunun bir yolu kadın emeğini arz edilebilir hale getirmektir. Onun için de annenin işte bulunduğu dönemde çocukların bakımını sağlayacak hizmetlerin verilmesi gerekir. İkincisi ise arzedilen emeğin bilgi ve becerisini geliştirmektir. Bu da yoksulların yaygın eğitim hizmetlerinden yararlanması ve işbaşında eğitim yoluyla sağlanabilir. Üçüncüsü ise yoksulların formel ekonomik ilişkiler ağıyla ilişkilerini kurmalarına olanak sağlanmasıdır.

Kuşkusuz özellikle bir geçiş yaşayan ülkenin yoksullarının birden formel ekonomik sistemin bir parçası haline gelmesini beklememek gerekir. Bu zaman alacak bir süreçtir. Bu zaman süresinde belli nitelikte bir barınanın sağlanması çok önem taşır, yoksulluğun taşınmaz hale gelmesini engeller. Kişiye ya da aileye toplumda bir adres sağlar, onun yok olmasına, köksüzleşmesine olanak vermez. Bir ilişki ağına girmesini kolaylaştırır. Konut kolayca üretime katkısı olan bir varlık niteliği kazandırabilir. Bir üretim mekânına dönüşebilir. Bu, konut ve çevresindeki aile ilişkileri ağına, içine düşülecek ekonomik bunalımların aşılması için bir güvence oluşturur.

Yoksulluğa karşı önerilen bu stratejiyi bu yazının kapsamı içinde daha fazla ayrıntılandırmaya gerek yoktur. Daha çok bir aileyi ya da bireyi yoksulluktan kurtarmaya dönük bu ekonomik değişkenleri ön plana alan bu strateji kendi içinde tutarlı bir çözüm önermektedir. Ama bu stratejiye ilişkin yanıtlanması gereken bir soru kalmaktadır. O da, böyle bir ekonomik çözüm iddiası bulunmasına karşın, yoksulluğun yaygın olarak neden varlığını sürdürmekte olduğudur. Bu sorunun yanıtı önerilen stratejinin hangi koşullarda başarılı olabileceği konusunda bir irdeleme yapılarak verilebilir.

Böyle bir irdelemeye, bu stratejinin başlangıç kabulleri hatırlanarak girişilebilir. Başlangıçta yapılan yoksulların kendi kaynaklarının ve durumunun rasyonel bir değerlendirmesini yapma kapasitesine sahip oldukları saptaması bu bakımdan önemlidir. Bu saptama aslında bu stratejinin başarılı olmasının ön koşulunu da ortaya koymaktadır. Yoksulluğu kişisel uyumsuzluklarından kaynaklananların yaşadığı sefalet mahalleleri bu saptamayla dışta kalmaktadır.

DEVLET REFORMU

Ama bir geçiş toplumunda ikinci ve daha sonraki kuşakların yaşadığı gecekondlu mahallelerdeki yoksulluk söz konusuysa bu ön koşulun büyük ölçüde gerçekleşmiş olduğu söylenebilir. Oysa bu tür yerlerde de yoksulluk sürmektedir. Bunun nedeni önerilen modelin temelinde emek arzının koşullarının iyileştirilmesine dayanmasıdır. Böyle bir iyileşme sağlansa da eğer arzedilen emeğe talep bulunmuyorsa bu strateji etkili olmayacaktır. Oysa hızlı bir gelişme gösteren, emeğe talebin hızla arttığı bir ortamda, bu strateji başarılı olacaktır. Yani bu stratejinin etkili olabilmesi için yeterli hızla büyüyen bir ekonomiye sahip olmak ikinci bir ön koşul olarak bulunmaktadır. Bu ikinci koşul gerçekleşmiyorsa, arz edilen emek, bir anlamda, kendi talebini de yaratmak zorunda kalmakta, informel sektörün ya da ev üretimlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu tür gelişmeler yoksulluğun hafifletilmesine yardımcı olsa da, yoksulluğun azaltılmasında ya da yok edilmesinde etkileri sınırlı kalmaktadır.

Topluluk olarak kendini güçlendirme stratejisi genellikle ekonomik yatırım olarak yoksullukla mücadele stratejisinin dayandığı kabullerin karşıtları üzerine kurulmuştur. Bu stratejinin çıkış noktası yoksulun yoksulluktan kurtulmak için yararlanabileceği aktiflerin sayısını artırmaktır. Yoksulun tek aktifi olan emeğin yanına, dayanışma içinde bir topluluk (community) olmanın avantajlarını katmaya dayanmaktadır.

Bu stratejide insanların neoklasik ekonomi kuramındaki gibi birbiriyle ilişkisi olmayan atomistik bireyler olarak düşünülmesi halinde yoksulluktan kurtulmakta kullanabilecekleri önemli bir potansiyelin boşa harcandığına inanılmaktadır. Oysa insanlar birbirleriyle ilişki içinde yaşamaktadırlar. Bu insanlar birbirleriyle ilişkilerini güven esası üzerinden geliştirerek kendi aralarında bir dayanışma duygusu geliştirerek bir komünite oluşturabilirler. İşte bu komünite dayanışma içinde bir topluluk olmanın bilincine ulaştığında önemli bir güç haline gelir. Kendisini güçlendirerek yoksulluktan kurtulma yolunda önemli adımlar atabilir.

Bu yazının yoksulluğun nitelikleri üzerinde duran ilk bölümlerinde yoksulluk olgusunun mekânsal-komüniter olduğunu ve sürekli olarak yoksulluğun yeniden üretilmesinin koşullarını yarattığını görmüştük. Eğer yoksulluk olgusunun bireysel değil, mekânsal-komüniter olduğu kabul edilirse yoksulluk kısır döngüsünün kırılması da ancak mekânsal-komüniter düzeyde olacaktır.

Bu stratejinin bir başka üstünlüğü yoksulluktan kurtuluşun bu topluluk dışındaki kurtarıcılara değil topluluğun kendine güvenine bağlanmış olmasındadır. Başka bir deyişle bu tepeden değil tabandan (grass-roots) gelen bir çözümdür. Bu nedenle bu strateji kaçınılmaz olarak yerel olacaktır.

Bu stratejinin temelde iki adımlı olduğu söylenebilir. İlk adımda komünite yaratılacak ve toplumsal güç oluşturulacaktır. Sonra yaratılan bu toplumsal gücün bir siyasal güce dönüşmesi sağlanacaktır. İlk adımda toplumsal gücün oluşturulmasında içinde yaşanan toplumun özelliklerine göre farklı yaklaşımlar geliştirilebilir. Bu komünitenin yapı taşları konutlar ve hane halklarıdır. Bu hanelerin oluşturduğu komünitenin güçlendirilebilmesi için bu hanelerin güvenli yaşam mekânları olan konutlarının bulunması, komünite faaliyetlerine ayrılacak bir artık zaman bulabilmeleri, komünite düzeyinde deneysel ve sosyal öğrenme sürecine girilmesi, komünite içinde ve dışında ilişki ağlarının geliştirilmesi gerekir. Ama bunlar yeterli değildir. Bu hanelerin emeklerinin pazar ve pazar dışı ilişkilerle üretken olarak kullanılmasının sağlanması yolları gerçekleştirilebilmelidir. Bunun değişik yolları olabilir. Ev üretimlerinin örgütlenmesi, değişik amaçlı; üretim, pazarlama ya da tüketim kooperatiflerinin kurulması, vb. yollara başvurulabilir. Böyle örgütlenmiş bir komünitenin kredi kaynaklarından yararlanması da daha kolay hale gelecektir. Bu tür bir toplumsal gelişme sonrasında ortak kaynaklarını harekete getirerek kendilerini yoksulluk tuzağına hapseden sınırlamaları aşabilme kapasitesine ulaşmış olacaklardır.

Böyle bir sosyal güç oluştuktan sonra, siyasal alanda etkili olmak bunları siyasal güce dönüştürmek görece olarak kolaylaşacaktır. Örgütlenmemiş tek başına kendi kurtuluş yolunu arayan bir yoksulun siyasal haklarını etkili olarak kullanması olanağı yoktur. Böyle birinin yapabilecekleri; himayeci siyasal pratiklere başvurmaktan, paternalistik tutumlardan medet ummaktan öteye gidemeyecektir.

Ama yoksulluktan kurtulma yolunda böyle bilinç geliştirmiş iç dayanışması olan komünitelerin siyasal alanda etkileme ve pazarlık etme güçleri artar. Özellikle de kendi haklarını korumak için toplumsal hareketlerin geliştirilmesine katkıda bulunduklarında bu olasılık daha da yükselecektir. Ama bu konuda çok dikkatli olmaları gerekecektir. Toplumun meşru protesto yolları içinde kalmalıdır. Bu sınırların aşılması halinde toplumda dışlanma tehlikesiyle karşı karşıya kalacaklardır.

DEVLET REFORMU

Bu noktada *topluluk olarak kendini güçlendirme stratejisinin* devletle ilişkileri konusunda da bir saptama yapmak gerekir. Bu konuda bir ikilem bulunmaktadır. Bu stratejiyi önerenler bir yandan var olan devleti sorunun bir parçası gibi görmekte, o nedenle de yoksulluktan çıkabilmenin esas dayanağını kendilerine güvende bulmaktadırlar. Ama öte yandan bu stratejinin başarısının da güçlü bir devletin varlığına dayandığını bilmektedirler. Ayrıca devletin kaynaklarından daha çok pay almanın kendi hakları olduğuna inanmakta, kendilerine gerekli altyapı ve kamu hizmetleri sağlanmasında devletin görevini yapmasını beklemektedirler. Bunun içinde devletin şeffaf olmasını, hesap vermeye açık olmasını istemektedirler. Kendileri örgütlenerek kendilerine yardım etmeyi becerebildikleri için devletin üzerine düşen görevleri yerine getirmesinde bir önceliğe sahip olmayı talep etmekte kendilerini haklı bulmaktadırlar.

Bu stratejinin yoksullukla mücadelede çözümü, gerçekte ekonomi alanında değil, yoksulların güçlendirilmesi yoluyla siyasal bütünleşmenin sağlanmasında bulunduğu söylenebilir. Bu tüm toplumu kapsayıcı bir demokrasi talebini yaşama geçirmek arayışı olarak görülebilir. Bu demokrasi talebi, temsili demokrasinin var olan işleyişinin daha duyarlı hale getirilmesinin ötesindedir. Bu komünite içinde, gündelik yaşamın içine işlemiş bir “güçlü demokrasi” talebidir. Ama bu talebi karşılarken komünite içi farklılıkların ya da çelişkilerin farkında olmak, romantik düzeyde kalmamak gerekir. Bu söz konusu komünitenin sivil toplum alanının aktif bir unsuru haline gelmesi demektir.

Bu stratejinin bir iç tutarlılık problemi bulunmaktadır. Stratejinin komünitenin toplumsal gücünün geliştirilmesi aşamasında, komünitenin olanaklarıyla tutarlı ama oldukça mütevazı hedefleri olan bir üretime yönelme yaklaşımı bulunmaktadır. Bu tür üretim bir yandan komünite içindeki dayanışmayı artırmak bakımından araçsal bir öneme sahiptir. Ama uzun erimde komünitenin başarısının gelişmesinin bir engeli haline gelme tehlikesini de bağrında taşımaktadır. Böyle bir gelişim uzun erimde daha iddialı ekonomik hedeflere yönelmeye açıklığını korumalıdır.

Bu strateji de kendi içinde tutarlıdır. Ama yoksullar kolayca örgütlenerek kendi kaderlerini değiştirme yolunu bulamamakta, yoksulluk yaygın olarak sürmektedir. O halde bu modelin başarılı olabilmesi için

bazı koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir. Topluluk halinde kendini güçlendirmenin başarılı olabilmesi için iki ön koşul olduğu söylenebilir. Bunlardan biri alternatif ekonomi girişimlerine belli bir ölçüde açık kalması, diğeri ise gücünü himayeci pratiklerde gören siyasetin, bu tür bir demokrasi pratiğini kendisi için tehdit olarak görmemesidir. Bu tür engellerin aşılmasında başarı örneklerinin ortaya konulabilmesi özel önem kazanmaktadır. Toplumun yoksul kesimi için soyut modellerden çok somut örnekler ikna edici olacaktır.

V. Son Verirken

Günümüzde dünya çok önemli bir dönüşüm yaşayarak üretim potansiyelini hızla geliştiriyor. Her geçen gün dünya toplam olarak daha çok katma değer yaratıyor. Ama bu yaratılan değerın dağılımının eşitsizliğini artırıyor. Dünyada 1960 yılında nüfusun en zengin yüzde 20'sinin gelirinin en fakir yüzde 20'sinin gelirin oranı 30 iken 1991'de aynı oran 61'e yükselmiştir. Yoksulluk ve dışlanma da artmaktadır. Buna karşın yoksulluk ve dışlanma dünya yönetim sisteminin gündeminde önemli bir yer tutmamaktadır. Yoksullar büyük ölçüde kendi hallerine bırakılmışlardır. Dünya yönetim sistemi yeniden dağıtım mekanizmalarının geliştirilmesine elverişli bir yapıda değildir. Yoksullar ve dışlananlar da küresel ölçüde bir muhalefeti geliştirerek dünya yönetim sistemini bu konuyu gündemine almaya zorlayamamaktadır.

Refah devleti kavramının geriletilmesinden sonra, yoksullar büyük ölçüde yalnız kalmışlardır. Kendi çözümlerini kendilerinin piyasa mekanizması içinde üretmesi beklenmektedir. Bu yalnızlık içinde ulaşılabilen çözümlerin etkileri de kaçınılmaz olarak sınırlı kalmaktadır. Oysa insanlığın bugün ulaştığı bilgi ve kapital birikimi ve üretim potansiyeli içinde bugünkü yaygınlıktaki bir yoksulluğu ve dışlanmayı doğal karşılamak olanaksızdır. Herhalde yapılması olanaklı çok şey bulunmaktadır. Ama bu olanakları görebilmek için günümüzün kurumsal yapılarının ciddi bir eleştirisine gereksinme vardır. Böyle eleştirel bir çaba sonrasında radikal çözüm önerileri olanaklı hale gelecektir. Ama bu eleştirinin salt bir düşünsel eksersiz olarak yapılması çok anlamlı değildir. Ancak böyle bir eleştiri küresel düzeyde bir sosyal süreç olarak yaşanması halinde anlamlılık kazanacak, böyle bir toplantıda daha kök-

DEVLET REFORMU

l  önerilerin geliştirilmesine kaynaklık edebilecektir. Böyle bir eleştiri dönemi henüz yaşanmadığı için bu yazıda yapılan önerilerin de var olan kurumsal yapıların sınırlamaları içinde yapıldığını belirtmekte yarar vardır. Bu nedenle de uygulamadaki etkileri hakkında realist beklentiler içinde olunmalıdır.

Kaynakça

- A. Duben, *İnsan Hakları ve Demokratikleşmede Yerel Yönetimlerin ve Gönüllü Kuruluşların Rollerini*; WALD, İstanbul, 1994.
- Arturo Escobar: "Reflections on Development Graaroots Aproaches and Alternative Politics in the Third World", *Futures*, Haziran 1992, s. 411-436.
- George McRobie, "Services for the Urban Poor A People-Centered Approach", *Building Issues*, Cilt. 8, Sayı. 1, 1966.
- Gerry Rodgers, (edit.) *Urban Poverty and the Labour Market Access to Jobs and Incomes in Asian and Latin American Cities*, International Labour Office, Geneva, 1989.
- G. Kazgan: *Türkiye'de Gelir Bölüşümü: Dün ve Bugün*, Friedrich Ebert Foundation, İstanbul. 1990.
- Habitat II: *Report of the Recife International Meeting on Urban Poverty*, Recife, Pernambuco, Brazil, 17-21 March 1996.
- John Friedman, *Empowerment The Politicts of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge, 1992.
- Michael Marien, "The Fragmented Futures of Human Rights and Democracy", *Futures*, Cilt. 28, No.1, 1996, s. 51-73.
- UNCHS, HIC, Groupe de Salvador: *Towards More Human Communities: Public Action and Community Initiatives*, Foundation pour le Progrès de l' Homme, Paris. 1966.
- Zygmunt Bauman, *Küreselleşme Toplumsal Sonuçları*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1999.

● ● ●

177

44-152

[illegible]

ENFORMEL SEKTÖR: Devingenlikten Durağanlığa/ Gecekondulaşmadan Apartmanlaşmaya

Tansı ŞENYAPILI*

Enformel sektör teriminin kapsadığı alanın en belirgin özelliğinin ‘karmaşıklık’ olduğu öne sürülebilir. Sosyoekonomik ve fiziksel mekânlarda formel olan her ögenin ayrıntılı bir biçimde tanımlanmış, betimlenmiş, kayıtlanmış, ölçülmüş, tarihsel gelişim sürecinin saptanmış, ileriye dönük tahminlerinin yapılmış olmasına karşın bu formel alan dışında kalan her öge ‘enformel’ terimi ile kapsanan alana itilmiştir. Bu alanda

- işgücü ve statüsü
- çalışma koşulları
- işyeri türü
- işletme türü
- işin yönetim biçimi
- üretim biçimi
- ürünün pazarlama biçimi

vb. ögeler yer alır. İnsandan, pazarlama biçimine dek çeşitlenen bu alanı tek bir ortak çarpan ile ifade etmek her zaman sorun olmuştur. Formel alanda ‘formel’ teriminin çok belirgin ve bilinen özellikleri kapsamına karşın ‘enformel’ teriminin kapsadığı alan, bu alanda yer alan farklı ögelerin farklı özellikleri ile ‘dalgalanır’. Bu nedenle sahaya giren araştırmacılar genelde hangi öge ile ya da ögelerin hangi boyutları ile ilgili iseler o konuya ilişkin yapılanmalar geliştirmişlerdir. Böylece ‘enformel’ terimi yanı sıra literatürde yaklaşık 13 farklı terim kullanılmıştır ve kullanılmaktadır.¹

1950-72 arasında genelde ‘marjinal’ terimi ile kapsanan ve 1972 yılında Hart-Ghana raporu ile ‘enformel’ teriminin yerleştiği bu sektör

* Prof. Dr. ODTÜ

DEVLET REFORMU

için geliştirilen çeşitli tanım/sınıflama çabaları vardır.² Bu dönemde daha çok sosyolog ve antropologların sokaklarda çalışan grupların özelliklerini inceledikleri ve 'marjinal' teriminin özelliklerinin vurgulandığı çalışmalara rastlanır. 1972 Hart-Ghana raporunda bu alanda kapsanan işgücünün gerçekte işsiz olmadığı ya da ekonominin marjinde durmadığı, mal ve hizmet ürettiği ancak bunun kayıt edilmediğine dikkat çekilince ekonomistler sahaya girdi ve sahadaki farklı bir öge, küçük işletmeler ve onların ekonomiye olası olumlu ekonomik katkılarını vurgulamaya başladılar.

Bu bağlamda alanı tanımlama/sınıflama amacıyla çok ölçütlü tanımların geliştirildiğini biliyoruz. Çok ölçütlü tanımlar bu kanalda çalışan araştırmacılar tarafından sayıca azaltılarak günümüzde de kullanılıyor. 1970'lerin sonunda yalnızca sektörün kendisi üzerinde yoğunlaşan, ekonomi içi ilişkileri göz ardı eden bu çok boyutlu yaklaşımlar yerini formel sektör ile ilişkileri vurgulayan genelde pragmatik ILO tanım/yaklaşımları ile Dünya Bankası'nın genelde daha kuramsal yaklaşımlarına bırakmıştır. Son yıllarda ise nüfus ve istihdam istatistiklerinden kaynaklanan işçi statüsü, işyeri büyüklüğü gibi ölçütler ile tanım ve sayısal boyut birlikteliğini amaçlayan yaklaşımlar literatürde ağırlık kazanmıştır.

1990'larda ülkemizde ve diğer bir çok ülkede 'kayıtsız sektör' kavramı ve ölçütü vurgulanmaya başlandı ancak bu ölçüt de 'temiz' bir nitelik taşıyor. Kayıt dışı olup yasal ve yasa dışı olabilen, piyasa içi ya da dışına üretim yapan, yarı kayıtlı ve yasal olabilen ya da yarı kayıtlı yasa dışı olan işçiler ve firmalar var.

Tanım çalışmaları yanı sıra 1980 sonrasında sektör içi ögeleri sınıflama çalışmaları da gelişti. İstihdam ve firmaları ayıran üçer sektörlü öneriler, konutta çalışanları ayrı bir kategori olarak işçi statüsüne ekleyen öneriler yapılıyor, ancak henüz üzerinde anlaşma sağlanan bir tanım olmadığı gibi sektör içi bir bölünme modeli üzerinde de tam bir anlaşma sağlanamadı.³

1970 sonrasında enformel sektörün gelişmiş ülkelerde de işlevinin olduğunun gözlenmesi sektörün var oluş nedenleri üzerinde bir tartışma başlattı ve bu tartışma, tanım ve sınıflama çalışmalarında elde edilemeyen bir görüş birliği ile sonuçlandı. Bu görüş birliği uyarınca sektörün varlık nedenleri aşağıda listelenmiştir:

- 1970'lerin yapısal krizini aşmak için geliştirilen ekonomik düzenlemenin bir bölümünü enformel sektörün varlığı oluşturmaktadır. Uluslararası yarışma sonucu gelişmiş ülke firmaları düşük ücretli emek depolarına kayma ve amortisman, altyapı masrafları gibi üretim maliyetlerini bu depolara ödetme eğilimi göstermektedir.
- Kamu istihdam olanaklarının sınırlanması ile özellikle işsizlik sigortası olmayan ülkelerde en yaygın iş olanaklarının enformel sektörde yer alması sektörün gelişmesinin önemli nedenlerinden birisidir. Enformel işler azaldığında işsizlik artacaktır.
- Genelde formel sektör daralırken enformel sektöre akış açılmaktadır. Ancak formel ekonomi geliştikçe de enformel sektörün ürettiği mal ve hizmetlere talebi artmakta, enformel sektörde iş alanları yine artmaktadır.
- İşçiler düşük gelirli formel işler yerine bağımsız ve formel sektörden daha düzenli olmasa da daha yüksek kazanç getirebilen enformel işleri tercih edebilmektedirler.
- Yarışmaya açık sektörler, talepte dalgalanma yaşamaya eğilimli sektörler (giyim, mobilya, inşaat, elektronik gibi) için gereğinde başvuracakları enformel sektörün varlığı çok önemli görünmektedir.
- Formel sektör mal ve hizmet sunumunun yeterli olmadığı kesimlerde enformel sektör devreye girmektedir.
- Firmalar sendikaların güçlenmesine ve kamunun ekonomik düzenlemelerine karşı kendilerini enformel sektöre kayarak ya da bu sektördeki firmalar ile işbirliği yaparak korumaktadırlar.

Ancak bu görüşler sektörü kapsayan kuramsal bir çerçevenin öğeleri değildir, genelde sektöre tek boyutlu yaklaşımlar içinde geliştirilen çalışmalardan kaynaklanırlar.

Enformel Sektöre Mekânsal Referanslı Genel Bir Çerçeve Özeti

Bu çalışmada, yukarıda değinilen 'karmaşık alan' olgusu dışında tanım ve sınıflama çalışmalarını zorlaştıran iki farklı olguya daha değinilecek.

DEVLET REFORMU

- Bunların birincisi enformel sektörün son 50 yıl süresince sistem içi işlevinin değişmesi ve bu değişim bağlamında sektör içi farklılaşmaların gelişmesi,
- İkincisi ise son yıllardaki gelişim süreci bağlamında formel ve enformel sektörlerin birbirleri ile giderek daha yaygın, yoğun ve girift ilişki düzeyleri geliştirmesi ve her iki sektördeki işgücünün sektörler arası kaymalarının artmasıdır.

Bu iki olguyu tartışabilmek için sektörün gelişme ve değişme perspektifini mekânsal referansları ile üç ayrı evre bağlamında özetleyelim.

1960 Öncesi: Marjinal Sektör Dönemi

Literatürde genelde sektör 1972 Hart-Ghana raporu ile ortaya çıkmış bir olgu olarak ele alınsa da Türk kentlerinde olgunun açıkça gözlenebilir bir belirginlik kazanması 1945'ler sonrasında başlamıştır. Bunun nedeni ise bu dönemde Türk kentlerinin tarihte daha önce yaşanmamış bir yoğunluk ve hızda göç baskısı altında kalmalarıdır. Kentlerin henüz gelişmemiş olan üretim ve hizmet sektörlerinin bu eğitimsiz-deneyimsiz-becerisiz kitleleri ememediğini ve gelenlerin ekonomik mekânın marjinine yığıldıklarını biliyoruz. Genelde çoğu zaman işsiz kalan, arada sokak satıcılığı, hamallık, dilencilik gibi kent ekonomisi bağlamında işlevi marjinal olan işler yapan bu kesimin ekonomik mekândaki bu marjinal konumu kentin fiziksel mekânına da yansımış ve göçenler kent mekânının da marjinde, İstanbul'da önce kaldırımlarda, Bizans mezarlarında, kahvehanelerde kalmışlar; Ankara'da kentin plan dışı alanı Altındağ tepelerinde yerleşerek kente sokulabilmişlerdir.

1950'lerin ilk yarısında olumlu iklim koşullarının tarımdaki yansısının dünya pazarlarında Kore savaşı nedeni ile tarım ürün fiyatlarındaki artış ile desteklenmesi ve artan tarım gelirinin kentlerde harcanması, askeri harcamaların azalması, dış kredi girdileri sonucu ödeme dengelerinin düzelmesi ile kentlerde üretimin ama özellikle de hizmet sektöründe gelişmenin başladığını biliyoruz. Bir süredir kentsel ekonomik mekânın marjinde yaşayarak kente alışan, deneyim kazanan göçenler açılan bu yeni sektörlerin gene dış çeperlerinde küçük çaplı, yüksek düzeyde eğitim, deneyim gerektirmeyen işlere girdiler.

Kentsel ekonomik mekânın dış çeperlerinde işler üstlenmenin, henüz örgütlü sektörlerce kapsanmayan alanlarda hizmet sunmanın ve böylece kentsel ekonomik mekânda kalıcılık kazanmaya başlamanın kentin fiziksel mekânına yansıması ise kentlerin çeperinde kurulan derme çatma barakaların mahalle statüsüne geçmeye başlaması, fabrikaların bu ucuz iş gücünden yararlanabilmek için yakınlarındaki boş alanlarda gecekonduların mahalleleri oluşmasına sıcak bakmalarına yol açtı.

Böylece 1950-60 dönemi liberal modeli kapsamında göçenler önce kentsel ekonomik mekânın marjinde kendilerine yer açabilmişler ancak özellikle dönemin ikinci yarısında açılan ve sektörlerin örgütlü kesimleri tarafından kapsanamayan küçük çaplı üretim ve hizmet işlerine yerleşmişler, kentsel ekonomik mekânda bu yerleşim, bu nüfusun kentsel fiziksel mekânda pazarlık gücü de elde etmesine ve bunun sonucu olarak gecekonduların oluşmasına, altyapı ve kısmen de yasal statü elde etmeye başlamalarına yol açtı.

1950-60 döneminin sonunda Amerika ve Kanada'nın tahıl stoklarını dünya pazarlarına dökmeleri ile düşen tarım ürün fiyatlarının bu kez kötü giden iklim koşulları ile desteklenmesi ve yatırım yerine tüketime akan artı gelirler, ödemeler dengesini yeniden bozdu ve 1960 yılında Türkiye yeni bir ekonomik modele geçti.

1960-80: Enformel Sektörün Çok Boyutlu İşlev Üstlenme Dönemi

1960-80 ithal ikame modeli döneminde üstlendikleri çok boyutlu işlevler enformel sektörün kent ekonomisi kapsamındaki rolünü, katkısını ve önemini pekiştirmiş ve bu pekişme gecekonduların kent mekânında kalıcı kent parçalarına dönüşmesine, bu dönüşüm için gerekli tavizleri alabilmesine yol açmıştır.

İç pazarda talebin sürekliliğini, artışı ve arz pazarının talebe uygun hızda sunum yapmasını gerektiren ithal ikame modeline enformel sektörün katkıları aşağıdaki biçimde özetlenebilir:

- Sisteme ucuz işçi sunumu. Genelde ithal ve bu nedenle pahalı teknoloji ile çalışan bir sistemde ucuz işçi girdisinin önemi açıktır.

DEVLET REFORMU

- İç pazarın sürekli genişlemesini sağlayan talep sunumu. Bu sunum kente göç yolu ile eklenen yeni tüketicilerden beklenecek talebin çok ötesindedir ve çok farklı bir nitelik taşır. Kente göçenlerin en temel iki endişesi; kentin sosyoekonomik ve fiziksel mekânlarında tutunmak ve kentin olanaklarından yararlanmak, kentli gibi tüketebilmek anlamında kentle bütünleşmektir. Eski kentliler göçenleri aynı kentsel sosyal mekânda kabul etmedikleri için bu mekânda bütünleşme gerçekleşmez. Kentin olanaklarını kullanma konusunda ise göçenler bu olanaklardan haberi değildir ve bu olanaklara sosyal ve ekonomik kanallardan giriş alamazlar. Göçenlere kentle bütünleşme konusunda açık tek kanal, kendi çevrelerinde izledikleri tüketim biçimine katılabilmektir.

Bu nedenle kentsel tüketim mallarına olan talep yoğun, yaygın ve sürekli ve çok önemlidir. Bu tüketime ailenin çok sınırlı bütçesinden ayrılan pay dengeli beslenme endişesini bile aşabilir, örneğin bu dönemde elektrik bağlı olmayan gecekondu- lar- da üstü dantel örtülü çamaşır makinesine, buzdolabına rastlanabilir.

Böylece 1960-80 döneminde göçen grubun kentle bütünleşebilme endişesi ile yarattığı talep iç pazarın sürdürülebilirliğine önemli bir katkı sağlamıştır.

- Öte yanda, göçen grupların kentsel tüketim biçimlerine ve mallarına ekonomik açıdan ulaşmaları olanaksızdır. Taksit olanaklarının çok da gelişmediği bu dönemde bu ulaşımın tek yolu bu mal ve hizmetlerin ucuz benzerlerini üretmektir. Böylece göçen grup kendi yarattığı talebi karşılayabilmek için kentsel tüketim mallarının ucuz benzerlerini üreten ufak çaplı, sınırlı cirolu, sınırlı kapital ve beceri gerektiren, ikinci, üçüncü el makine ve aletlerle çalışan üretim alanları açmışlardır. Bu üretim alanlarının çok önemli bir diğer işlevi ise ithal teknoloji ile makineleşmekte olan sektör kesimlerine tamir-bakım-yedek parça üretimi gibi kapitalin ömrünü uzatan hizmet ve üretimi sağlamaktır.
- Temelde kırdan göçen ve kentte yaptıkları işler açısından 'en-formel' sektör olarak sınıflandırılan bu kesimin bir üçüncü işle-

vi ise düşük maliyetli üretim pazarlarında üretilen ucuz tüketim mallarını dar gelirli kentliler ve 'enformel sektör' üyelerine ulaştıracak yeni ve ucuz dağıtım kanalları açabilmiş olmasıdır.

Enformel Kesimin Özelliklerine Bir Ekleme: 'Hareketlilik' ve Mekânsal Yansıması-Gecekondu

Enformel sektör, formel sektörün karşılayamadığı bu işlevleri hangi özelliklere sahip olduğu için yerine getirebilmiştir? Literatürde bu sektörün kendine özgü özellikleri arasında temel kabul edilen üçü; eğitimsiz oluşu, kent ve iş yaşamında deneyimsiz oluşu ve bu nedenlerle de ucuz emek deposu oluşturmastır. Bu çalışmanın bu noktadaki katkısı ise bu üçlüye bir dördüncü özellik eklemek ve bu temel özelliğin mekânsal bağlantısını kurmak olacaktır.

Bu nüfusun temel ve bu anlamda kendine özgü emek özelliklerinden bir tanesi de hareketli bir iş türü oluşturmastır. Bu hareket, enformel sektör emeğinin kentsel ekonomik mekânda diğer sektörlerin 'altında' yüzüp-gezerek arz boşlukları ve daha iyi çalışma koşulları arama biçiminde gerçekleşir. Örneğin kırdan göçen ve kentsel iş yaşamına sokakta Marlboro sigarası satarak başlayan birisi bir bakanlıkta çaycının yanına girebilir, daha sonra bakanlıkta tanıştığı birisinin vasıtası ile bir apartmanda kapıcı olabilir, kapıcılıktan bu kez apartman sakinlerinden birisinin çalıştığı bir fabrikaya işçi olarak girebilir, biriktirdiği para ile gecekondu mahallesinde ufak bir bakkal dükkânı ya da kent çepe-kindeki ucuz üretim pazarlarında ikinci-üçüncü el alabildiği bir makine ve aletler ile plastik mutfak eşyası üretimine girebilir. Arada işsiz kılırsa daima gene sokakta satış yapabilir ya da inşaat sektörüne girebilir.

1960-80 yılları arasında daha yüksek gelir, daha rahat çalışma koşulları, daha yüksek düzeyde iş prestiji peşinde ekonomik mekânda gerçekleşen bu dolaşım/hareketlilik, yukarıda değinilen, iç pazarın arz boşluklarını gereken koşullarda (ucuz, istenilen süre boyunca, talebin olduğu yerde vb.) kapatmış, o dönemde çok sınırlı olan formel sektörün tam sunamadığı dağıtım, kapitalin bakımı, yedek parça üretimi gibi işlevleri yerine getirmiş ve kent nüfuslarının büyük kesimlerinin oluşturduğu alt ve orta gelir gruplarının parasal olanakları bağlamında mal ve hizmetlere ulaşabilmesini sağlamıştır.

DEVLET REFORMU

Ekonomik mekândaki bu dolaşım/hareketlilik sonucu her zaman bulunabilen istihdam olanakları, gene bu bağlamda oransal da olsa elde edilebilen daha ‘iyi’ çalışma koşulları ve/ya da daha yüksek gelir düzeyleri, Avrupa’ya işçi akımı yanı sıra, sistemin siyasal ve sosyal sürekliliğini sağlayan bir kanal oluşturmuştur.

Enformel sektörün ekonomik mekândaki bu hareketliliği, fiziksel kent mekânında ise gene temel özelliği ‘yasa dışılık’ değil, ‘esneklik’ olan özel bir konut türüne, ‘gecekondu’ya yansımıştır. Gecekondu türü konut da zaman içinde ailenin ekonomik olanakları koşutunda ‘esnemiş’, genişleyip (oda, servis alanları eklenmesi, kat çıkılması gibi) daralmıştır (oda, kat kiralınması, yıkılması).

Bu dönemde enformel sektörün ekonomik mekânda hareket alanı yalnız enformel işler ile sınırlı değildir. Kentte deneyim kazanan, sosyal ilişkiler kurabilen enformel sektör işçileri küçük çaplı üretim, hizmet işlerinden oluşan ‘çevre’ işlere de kayabilirler. Bu kesimde konjonktürel dalgalanmalara açık küçük işler de bu tür dalgalar ile piyasadan silindiklerinde enformel işlere kayabilirler. Bu ‘çevre’ işler kapalı mekânlarda, dükkânlarda, iş yerlerinde sürdürüldüğü ve kolayca yerleri değişemediği için fiziksel mekânda, formel sektörün firma ve fabrikaları gibi, genelde hareketsizdirler. Ancak ekonomik mekânın konjonktürel dalgalanmalarına dayanabilmek için gerektiğinde makine, alet ve kendi sınırlı becerileri kapsamında farklı malların üretimine geçebilirler. Bu anlamda ‘çevre’ işler ekonomik mekânda formel sektöre oranla daha hareketlidir.

Formel sektörün modern teknoloji ile çalışan kesimlerinde işçi hareketliliği çok düşüktür, özellikle de 1970’li yılların sonlarına doğru güçlenen sendikalar tarafından korunan formel sektör işçi hakları bu sektördeki işçinin durağanlaşmasına, bazı durumlarda işlerin emekliye ayrılan babalardan çocuklara geçmesine bile yol açmıştır. Formel kesim ile ‘çevre’ işler arasında işlevsel ilişkiler çok gelişkin değildir ve işçi kayması sınırlıdır.

1980 Sonrası Değişmeler: Katmanlaşma ve Durağanlaşma, Mekânda Gecekondu dan Küçük Boyutlu Apartmanlara Geçiş

1980 sonrasında ihracata yönelik yeni liberal modelin benimsenmesi ile kalkınma modellerinin bağımlı değişkeni olan emek pazarında da değişimler meydana geldi.

Yeniden yapılanma süreci bağlamında formel üretim kesimlerinin emek yoğun iş aşamalarını genelde ucuz emek depolarına aktardıklarına değinilmişti. Kentte de bu kesimde kapital yoğun teknolojiyle çalışan fabrikalar mekân değiştirip girdi ve çıktı akımının daha kolay gerçekleştiği, arazi fiatlarının daha ucuz, denetimlerin daha zayıf olduğu kent dışı, ana yol üzeri alanlara giderken; işçi yoğun teknolojiyle çalışanlar civar gecekonduılara yerleşmiş ucuz emek depolarından uzaklaşamadıkları için kentin iç çeperlerindeki yerlerini korudular. Müşteri ile yüzyüze ilişki içinde olan büyük çaplı hizmet firmaları ise kent merkezlerinde kaldılar ancak dış ekonomilerden yararlanabilmek için birlikte, merkezdeki yüksek toprak rantını karşılayabilmek için plazalar, kuleler içinde yerleştiler.

Formel kesim firmaların bazı üretim aşamalarını küçük çaplı ‘çevre’ işlere devretmesi ile bu iş kesiminde bir katmanlaşma oluştu. Küçük çaplı işler, maliyet ucuzlatmak ve böylece pazar paylarını artırmalarını sağlayabilecek araştırma/tasarım/buluş gibi olanaklara sahip değildiler. Bu olanaklar formel sektör ile işlevsel ilişki içinde olan küçük iş yerleri tarafından elde edilebildiği için bu iş yerleri yeni teknolojileri, artan pazar payları ile kendi kesimlerinde bir üst katman oluştururlar. Bu katmanlaşmada bu küçük iş yerlerine çok ucuz ya da bedava emek katan aile üyelerinin de yeri vardır. Alt katmanda ise kendi başlarına yerel pazarlarda çabalayan ya da araçlar vasıtasıyla başka kent pazarlarına girmeye çalışanlar kalır ki bunlar konjonktürel dalgalanmaya daha açık gruplardır.

Mekânda ise üst katman ‘çevre’ işler, altyapı olanakları ve diğer dış ekonomilerden yararlanabilmek için sanayi çarşıları gibi toplu yerleşmeleri seçerler. İkinci tür iş yerleri ise eski kent çarşılarında, konutların bodrum katlarında, mahalle içlerinde barınmayı sürdürürler.

1980 sonrasında en önemli emek pazar değişikliklerinden bir kesimi de enformel sektör bağlamında gerçekleşti. Enformel sektör mekân rantına karşı geliştirdiği duyarlılık ve dış denetimler etkisinde katmanlaştı, ekonominin gelişme biçimi içinde hareketliliği sınırlandı ve formel sektör ve küçük çaplı ‘çevre’ işler ile ilişkisi değişti.

1980'lere dek teknoloji, altyapı olanakları ve diğer sosyoekonomik nedenlerle toplu bir makroform içinde gelişen Türk kentleri 1980 sonrasında esneyen bu kısıtlamalar sonucu boşluklu/atlamalı bir gelişim

DEVLET REFORMU

biçimi sergilemeye başladı. Anakentin uzağına sıçrayan yeni gelişme parçaları genelde 'yatakhane' niteliği taşıyor, bu grubun kentte terket-tiği alanlara yeni nüfus yerleşiyordu. Böylece enformel sektörün en önemli çalışma mekânlarından birisi olan anakent merkezleri üzerinde-ki talep artıyordu. Ancak kentlere göç de sürdüğü için enformel sek-törün sayısal arzı ve bu arzın bu sektör tarafından kullanıma uygun mekânlar üzerindeki baskısı da artıyordu. Bu baskı enformel sektörü mekân rantına duyarlı bir konuma getirdi.

Mekân rantını toplayabilmek, koruyabilmek, paylaşımını denetle-yebilmek ve sürdürülmesini sağlayabilmek için enformel iç örgütlen-meler belirdi. Bu örgütlerin denetlemesi çok daha yoğun ve hassastır ve can almaya dek uzanabilen şiddette cezalar içerir. Günümüzde ken-tin sokaklarında satış yapabilmek, kapıcılık bulabilmek, pazarcılık yapa-bilmek, hamallık yapabilmek hatta belirli inşaat işlerine girebilmek bi-le 1950-60'lı yıllarda olduğu kadar kolay değil. O yıllarda mekân de-netiminin, sayıları her zaman emeğini sokaklarda satan kişilerden çok daha az olan zabitanın elinde olmasına karşın bugün bu denetim zabı-taya ek olarak enformel örgütlerce paylaşılmaktadır. Bu örgütlenmele-rin oluşması için referans genelde tam aynı köyden göçmüş olmasa bi-le çok genel bir 'hemşeri' kimliği ve akraba-hısım grubudur.

Böylece kentte uzunca bir süre kalarak, biraz beceri kazanan ve bir hemşeri-akraba-hısım ağına katılabilmiş kişiler enformel işlerin daha düzenli, sürekli ve daha yüksek gelir getiren üst katmanında yer alır. Alt katmanda ise kendi başına çabalayan, nispeten düzensiz, süreksiz, mevsimlik, daha az gelir getiren işlerde çalışanlar kalır.

Enformel işler ile formel ve küçük çaplı 'çevre' işlerin ilişkisi de de-ğişti. Ucuz emek depolarına yönelen formel firmalar artık enformel iş-ler ile de doğrudan ilişki kurabilirken (örneğin konutlara verilen dikiş, paketleme gibi işler), enformel sektörün üst katmanında bağımsız iş sahibi olabilme fırsatı, formel sektörden 'çevre' işlerin üst katmanına ve hatta enformel sektörün üst katmanına işçi kaymaları başlatmış, 1980 öncesi merkez, 'çevre' ve enformel sektör piramidal ilişki yapısı bozulmuştur.

Bir Saha Araştırmasından Bazı Özetler⁴

1980 sonrası değişmeyi 'sezebilmek' için 1997 ve 1998 yıllarında Ankara'da sokakta çalışan bir gruptan; seyyar satıcılar, pazarcılar, su satıcıları, ayakkabı boyacıları, kâhyalar ve kapalı mekânlarda ancak ekonomik mekânın marjinde çalışan çıraklar ve evlerde hizmet eden kadınlardan bir kesit alındı.⁵ Bu kesit incelemesinin amacı bu grupların çalışma ortamları ve mekân kullanımında bir kademelenmenin ve sınırlandığını öne sürdüğümüz hareketliliğin varlığını aramaktı.

Sistemantik bir tabana oturmamakla birlikte bu çalışma konuya ilişkin bazı 'sezgiler' içermektedir. Örneklem grubu 35,2 ortalama ile orta yaş grubundadır, kente ortalama 16,7 gibi erken yaşlarda gelmişlerdir, ortalama 20,6 yıldır kentte yaşamaktadırlar ve yüzde 70 kadarı göçmendir. Bu data önemli bir veri oluşturur, kentte geçirilen bunca uzun süreye karşın kişinin enformel iş alanından ayrılamadığını gösterir.

Aile yapısına ilişkin iki özellik dikkat çeker. Aile başına çocuk sayısı 2,8 gibi çok yüksek olmayan bir ortalama verir. İkincisi ise genç kuşakların ayrı ev açma eğilimi sonucu çekirdek ailelerin çoğunlukta oluşudur. Kentte kazanılan gelir büyük aileleri geçindirmeye yeterli olmadığı gibi aile fertleri arasında gelir birleştirimi yapılsa bile ebeveynlerinin kırsal kökenli değer yargılarının baskısından kurtulmak isteyen gençler, kentte tüketim eğilimini destekleyen faktörlerin de etkisinde, konutlarını ayırmak istemektedirler.

Eğitim düzeyleri konusunda örneklem üyelerinin çoğunluğunun ilkokul mezunu olması beklenen veri idi, ancak seyyar satıcı ve pazarcı gruplarının yaklaşık yüzde 20'sinin ortaokul, yüzde 15'inin lise mezunu olması, su satıcılarında da lise mezunlarının yüzde 15'i bulunması beklenmeyen bir veri oldu. Seyyar satıcı ve pazarcılar arasında birkaç üniversite mezunu bile vardı ancak diğer gruplarda üniversite mezununa rastlanmadı. Eğitim düzeyi genelde çalışma koşulları ve kazançlara yansiyabildiği için bu data enformel iş kolları arasında bir katmanlaşmanın ilk işaretini verdi.

İlginç iki veri ise çıraklık okullarının yaygın biçimde kullanılmaması ve örneklem içinde en genç grubu oluşturan çıraklarda okul terk oranının yüzde 34'e yükselmesidir. Tüm örneklemde terk oranı yüzde 13 olarak saptanmıştır. En yüksek terk oranına orta ve lise düzeyindeki okullarda rastlanır ki bu durum okullarda verilen klasik eğitimin alt

DEVLET REFORMU

gelir grupları yaşam düzeyinde ve iş çevresinde yansısını bulamamasından kaynaklanabilir.

Tüm örneklem grubunun ortalama son 9,8 yıldır kendileri ile görüşme yapıldığında yer aldıkları iş kollarında çalıştıkları saptandı ancak yüzde 52'si daha önce başka işlerde çalışmıştı. Bu yüzde 52 değeri sektördeki hareketliliği ifade ederken yaklaşık son 10 yıldır aynı işte kalmaları özellikle seyyar satıcıların ve pazarcıların biraz daha yüksek eğitim düzeyine ilişkin bilgi, ortalama yaşları, Ankara'da geçen süre ve bu iş kollarında harcanan yıllar bir arada incelendiğinde bu iş kollarında çalışmanın sürekli olduğu izlenimini verir.

Örneklem nüfusunun yarısını kapsayan bu işler arası hareketlilik incelendiğinde iki önemli bilgi ortaya çıktı. Birincisi bu hareketliliğin kentsel ekonomik mekânın belirli bir parçasında sınırlandığını gösterir.

Göçenlerin göç öncesi işleri; gündelik tarım işçiliği, çobanlık, amelilik, seyyar satıcılık gibi alanlarda yoğunlaşıyordu. Ankara'ya göçtükten sonra bu kentte yapılan işlerin çoğunluğu küçük çaplı hizmet alanında yer aldı (bakkal dükkânlarında, diğer dükkânlarda satıcılık-tezgahtarlık, kahvelerde, restoranlarda garsonluk-komilik, odacılık-resepsiyon memurluğu-gece bekçiliği türü küçük memurluk, temizlik firmalarında çalışma, hastabakıcılık, çaycılık, gazete satıcılığı, badana-boya işi, güvenlik görevi, ayakkabı tamirciliği, vb.). Bu grubu enformel işler izledi (kaset satıcılığı gibi seyyar işler, ayakkabı boyacılığı, hamallık, inşaat işçiliği, vb.). Yalnızca yüzde 10 gibi küçük bir grup ufak çaplı ve fazla bir beceri gerektirmeyen üretim işlerinde (araba tamiri, elektrikçi, tornacı gibi iş yerlerinde işçilik) çalışmıştır. Bu grupta beceri düzeyinin düşüklüğü yalnızca sekiz kişinin daha önce şoför olarak çalışabilmiş olmasında da izlenebilir.

Evli çiftlerin çoğunluğunda yalnızca bir kişi çalışmaktadır. İki kişinin çalıştığı aileler tüm ailelerin yüzde 19'unu kapsar. Çırakların dışında tüm örnekleme aile başına 1,39 çalışan düşmektedir. Ailelerde diğer çalışanlar görüşülen kişilerin çoğunlukla oğulları ya da erkek kardeşleridir. Çırakların dışında tüm örnekleme diğer çalışan 159 kişiden yalnızca 14'ü kadındı. Genelde hane başkanlarının eşleri olan bu kadınlar çoğunlukla evlere temizliğe gidiyor ya da temizlik firmalarında çalışıyorlardı. Böylece bu alt gelir gruplarında ailenin geçimi genelde hane başkanı erkeğin sorumluluğundadır. Kadınlar emek pazarına çok az katılırlar.

Ailede diğer çalışanlar genelde görüşülen hane başkanı ile aynı iş kolundadır. Bu durum iç sosyal dayanışmanın bir görüntüsü olması yanı sıra belirli sosyoekonomik ve kültürel niteliklere sahip kişilerin kentsel ekonomik mekânın belirli kesimlerinde ‘sıkıştıklarını’ gösterir. Diğer çalışanlar yedek parça üretimi, tamir-bakım işleri, torna tezgâhları, tesisat işleri gibi ufak çaplı üretim kollarında ya da garsonluk, kahvehanede işçilik, kasiyerlik, gazete satışı, tezgahtarlık, badana-boya, çaycılık gibi küçük çaplı hizmet işlerinde yer alır.

İkinci bilgi ise akraba ve tanıdıkların ekonomik mekâna girişteki önemli rolüdür. Çoğunluk (yüzde 60) işlerini bu kanal ile bulmuştur. Bu durum kentsel ekonomik mekâna girebilme ve bu mekânda tutunabilme konusunda bu gruplara sahip çıkabilecek ve onları yönlendirecek formel kuruluşların yokluğunda bu iç sosyal dayanışmanın önemini vurgular.

Toplam örneklem nüfusunun yüzde 75’inin sosyal güvence olmadan çalışması ise yasa dışı çalışma ortamının boyutları açısından yüksek ve düşündürücü bir veridir.

Mekânsal profil ise katmanlaşma konusunda başka bir ipucu verdi. Örneklem üyelerinin çoğunluğu gecekondur ve küçük apartman bölgelerinde yaşamaktadır. Bu küçük apartmanlar genelde gecekondur mahallelerinde yer alır ve 2981 sayılı yasa ve onu izleyen ilgili yasalar kapsamında gecekondudan dönüşmüş yapılardır. Bu yasalar gecekondur alanlarını yasallaştırmış ve gecekondur sahiplerine bazı koşullar karşılığında dört katlı apartman yapma hakkı vermiştir.

Bu af yasası grubu kapsamına giren gecekondur mahalleleri içinde kentin avantajlı ve prestijli yörelerinde yer alanlar büyük müteahhit firmalar tarafından hızla lüks apartman bloklarına dönüştürülmüştür. Öteki uçta yer alan ve küçük firmalar ve yap-satçılar tarafından bile cazip bulunmayan bazı gecekondur mahalleleri ise mekân ve toprak rantlarının zaman içinde artmasını bekleyerek yapılarını bir anlamda ‘beklemeye’ almışlardır. Bu iki uç arasında, örneğin ana yolların kenarında, manzarası olan, kentin önemli noktalarına yakın olan bazı mahallelerde ise mülkiyet sorunlarını çözebilen ve yasanın gereklerini yerine getiren gecekondur sahipleri, ya yap-satçılar ile ama çoğu kez de iç sosyal dayanışma ağlarından derleyebildikleri ve kendi biriktirdikleri kaynaklar ile gecekondularını 3-4 katlı küçük apartmanlara dönüştürebilmiş-

DEVLET REFORMU

lerdir. Örneklem nüfusun yaşadığı apartmanlar daha çok bu tür mahallelerde yer alır.

Örneklemin yüzde 62'si gecekonduarda, kalan kesim ise bu küçük çaplı apartmanlarda yaşamaktadırlar. Gecekonduada yaşayan gruplar arasında kâhyalar (yüzde 83) ve ayakkabı boyacıları (yüzde 80) başta gelir. Konut türü ve sahipliği açısından iş kolları içinde apartman katlarında kiracı ya da sahibi olarak oturanların yüzdesi seyyar satıcı, pazarcılar ve su satıcılarında yüzde 25-yüzde 40 arasına yükselirken, ayakkabı boyacıları ve kâhyalarda yüzde 13-yüzde 17 düzeylerine düşer.

Gerek gecekonduarda gerekse küçük boyutlu apartmanlarda oturanların yarısı konutlarının sahibidir. Bu bilgi gelirler açısından karamsar bir tablo çizer. Örneklem nüfusunun çoğunluğu son 20,6 yıldır kentte yaşamasına ve çalışmasına karşın gecekondualarının sahibi bile olamamıştır.

Konutlardaki elektrikli aletler içinde en pahalı olan ve gösterişçi tüketim kapsamında yorumlanabilecek, derin donduruculu buzdolabı, video oynatıcısı ve otomatik çamaşır makineleri sahipliği de gene en çok seyyar satıcılar, pazarcılar ve su satıcıları konutlarında yoğunlaşır.

Bu çalışmada kapsanan iş kolları içinde ayakkabı boyacıları ve kâhyalar alt katmanda yer alır ancak tüm iş kolları içinde çalışma koşulları, iş hakları, iş yapısının örgütlenmesi, işler arası hareketlilik gibi ölçütler açısından en altta duran kesim en az eğitilmiş-deneyimli kadın işçilerden oluşan konutta yardımcılarıdır. Seyyar satıcılar, pazarcılar ve su satıcıları gruplarında ise uzun süredir kentte çalışan, eğitimi ve kentsel iş deneyim düzeyi nispeten yüksek olan, hemşeri-akraba-hısım iç sosyal dayanışma ağına sahip olan kesimlerin gelirler, iş sürekliliği, çalışma koşulları, yaşam koşulları açısından daha üst bir katman oluşturduğu 'sezilmektedir'. Nitekim, 1998 yılında görüşülen 100 seyyar satıcının yüzde 42'i gelirlerinin 'yeterli' olduğunu iletmiştir, yüzde 51'inin ise yapmak istedikleri işler gene aynı sektörde odaklanır.

Konutta yardımcılık tümüyle örgütsüz bir alandır. Enformel, sözlü ilişki ağları ile yönetilir ve gelirler genelde memur zamlarını izler. Bu kadınların eğitim düzeyi son derece düşüktür. Bir kesimi kapıcı eşleri olup kocalarının kapıcılık yaptığı apartmanlarda ya da yakın çevredeki konutlara temizliğe giderler. Ailelerin gelir düzeyi düşüktür. Bu düzey, örneklemin erkek üyelerinin konut, araba, dükkân gibi isteklerine kar-

şın kadınların elektrikli ev aletleri, kızlarına çeyiz, altın bilezik, oturma odasına perde gibi isteklerine yansır.

Bu kadınlar zor koşullarda kentte tutunmak ve çocuklarına güvenli bir gelecek hazırlamak için çabalarlar. Görüşülen kadınlar içinde küçük çocukları olanların hepsi çocuklarını okutarak onlara rahat bir yaşam sağlamak istediklerini, bu istekleri yerine gelirse çocukların da onları bu yaşam biçiminden kurtaracaklarını ilettiler. Böylece, daha önce genç çıraklar kesiminde okul terk oranlarının yüksek olduğunu saptadığımız çocuklar bu kadınların kentte daha iyi bir yaşam düzeyine ulaşabilmelerinin tek ümidi olarak belirtmektedir.

Örnekleme kapsamında farklı ekonomik, sosyal hiyerarşiler içinde çeşitli enformel örgütlenmeler de olduğu izlendi. Bu örgütlenmeler, mal dağıtan nüveler ile dağıtıcılar arasında, dağıtıcı-satıcıların kendi aralarında satış alanı paylaşma konusunda yoğunlaşıyordu. Bu örgütlenmeler içinde yer alabilenler daha iyi koşullar, daha düzenli, sürekli gelir elde edebildikleri için sözü edilen katmanlaşmanın üst basamaklarına tırmanabiliyorlar.

Bu çalışmada özellikle de görüşmelerde vurgulanan bir boyut iş kolları içinde bazı iş alanlarının sıkı ilişki ağları tarafından denetlendiğine ilişkindi. Bu bağlamda bazı hemşeri gruplarının bazı belirli iş alanlarında yer alması, bazı hemşeri grupları ve/ya da bazı iş alanlarında çalışanların kentte belirli alanlarda yaşamaları, bazı iş ve hemşeri gruplarının mekânda birbirlerini çekmesi ve itmesi gibi bilgiler saptandı.

Sonuç

- 1980 sonrasında azalan bir hızla da olsa kentlere göç sürmüştür ve sürmektedir. Ancak bu göçün itici ve çekici nedenleri değişmiştir. Kentlerin çekiciliği, yeniden yapılanma süreci bağlamında kentlerin bu sürecin odaklarını oluşturması ile daha da artarken, kırdaki ekonomik itici güçlere siyasal nitelikli boyutlar da eklenmiştir. Kentin çekici güçleri arasında formel sektör ücretleri önemini yitirirken enformel sektörün üst katmanlarında bağımsız iş sahibi olabilme fırsatı ve ücretlere oranla daha yüksek gelir düzeylerine erişebilme umudu, enformel sektörün farklı katmanlarına gerektiğinde aile üyeleri ile birlikte kolay gi-

DEVLET REFORMU

- riş yapabilme olanağı kentin yükselen çekici güçleri arasındadır.
- Sol ya da liberal yaklaşımlarda enformel sektörün gelişme süreci bağlamında giderek formelleşeceği ve ortadan kalkacağı düşüncesi hakimdi. Ancak özellikle 1980 sonrasında sektörün yukarıda değinilen özellikleri, ekonomik ve göç emici sosyal işlevleri belirginleştiğinde, sektörün gelişmeler bağlamında içerik ve form değiştirebileceği ama süreceği kanısı hâkim oldu. Formel sektör genişlediğinde de enformel sektör genişlemekte (formel sektör ile işlevsel ilişki içinde olduğu için), formel sektör daralsa da enformel sektör genişlemektedir (azalan formel sektör işlevlerini bir biçimde yüklediği için). Enformel sektör temel ‘esnek’ özelliği ile ekonomik modellere uyum yaparak gerek gelişmekte olan ülkelerde gerekse de gelişmiş ülkelerde bu modellerin gerektirdiği işlev, içerik ve biçimi üstlenerek sürecektir.
 - Enformel sektör kapsamında içerilen iş kolları legal ve illegal olarak kesin bir ayırım gösterir. Bu legal ve illegal kesimler yan yana çalışabileceği gibi içiçe de eklemlenebilirler. Örneğin ruhsatlı, kayıtlı (bu anlamda legal) işverenler yanlarında ruhsatsız, kayıtsız işçi çalıştırabilirken tek başına ruhsatlı ve ruhsatsız çalışanlar da vardır ki bu ikinci grubu mekânda yakalayabilmek, ayırıştırabilmek daha da zordur.
 - 1980’li yıllardan sonra gelen denetimler özellikle de bu sektörde yaratılan geliri milli gelir hesaplarına aktarabilmek için sektörü kayıt altına alma çabaları, anakentte kent mekânı üzerinde yoğunluğun artması ile mekân rantlarının özellikle merkez alanlarda yükselmesi ve emek pazarı dalgalanması içinde enformel sektörün genişlemesi sektörde mekân rantını toplama işlevini sürdürme, bu rantın paylaşırma haklarına sahip olma amacıyla iç katmanlaşmaların belirmesi, teknolojinin sektörler içinde yayılmasıyla enformel nitelikli bazı işlerin ortadan kalkması ve/ya da ihtisaslaşan formel sektör kesimleri tarafından üstlenilmesi enformel sektörün temel özelliklerinden birisi olan iş kolları arası hareketliliği azaltmış, hareket alanını sınırlamıştır.
 - Enformel sektör kapsamındaki iş kolları içinde çalışma koşullarının, gelirin, iş ve gelir sürekliliğine göre farklılaşmalar sonucu ortaya çıkan katmanlaşmaların üst kesimleri, genelde uzun sü-

redir kentte yaşayan ve çalışan, eğitimi ve kentsel iş deneyim düzeyi biraz daha yüksek olan, bir iş alanında ve/ya da sosyal ilişkiler alanında hemşeri-akraba-hısım grubuna sahip olan, kentte örgütlü kesimlerde yaygın alternatifi olmayan işlerde çalışan kişilerce oluşturulur.

- Ancak bu katmanlar dereceler farkı ile ayrılmakta ve bu farklılaşmalar mekân üzerine yansımamaktadır. Bunun nedeni ise enformel sektörün örgütlü formel sektörlerle işlevsel ilişkiler içinde eklemlenmesi ve bu eklemlili ilişkilerin fiziksel mekânda gözlenebilir ayrışmalara dönüşmemesidir.
- Azalan bu hareketliliğin mekânsal yansıması ise bu hareketliliğin yaratmış olduğu gecekondu türü konutların da esnekliklerini yitirerek 1980 sonrası formel sektör ücretlerine ve sendikal haklar üzerine getirilen baskılara karşın bir taviz olarak da düşünülebilecek rant elde etme olanağının özendirilmesi sonucu ufak çaplı ‘donuk’ apartmanlara dönüşümünde izlenebilir.
- Kentsel yoksulluk ile enformel sektör ilişkisine gelince; 1945’lerden günümüze dek kentsel yoksulluk-göç-gecekondu-enformellik kavramları örtüşmüştür ve kırsal yoksulluğun göç yolu ile kentlere taşındığı, kentsel yoksulluğun kırsal yoksulluğun kentlere ‘taşması’ ile oluştuğu da düşünülmektedir. Ancak enformel sektör bugün gelişmiş ülkelerde de var. Bu çalışmada izlenen ana fikir ise enformelliğin İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomik kalkınma modelleri içinde marjinal değil bu modellerin sürdürülmesinde önemli katkıları olan bir öge olduğu yolundadır. Enformel işleri kente göçenler yaratmadı, yoksulluğu da kente göçenler yaratmadı. Enformalite bir sefalet biçimi değil bir üretim biçimidir, bir ekonomik model ögesidir, yoksulluk ise temelde paylaşım boyutu ağırlıklı bir sistem sorunudur. Enformalite; küçük çaplı üretim ve hizmet birimlerinden sokaklarda dolaşarak yapılan marjinal işlere dek uzanan kapsamı ile nitelik, biçim, içerik değiştirerek ekonomik modeller bağlamında varlığını sürdürecektir. Enformalitenin marjinal ucu ortadan kalksa da, enformel olarak nitelenen tüm iş biçimleri ortadan kalksa da enformalitenin bir türevi olmayan yoksulluğun ortadan kalkacağı ileri sürülemez. Bu nedenle enformalite ile

DEVLET REFORMU

kentsel yoksulluğun örtüşme düzeyi dikkatle incelenmeli ve ayrı konular olarak incelenmelidir.

- Enformel sektör konusunda yapılması gerekenlerin başında sektöre 'hakim' olmak, sektörü tek bir 'enformel' tanımı altında toplamak yerine, sektörü temel özellikleri ölçütünde kategorize ederek, alt grupların tanımını geliştirmek, sayısal boyutlarını saptayacak istatistiksel düzenlemeleri gerçekleştirmek gelmektedir. Bu kategorizasyonun işin temel özelliklerine göre yapılması gerekir. Örneğin kayıtlı olmak, milli gelir hesapları, vergilendirme gibi konular açısından önemli bir veridir ama temel bir iş özelliği değildir. Buna karşın örneğin, emeğin ya da işin gerektirdiği eğitim düzeyi, kullanılan aletlerin ihtisas düzeyi işin temel özelliklerine ilişkin ölçütlerdir ve konutunda tek başına bilgisayar programı yazarak firmalara satan üniversite mezunu bir uzman ile konutunda tek başına bir firmanın tekstil ürünlerinin teyellerini söken bir kadını yalnızca eğitim düzeyleri bilgisi bile ayırabilir. Bu uzman kayıtsız olabilir, kadın işçi ise kayıtlı olabilir. Gene örneğin verim de temel bir ölçüt olmamalı çünkü formel işler verimliliği 'çevre' ve enformel işlere transfer edebilmektedirler.
- Bu kategorizasyon bağlamında farklı bir içeriğe sahip olan kriminal kesim sektör dışına alındıktan sonra emek ve firmalar ayrılabilir ve belgeler açısından kayıtlılık durumları saptanabilir. Bir aşama sonra emek, örneğin, iş statüsü ve eğitim ölçütlerine göre sınıflandığında kendi işine sahip olan, tek başına çalışan ama formel bir iş yapmakta olan bilgisayar uzmanı ile kendi işine sahip olan, tek başına çalışan ve enformel iş yapan kadın işçi ayrılacaktır. Böylece, ücretli çalışan lise mezunu sekreter ile ücretli çalışan üniversite mezunu şirket genel müdürü de ayrılacaktır. Eğitim düzeyi ölçütü, daha da hassas ayrımlar için oturan konut türü ve benzeri ölçütler ile de desteklenebilir. Firmalar konusunda ise, kapitalin ve işin ölçeği ölçütleri firmaların ilk etapta ayrılmasını sağlayabilir. Ayrımın daha da hassaslaşmasının gerektiği durumlarda bu ölçütlere emeğin genel eğitim düzeyi gibi başka ölçütler eklenebilir. Böylece bilgisayar üreten bir firmanın merkez kesimde, mahallede bilgisayar tamir

eden dükkânın ‘çevre’ kesimde, 2-3 işçi çalıştıran, tezgah sahibi pazarcının ise enformel iş kesiminde yer aldığı izlenebilir. Bu üç iş yerinin hepsi kayıtlı ya da hepsi kayıtsız olabilir. Elbette ki bu konuda farklı sınıflamalar geliştirilecektir.

- Bir diğer sorun ise bu dış-çeper emeğini mekânda yakalamaya ve saptamaya ilişkindir. Bu konuda işçi pazarı araştırmaları, vergi karneleri, kimlik numarası ile izlemek gibi yöntemler öneriliyor. Bu tartışmada geliştirilen çerçeve bağlamında sektörün temel ve kendine özgü ayırıcı özelliğinin hareketlilik olduğuna değinilmişti. 1980 sonrasında azalmış olsa bile bu hareketlilik sürmektedir. Hareketli bir değişken, hareketsiz bir sabite göre daha kolay tanımlanabilir. Bu sabit ise mekândır.
- Bu mekân birimi belediye olabilir. Belediyeler sorumlu oldukları mekânı yakından tanırlar. Kent sakinlerine en yakın kamu kurumu da belediyedir. Belediyeler 21. yüzyılda iç örgütlenmeleri yanı sıra vergi toplayabilmek, plan yapabilmek, talep edilen hizmetleri sunabilmek için teknolojilerini değiştirmek zorundadırlar. Bu konuda, yer altı ve yer üstü fiziksel tüm özellikler yanı sıra tek tek konutlarda yaşayan nüfusun her bir üyesinin demografik ve ekonomik özelliklerinin kaydedildiği coğrafi bilgi sistemleri-GIS ve yönetim bilgi sistemleri-MIS belediyelere tam bir mekân ve nüfus bilgisi sağlayacaktır. Devlet İstatistik Enstitüsünün belediyeler ile bu konuda iletişime geçmesi çözümü çabuklaştıracaktır.
- Enformel sektörü kayıtsız ve dolayısıyla gelirinin milli gelir hesaplarına yansımadağı, vergiden kaçan bir kesim olarak nitelemek yerine emek pazarının yalnızca formel kesiminin değil enformel kesiminin de ücret, sosyal haklar gibi öğelerini kapsayan politikalar geliştirilmelidir.

Enformel sektörün; milli gelir hesapları, maliye, vergi, istatistik gibi konuları doğrudan ilgilendiren boyutları yanı sıra farklı bir etkisine dikkat çekmek gerekir.

Sektörde 1980 öncesi hareketliliğin kişiye daha iyi yaşam koşulları elde edebileceği umudunu sağlaması özellikle göçenleri statükocu davranışlara itmiş ve bu anlamda sistemin sürekliliğine katkıda bulunmuştur. Ancak 1980 sonrasında bu hareketliliğin gerek hızının gerekse de

DEVLET REFORMU

kapsadığı alanın sınırlanması özellikle de referans alanı artık kent ortamı olan genç alt gelir gruplarını daha iyi yaşam koşulları elde edebilecekleri konusunda umutsuzluğa sürüklemiştir. Bu ümitsizlik ortamında kendilerine açık iki çıkış kanalı vardır; rant elde etme olanağı ve hemşeri-akraba-hısım iç sosyal dayanışma ağı. 1990'lı yıllarda rant konusunda kısıtlamaların getirilmesi ve 1980'li yıllar boyunca kent mekânındaki rant alanlarının düzeylerine göre belirlenmesi bu konudaki umutları sınırlamıştır.

Bu durumda alt gelir grupları işlevi çok artan; kentin ekonomik ve fiziksel mekânlarında tutunma olanaklarını, bu konulardaki fırsatları ve kent olanaklarına ilişkin bilgi kaynağı yanı sıra kentte neredeyse tek güvence-sigorta işlevini üstlenen iç sosyal dayanışma ağlarına çekilmekte, parçalanmakta, kentin diğer kesimlerine karşı yabancılaşmaktadır. Ancak bu iç gruplar kişiye yeterli bir güven ve rahatlık duygusu veremez ve kişiler üzerindeki tüketim sınırlamalarının, aile sorumluluklarının ve giderek artan yüksek yaşam maliyeti baskılarını çok fazla azaltamaz. Aynı alanda mücadele aile birimlerini iç sosyal ağ içindeki diğer ailelere karşı da dikkatli bir konuma iter. Bu durum alt gelir grubu üyelerini kişisel bunalıma, toplumsal yabancılaşmaya ve özellikle de gençleri illegal gruplara itebilir.

Enformalite olgusu yanı sıra toplumun sürekliliği açısından sosyal mekânda biçimlenmeye başlayan bu sorunun tartışılması önem kazanmaktadır.

Notlar

1. Enformel sektöre ilişkin İngilizce literatürde 13 kadar terim kullanılmıştır: *undeclared, non-institutional, illegal, secondary, hidden, black, underground, parallel, casual, shadow, cash, twilight, fourth sector*.
2. Keith, Hart. (1973), "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 2.
3. Örneğin:
 - Indira, Hirway. "Formal and Informal Sectors: Need for a Modified Classification", Second Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics, Delhi Group, 28-30 Nisan 1998, DIE, Ankara.
 - Lourdes Urdenata-Ferran, "Concepts and Classifications to Improve Statistics on Home-Based Workers", Second Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics, Delhi Group, 28-30 Nisan 1998, DIE, Ankara.
4. Bu saha araştırması yazarın ILO adına 1998 ve 1999 yıllarında hazırladığı "Enformel Sektörde Değişen İlişkiler" ve "Enformel Kimlikli Kentliler" başlıklı basılmamış çalışmalardan alınmıştır.
5. Saha araştırması ODTÜ, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü 2. sınıf öğrencileri tarafından yürütülmüştür.

Kaynakça

- Bulutay, Tuncer. *Employment, Unemployment and Wages in Turkey*, Ankara: ILO and State Institute of Statistics, 1995.
- Castells, Manuel. *The Rise of Network Society*. Great Britain: T.J. Press Lim., 1996.
- Celestin, J.B. (Ed). *Urban Informal Sector Information: Needs and Methods*, ILO, Geneva, 1989.
- Hirway, Indira. "Formal and Informal Sectors: Need for a Modified Classification", Second Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics-Delhi Group. 28-30 Nisan 1998, DIE, Ankara.
- ILO, "The Employment and Conditions of Domestic Workers in Private Households", *International Labour Review*, 102:4, Oct. 1970.
- ILO, "Employment, Incomes and Equality", Geneva, 1973.
- ILO, "Industrial Relations and the Informal Sector", *World Labour Report; Industrial Relations, Democracy and Social Stability*, 1997-98.
- Jordan, Bill. *A Theory of Poverty and Social Exclusion Policy*, England: Polity Press, 1996.
- Karlı, Fatma. "Women and Outwork: The Export-Oriented Hand-Knitting Industry in Ankara", Unpublished Masters Thesis, Dept. of Sociology, METU, Ankara, 1992.
- Mingione, Enzo. "Informalization, Restructuring and the Survival Strategies of the Working Class", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 7, 1983.
- Özar, Ş. "Kentsel Kayıtdışı Kesimde İstihdam Sorununa Yaklaşımlar ve Bir Ön Saha Çalışması", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Cilt 23, Sayı 4, 1996.
- Pahl, R. E. "Some Remarks on Informal Work, Social Polarization and the Social Structure", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 12, 1988.
- Portes, Alejandro and Schauffler, Richard. "Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector", *Population and Development Review*, Vol. 19, no:1, March 1993.

- Radwan, Samir. "The Future of Urban Employment", paper presented at Cities for People in a Globalizing World, UNDP, Marmaris Roundtable, 19-21 April 1996.
- Ranis, Gustav and Stewart, Frances. "The Urban Informal Sector within a Global Economy", paper presented at Cities for People in a Globalizing World, UNDP, Marmaris Roundtable, 19-21 April 1996.
- Sethuraman, S.V. "The Informal Sector: Concept, Measurement and Policy", *International Labour Review*, Vol. 14/1, July-August 1976.
- Souza, Paulo R. and Tokman, Victor E. "The Informal urban Sector in Latin America", *International Labour Review*, Vol. 14/1, no: 3, November-December 1976.
- Şenyapılı, T. *Bütünleşmemiş Kentli Nüfus Sorunu*, Ankara: ODTÜ Yayını, 1978.
- Şenyapılı, T. *Gecekondu: 'Çevre' İşçilerin Mekânı*, Ankara: ODTÜ Yayını, 1981.
- Şenyapılı, T. "A New Stage of Gecekondu Housing in İstanbul", *Development of İstanbul Metropolitan Area and Low Cost Housing*, İstanbul: Turkish Social Science Association, Municipality of Greater İstanbul and IU-LA-EMME Publication, 1992.
- Şenyapılı, T. "Emek Pazarında Değişmeler", *Kent Planlama, Politika, Sanat*, Ankara: ODTÜ Yayını, 1994.
- Teilhet-Waldorf, Saral and Waldorf, William H. "Earnings of Self-Employed in an Informal Sector: A Case Study in Bangkok", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 31, no: 3, 1983.
- Thomas, J.J. *Informal Economic Activity*, Ann Arbor, the University of Michigan Press, 1992.
- TMMOB, Şehir Plancıları Odası, *Planlama, Tarık Okyay'ı Anma Sayısı*, 92/1-4, Ocak-Aralık 1992.

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000

1000