

T.C.
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'NİN KENTLEŞMESİNDE
İLLER BANKASI'NIN DEĞİŞEN ROLÜ

Kader DOĞAN

DOKTORA TEZİ

Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı

Şehir Planlama Programı

Danışman

Prof. Dr. Zeynep ENLİL

Nisan, 2024

T.C.
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE'NİN KENTLEŞMESİNDE İLLER BANKASI'NIN
DEĞİŞEN ROLÜ**

Kader DOĞAN tarafından hazırlanan tez çalışması 19.04.2024 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, Şehir Planlama Programı **DOKTORA TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Zeynep ENLİL
Yıldız Teknik Üniversitesi
Danışman

Jüri Üyeleri

Prof. Dr. Zeynep ENLİL, Danışman
Yıldız Teknik Üniversitesi

Prof. Dr. İclal DİNÇER, Üye
Yıldız Teknik Üniversitesi

Prof. Dr. H. Çağatay KESKİNOK, Üye
Orta Doğu Teknik Üniversitesi

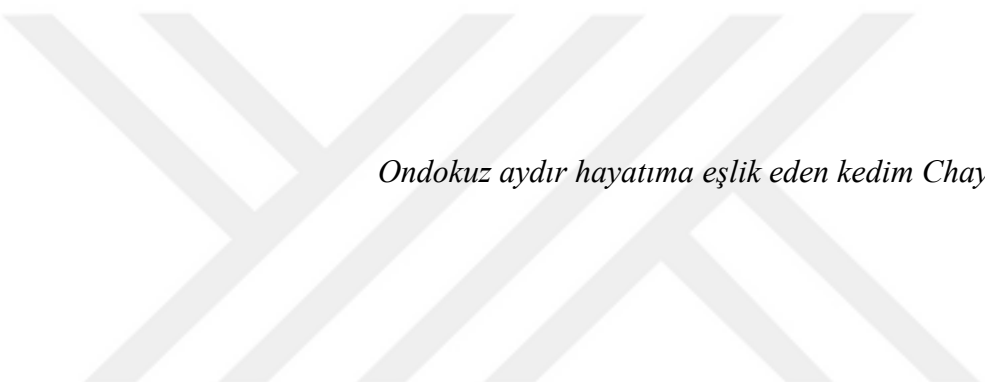
Doç. Dr. Oya AKIN, Üye
Yıldız Teknik Üniversitesi

Prof. Dr. Binnur ÖKTEM ÜNSAL, Üye
Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi

Danışmanım Prof. Dr. Zeynep ENLİL sorumluluğunda tarafımca hazırlanan “Türkiye’nin Kentleşmesinde İller Bankası’nın Değişen Rolü” başlıklı çalışmada veri toplama ve veri kullanımında gerekli yasal izinleri aldığımı, diğer kaynaklardan aldığım bilgileri ana metin ve referanslarda eksiksiz gösterdiğimi, araştırma verilerine ve sonuçlarına ilişkin çarpıtma ve/veya sahtecilik yapmadığımı, çalışmam süresince bilimsel araştırma ve etik ilkelerine uygun davrandığımı beyan ederim. Beyanımın aksinin ispatı halinde her türlü yasal sonucu kabul ederim.

Kader DOĞAN

İmza



Ondokuz aydır hayatıma eşlik eden kedim Chaya'ya,

TEŞEKKÜR

Bu doktora tezinin hazırlanmasında ve tamamlanmasında emeği geçen ve bana destek olan birçok değerli kişi ve kuruma içten teşekkürlerimi sunmak isterim.

Öncelikle, tez danışmanım değerli hocam Prof. Dr. Zeynep Enlil'e en derin şükranlarımı sunuyorum. Kendisi, akademik yolculuğum boyunca bilgi ve deneyimleriyle bana yol gösterdi, sabrı ve teşvikleriyle süreci daha verimli ve anlamlı hale getirdi. Tez izleme komite hocalarım Prof. Dr. İclal Dinçer ve Prof. Dr. H. Çağatay Keskinok'a da değerli katkıları ve yapıcı eleştirileri için teşekkür ederim. Onların rehberliği ve desteği, tezimin şekillenmesinde büyük rol oynadı. Geçen süre boyunca ve sonunda onlardan öğrendiğim en önemli şeyler, “öğrenmenin bir süreç olduğu ve bulunduğum aşamanın benimle ilgili her şeyi ifade etmediği” ve “akademik görgünün ne demek olduğu” oldu. Bu süreci bu kadar deneyimli ve değerli hocalarla geçirdiğim için çok şanslıyım.

Tez savunma sınavı jüri üyelerim Prof. Dr. Binnur Öktem Ünsal ve Doç. Dr. Oya Akın'a, kıymetli zamanlarını ayırarak tezimi değerlendirdikleri ve değerli görüşlerini paylaştıkları için teşekkür ederim.

Bu süreçte bana her zaman destek olan yakın arkadaşım ve meslektaşım Arş. Gör. Dr. Çiğdem İbişoğlu'na özel bir teşekkür borçluyum. Hem akademik hem de kişisel anlamda yanımda olduğu için minnettarım. Teknik konularda her daim yardımına koşan yakın arkadaşım Arş. Gör. Elif Kırpık'a da içtenlikle teşekkür ederim. Onun desteğiyle tezim için gerekli haritalar ortaya çıktı ve süreç kolaylaştı. Bu süreçte manevi desteğiyle de her zaman yanımda oldu.

Sevgili arkadaşlarım ve meslektaşlarım Arş. Gör. Dr. Fahriye Yavaşoğlu, Arş. Gör. Tuğba Tuncer-Tiryaki ve Arş. Gör. Dr. Mahfuz Aktaş'a çok teşekkür ederim. Bu süreçte bana verdikleri destekle motivasyonumu hep yüksek tuttular.

Yıldız Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama bölümünde araştırma görevlisi olan iş arkadaşlarıma ayrıca teşekkür etmek isterim. Hepsinin bu süreçleri kolaylıkla geçirmesini dilerim.

Akademik ortamda tanıştığım ve birlikte çalışma fırsatı bulduğum tüm hocalarıma ve arkadaşlarıma da teşekkür ederim; onların varlığı, akademik hayatımı zenginleştirdi.

Ayrıca tez kapsamında kullanılan veri tabanına ulaşmamızda yardımlarını esirgemeyen Şehir Plancısı Jale Kuyululu ve Şehir Plancısı Mutlu Dulkadir'e teşekkürü borç bilirim.

Annem ve ablalarım bu uzun süreç boyunca sabırları ve sevgileriyle bana güç verdiler. Onların inancı ve desteği benim için çok önemli oldu. Güzel yeğenlerim Ela, Bade ve küçük Tuna bu süreçte güzel gülüşleriyle her zaman bana kaynak oldular.

Son olarak, bu tezin hazırlanmasında doğrudan veya dolaylı olarak katkıda bulunan herkese ve kendime teşekkür ederim.

Kader DOĞAN

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	iv
KISALTMA LİSTESİ	vii
ŞEKİL LİSTESİ	viii
TABLO LİSTESİ	ix
HARİTA LİSTESİ	x
ÖZET	xi
ABSTRACT	xiii
1 GİRİŞ	1
1.1 Amaç ve Araştırma Kurgusu.....	1
1.2 Kapsam.....	5
1.3 Yöntem.....	7
1.4 Orijinal Katkı	12
2 SERMAYE BİRİKİM SÜRECİNDE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ	15
2.1 1980 Öncesi Sermaye Birikim Süreçleri ve Devletin Rolü	19
2.2 1980 Sonrası Sermaye Birikim Süreçleri ve Devletin Rolü	24
3 ULUSAL SERMAYE BİRİKİMİ SÜRECİNDE İLLER BANKASI	30
3.1 Tarihsel Arka Plan: Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti Dönemi.....	31
3.2 Kuruluş Dönemi: Belediyeler Bankası'ndan İller Bankası'na İlk Yeniden Yapılanma Süreci.....	55
3.3 Kurumsal Gelişme: Hızlı Kentleşme Karşısında Planlamanın Mücadelesi	72
4 ULUSLARARASILAŞAN SERMAYE BİRİKİM SÜRECİNDE DEVLETİN ROLÜ VE İLLER BANKASI	86
4.1 Kurumsallaşma ve Etkinleşme: Sermayenin Kentleşmesinin Yarattığı Kurumsal Dönüşümün Başlangıcı	89
4.2 İşlevsizleşme Dönemi: 2000 Sonrası Rantın Kentleşmesi Sürecinde İşlevsizleşen Kurumlar.....	107
5 SONUÇ	121
KAYNAKÇA	127
TEZDEN ÜRETİLMİŞ YAYINLAR	139

KISALTMA LİSTESİ

A.Ş.	Anonim Şirket
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EMME	Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
GSMH	Gayri Safı Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safı Yurtiçi Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
IULA	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
İBBS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülü
KÖİ	Kamu-Özel İşbirlikleri
KÖY	Kalkınmada Öncelikli Yöre
ODTÜ	Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OEEC	İktisadi İşbirliği Teşkilatı
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMMOB	Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	Türkiye ve Orta-Doğu Amme Enstitüsü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi
UNCHS	Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WTO	Dünya Ticaret Örgütü

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1.1	Araştırma kurgusu.....	3
Şekil 1.2	Plan sayıları temelinde İller Bankası dönemleri (1945-2020)	12
Şekil 3.1	2301 sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun'un kabulü	40
Şekil 3.2	Belediyeler Bankası'nın kuruluşu.....	41
Şekil 3.3	1933-1945 arası yerel yatırımlarda ilişkiler sistemi	45
Şekil 3.4	İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi (İBBS Düzey 1) bölgelere göre dağılımı (1945-1959).....	65
Şekil 3.5	1945-1959 yılları arasında İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin değişimi	69
Şekil 3.6	1960-1974 yılları arasında İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin değişimi	77
Şekil 3.7	İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi (İBBS Düzey 1) bölgelere göre dağılımı (1960-1974).....	80
Şekil 4.1	1980'lerle kentin değişen anlamı	87
Şekil 4.2	1975-1999 yılları arasında İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin değişimi	98
Şekil 4.3	İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi (İBBS Düzey 1) bölgelere göre dağılımı (1975-1999).....	99
Şekil 4.4	2000-2020 yılları arasında İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin değişimi	114
Şekil 4.5	İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi (İBBS Düzey 1) bölgelere göre dağılımı (2000-2020).....	115

TABLO LİSTESİ

Tablo 2.1 Tarihsel süreçte sermayenin uluslararasılaşmasının aşamaları ve devletin rolü.....	18
Tablo 2.2 Sermayenin uluslararasılaşması ve Türkiye’de devletin değişen rolü ..	29
Tablo 3.1 Yerel yönetim bankacılığının ülkelerdeki ilk örnekleri	42
Tablo 3.2 1923-1945 yılları arasında işletmeye açılan demiryolu hatları	50
Tablo 3.3 Tarihsel arka plan değerlendirme özeti	54
Tablo 3.4 Kuruluş yılları ile İller Bankası’nın taşra teşkilatları	64
Tablo 3.5 İller Bankası’nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1945-1959)	66
Tablo 3.6 Kuruluş dönemi özet değerlendirmesi.....	71
Tablo 3.7 İller Bankası’nın yaptığı planlama yarışmaları	78
Tablo 3.8 İller Bankası’nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1960-1974)	80
Tablo 3.9 Kurumsal gelişme dönemi özet değerlendirmesi	85
Tablo 4.1 İller Bankası’nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1975-1999)	99
Tablo 4.2 Kurumsallaşma ve etkinleşme dönemi özet değerlendirmesi	106
Tablo 4.3 İller Bankası’nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1975-1999)	116
Tablo 4.4 İşlevsizleşme dönemi özet değerlendirmesi	120

HARİTA LİSTESİ

Harita 3.1 Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayi Planlarına göre kurulmuş, kurulmakta ve kurulacak olan sanayi tesisleri	36
Harita 3.2 Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde bulunan demiryolu hatları	50
Harita 3.3 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1945-1959)	65
Harita 3.4 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımı (1945-1959)	66
Harita 3.5 1945-1959 yılları arasında nüfusun ve İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımının değişimi	68
Harita 3.6 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1960-1974)	79
Harita 3.7 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımı (1959-1974)	81
Harita 3.8 1960-1974 yılları arasında nüfusun ve İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımının değişimi	83
Harita 4.1 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımı (1975-1999)	100
Harita 4.2 1975-2000 yılları arasında nüfusun ve İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımının değişimi	103
Harita 4.3 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1975-1999)	104
Harita 4.4 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin yerleşme düzeyinde coğrafi dağılımı (2000-2020)	115
Harita 4.5 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımı (2000-2020)	116
Harita 4.6 2000-2020 yılları arasında nüfusun ve İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımının değişimi	117

Türkiye'nin Kentleşmesinde İller Bankası'nın Değişen Rolü

Kader DOĞAN

Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı

Şehir Planlama Programı

Doktora Tezi

Danışman: Prof. Dr. Zeynep ENLİL

İller Bankası cumhuriyetin ilanının ardından ekonomik, politik ve mekânsal yapıyı yeniden inşa etmeye dönük politikalar doğrultusunda kurulmuş bir yerel yönetim bankasıdır. Kuruluşundan itibaren Türkiye planlama pratiğine çok önemli katkıları olan bu kurum, geçmişten günümüze ulusal ve uluslararası düzlemlerde yaşanan ekonomik, siyasal ve toplumsal dönüşümler ve kentleşme dinamiklerinin etkisiyle bir değişim süreci yaşamıştır. Bu süreç içerisinde değişen bazı görev ve yetkileri nedeniyle Türkiye'nin mekânsal planlama pratiğine olan etkisi aynı düzeyde devam etmemiştir. Bu çalışmada “Hem İller Bankası gibi Türkiye’de kent planlamanın gelişimi, kurumsallaşması ve kentsel gelişime yön verilmesi bakımından önem taşıyan bir kurumun ortaya çıkışını, geçirdiği dönüşümleri dünyanın ve Türkiye’nin sosyo-ekonomik ve politik bağlamı içinde kuramsal bir çerçevede analiz etmek; hem de bu kurumun planlama faaliyetlerini belgeleyerek Türkiye’nin planlama tarihine bilimsel bir katkıda bulunmak” amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, İller Bankası’nın değişimi sermaye birikim süreçlerinde devletin değişen rolü perspektifinde ele alınmıştır. Çünkü İller Bankası dünyada ve Türkiye’de neoliberal politikaların hakim olduğu sermaye birikimin uluslararasılaşması sürecinde 1980’li İlbank A.Ş’ye dönüştürülerek, görev ve yetkileri daraltılmıştır. Bu bağlamda İller

Bankası'nın planlama faaliyetlerinde doğrudan ya da dolaylı olarak etkili olan ekonomik, politik, kurumsal ve yasal-yönetimsel düzenlemeler üzerinden bir irdeleme yapılmış ve İller Bankası'nın geçirdiği dönüşüm süreci tarihsel ve ilişkisel bir yaklaşımla incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: İller Bankası, sermaye birikim süreci, sermayenin uluslararasılaşması, devletin değişen rolü, kurumsal dönüşüm, Türkiye planlama sistemi



The Changing Role Of Iller Bank in Turkiye's Urbanization

Kader DOĞAN

Department of Urban and Regional Planning

Doctor of Philosophy Thesis

Supervisor: Prof. Dr. Zeynep ENLİL

Iller Bank is a local government bank established in accordance with the policy of rebuilding economic, political, and spatial structures after the founding of the Republic of Turkey. Since its foundation, this institution has made significant contributions to Turkey's planning practice. However, due to the impact of economic, political, and social transformations at the national and international levels, as well as the dynamics of urbanization, it has undergone a process of change. Because of certain changes in its duties and powers during this process, its influence on the spatial planning practice in Turkey has not remained constant. The aim of this study is “to analyze the emergence and transformations of the Iller Bank, a significant institution in Turkey in terms of the development and institutionalization of urban planning and its role in shaping urban development within the socio-economic and political context of the country, while at the same time contributing to Turkey's planning history by documenting the planning activities of this institution”. In accordance with this objective, the transformation of Iller Bank has been examined from the perspective of the changing role of the state in the processes of capital accumulation. This is because the Iller Bank was transformed into İlbank A.Ş. in the 1980s during the process of internationalisation

of capital accumulation dominated by neoliberal policies in the world and in Turkey, and its duties and powers were narrowed down. In this context, an examination has been conducted on the economic, political, institutional, and legal-administrative regulations that directly or indirectly influence İller Bank's planning activities. The transformation process of İller Bank has been analyzed with a historical and relational approach.

Keywords: İller Bank, capital accumulation process, internationalization of capital, changing role of the state, institutional transformation, planning system in Türkiye



Bu tezde, Türkiye’de kentsel planlamanın gelişimi ve kurumsallaşması açısından büyük önem taşıyan bir kurum olarak İller Bankası’nın ortaya çıkışı ve geçirdiği dönüşüm süreci incelenmektedir. Kuruluşundan günümüze İller Bankası’nın değişen rolü, Dünya konjonktüründe yaşanan değişimler, dünya ekonomisinin yeniden yapılanması, devletin değişen rolü ve bir regülasyon aracı olan planlamaya giderek değişen bakış açısı ve Türkiye’nin sosyo-ekonomik ve politik bağlamı çerçevesinde irdelenmektedir. İller Bankası tarafından yapılan planların, yıllara göre yerleşme düzeyinde sayısal ve mekânsal olarak belgelendiği bu çalışmada, planlamanın kurumsal yapısı ile mekânsal planlama faaliyetleri arasındaki ilişkiyi çözümlemeye dönük bir değerlendirme ortaya konulmaktadır.

1.1 Amaç ve Araştırma Kurgusu

Cumhuriyet’in kuruluşunun ardından Türkiye’de yeni bir ulus devlet inşa etme vizyonu doğrultusunda ekonomik, sosyal ve mekânsal yapıyı dönüştüren çeşitli politikalar benimsenmeye başlamıştır. Bu politikaların hayata geçirilebilmesi içinse yeni birtakım yasal-yönetmelik düzenlemelere ve kurumsal yapılanmalara ihtiyaç doğmuştur. Bu yeniden yapılanma sürecinin bir uzantısı olarak ortaya çıkan kurumlardan biri de İller Bankası olmuştur.

İller Bankası 1945 yılında bir yerel yönetim bankası olarak kurulduğu tarihten günümüze kurumun görev, faaliyet ve yetkilerinde çeşitli değişiklikler gerçekleşmiştir. Kurumlar içinde bulunduğu tarihsel kesite uygun olarak ya ortaya çıkmakta ya da yeniden yapılandırılmaktadırlar. Bu açıdan bakıldığında; 1933 yılında Belediyeler Bankası olarak kurulduğu tarih Banka’nın doğumunu, 1945 yılında ‘İller Bankası’ adını alarak görev ve yetkilerinin genişletilmesi ve 2011 yılında ‘İlbank A.Ş.’ adı altında görev ve yetkilerinin daraltılması ise Banka’nın yeniden yapılandırılmasını ifade etmektedir. Bu değişimi devletin değişen rolü perspektifinde ortaya çıkan kurumsal dönüşümler ile anlamlandırmak gereklidir.

Yeni kurulan bir ulus devlet olan Türkiye Cumhuriyeti’nin ekonomik, politik ve mekânsal politikaları doğrultusunda kurulan Belediyeler Bankası, dünyada yaşanan

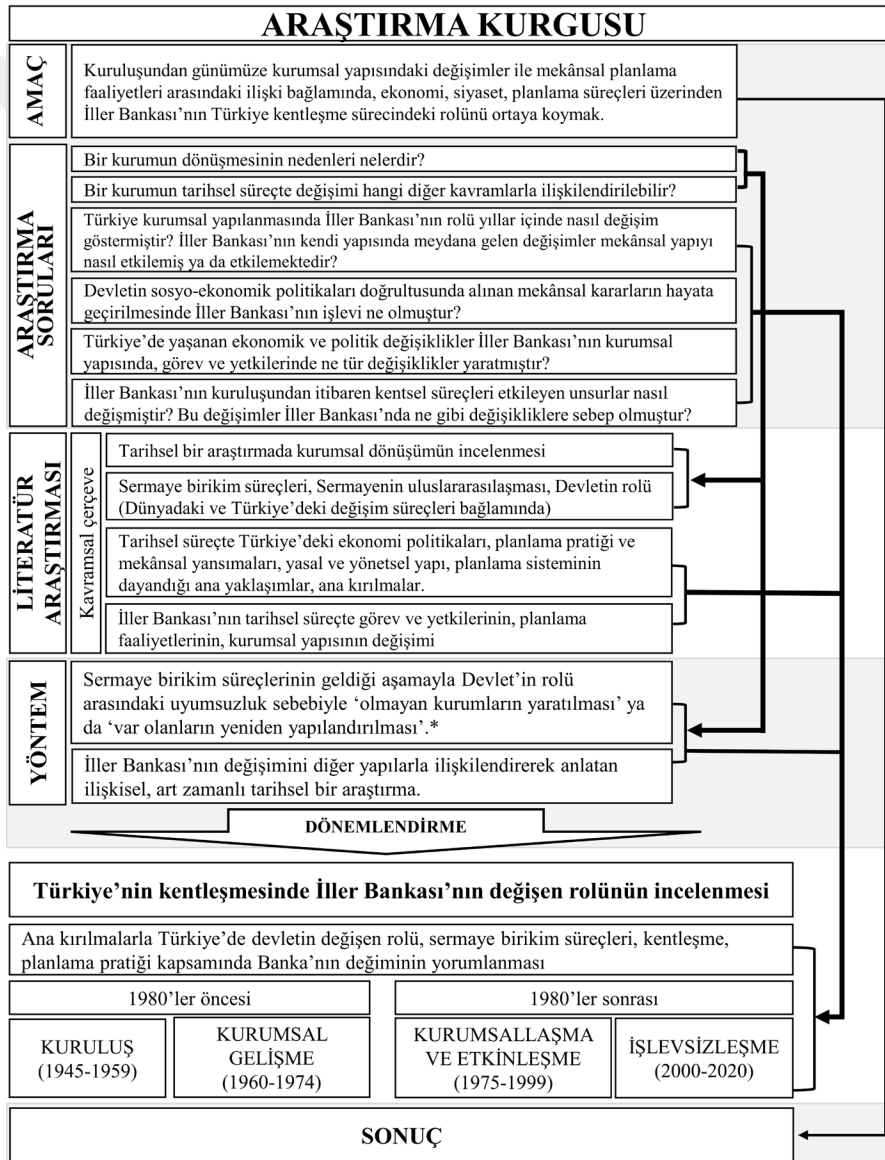
ekonomik ve siyasi krizler sebebiyle Türkiye’de oluşan ekonomik ve politik atmosferle 1945 yılında yeniden yapılandırılarak İller Bankası olmuştur. Yine 1970’lerde dünyada yaşanan krizler sebebiyle ülkede benimsenen neoliberal politikalar kapsamında yeni bir dönüşüm süreci başlamış ve böylece kurum tasfiye edilmiştir. Bu bağlamda tezin temel savı; “bir ulus devlet kurumu olarak kurulan İller Bankası, neoliberal politikaların hâkim olduğu devlet yapısına uygun bir kurum olmadığından 1980’lerle birlikte dönüşüm süreci başlamış ve tasfiye edilmiştir” olarak belirlenmiştir. Bu durumu çözümleyebilmenin yolu tüm süreci tarihsel olarak ele alarak bu belirleyici etkiyi açıkça göstermektir. Bu bağlamda İller Bankası’nın hangi ihtiyaçlar ve politikalar doğrultusunda ortaya çıktığı; değişip, dönüştüğü çözümlenmektedir. Bu kapsamda tezin zamansal kapsamı olan ‘1923-2024’ aralığında bu dönüşüm anlatılmaktadır. Dolayısı ile genel-kuramsal bağlamı temelinde İller Bankası’nın yaşadığı bu değişimin siyasi, ekonomik, toplumsal, mekânsal, kurumsal ve planlama ile ilgili yansımalarının ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Çalışmada, İller Bankası’nın kurumsal yapısını çözümlemek üzere Türkiye’de ekonomi, siyaset, planlama ve yasal-yönetmelik süreçler kendi içlerinde dönemlere ayrıştırılarak incelenmektedir. Bu bilgiler ışığında İller Bankası’nın kurumsal öyküsü üzerinden bir dönemlendirme çalışması yapılarak her bir dönem için Banka’nın o dönem içerisindeki işlevi, verdiği hizmetler ve planlama faaliyetleri ile mekânsal müdahale biçimleri değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme, İller Bankası’nın faaliyete başladığı yıllardan itibaren yapmış olduğu imar planlarının yerleşmelere dağılımı üzerinden çözümlenerek yapılmaktadır. Böylece İller Bankası’nın devletin rolü ile ilişkisi incelenerek, Banka’nın Türkiye’nin kentleşme sürecindeki rolüne-etkisine ilişkin bulgular ortaya konulmaktadır.

Bu doğrultuda tezin bir diğer amacı; “ekonomi, siyaset, planlama süreçleri üzerinden İller Bankası’nın Türkiye kentleşmesine ne ölçüde yön verebildiğini değerlendirmek” şeklinde ifade edilebilir. Bu sürecin belli zamanlarında Türkiye’nin mekânsal planlama faaliyetlerindeki en önemli aktörlerden biri olarak İller Bankası’nın kurumsal olarak geçirdiği değişim, planlama paradigmasının ve buna bağlı olarak Türkiye planlama sisteminin nasıl evrildiğine ilişkin de ipuçları vermektedir. Kurumun planlama faaliyetlerinin ülkedeki sosyo-ekonomik dinamikler ve yapısal koşullarla ilişkili olarak ele alınması sayesinde tezin

Türkiye'nin mekânsal planlama tarihine önemli bir katkı sağlayacağı öngörülmektedir.

Çalışmanın temel savı doğrultusunda Şekil 1.1'de görülen araştırma kurgusu tasarlanmıştır. Araştırma (1) amaç ve araştırma sorularının belirlenmesi, (2) amaca uygun olarak literatür araştırması, (3) kavramsal çerçevenin oluşturulması ve yöntemin belirlenmesi, (4) yönteme uygun olarak verinin elde edilmesi ve tasnif edilmesi, (5) elde edilen kavramsal ve sayısal verilerin dönemler bazında İller Bankası'nın dönüşümünü ortaya koyacak şekilde art zamanlı bir yaklaşımla yorumlanması, (6) sonuç ve değerlendirme olmak üzere altı aşamalı olarak kurgulanmıştır.



*Akçay (2009) bir kurumun dönüşümünün incelenmesi için önerdiği alternatif çerçeve önerisi.

Şekil 1.1 Araştırma kurgusu
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Tezin amacı doğrultusunda açılımlar sunarak araştırmayı şekillendiren alt araştırma soruları şöyle sıralanmaktadır:

- (a) Bir kurumun dönüşmesinin nedenleri nelerdir?
- (b) Bir kurumun tarihsel süreçte değişimi hangi diğer kavramlarla ya da süreçlerle ilişkilendirilebilir?
- (c) Türkiye kurumsal yapılanmasında İller Bankası'nın rolü yıllar içinde nasıl değişim göstermiştir? İller Bankası'nın kendi yapısında meydana gelen değişimler mekânsal yapıyı nasıl etkilemiş ya da etkilemektedir?
- (d) Devletin sosyo-ekonomik politikaları doğrultusunda alınan mekânsal kararların hayata geçirilmesinde İller Bankası'nın işlevi ne olmuştur?
- (e) Türkiye'de yaşanan ekonomik ve politik değişiklikler İller Bankası'nın kurumsal yapısında, görev ve yetkilerinde ne tür değişiklikler yaratmıştır?
- (f) İller Bankası'nın kuruluşundan itibaren kentsel süreçleri etkileyen unsurlar nasıl değişmiştir? Bu değişimler İller Bankası'nda ne gibi değişikliklere sebep olmuştur?

Literatür araştırması, belirlenen araştırma soruları doğrultusunda konu gereği genellikle ulusal yazına dayalı olarak yapılmıştır. Şekil 1.1'de görüldüğü gibi bu aşamada ilk olarak a ve b sorularına yanıt aranmıştır. Bu literatür taraması neticesinde -kapsam ve yöntem başlıkları altında anlatılan- kavramsal çerçeve ve yöntem ortaya konulmuştur. Böylece İller Bankası'nın değişimi üçüncü ve dördüncü bölümlerde bu çerçeveye uygun olarak değerlendirilmiştir. Literatür araştırmasının ikinci kısmını; İller Bankası'nın tarihsel arka planı, kuruluşu, gelişimi, planlama işlevinde yaşanan değişimler ve Türkiye'de ekonomi, siyaset, kentleşme politikaları, planlama yaklaşımları oluşturmaktadır. Bu kısımda ise c, e, d ve f sorularına yanıt aranmıştır.

İller Bankası'nın Türkiye kentleşmesi bağlamında değişen rolünün ekonomi politikaları, kentleşme pratiği ve mekânsal süreçler, yasal ve yönetsel koşullar, planlama yaklaşımları gibi unsurlar bağlamında çok boyutlu ve geniş bir perspektifle değerlendirilmesine ihtiyaç vardır. Bu sebeple literatür taraması aşamasından sonra -ışığında- değişimin kırılma noktaları belirlenmiştir. Çeşitli kaynaklardaki ekonomi politikaları, kentleşme süreçleri, planlama kuramları, yasal-yönetsel sistemler temelinde yapılmış farklı çalışmalardan da faydalanılarak, İller Bankası'nın planlama işlevi ekseninde özgün bir dönemlendirme çalışması

oluşturulmuştur. 1980'ler öncesi ve sonrası olarak saptanan ana kırılmalar altında; birinci dönem 'kuruluş' (1945-1959), ikinci dönem 'kurumsal gelişme' (1960-1974), üçüncü dönem 'kurumsallaşma ve etkinleşme' (1975-1999) ve son dönem 'işlevsizleşme' (2000-sonrası) olarak belirlenmiştir. Bu dört dönem üzerinden 1945'ten bu yana İller Bankası tarafından yapılmış planlar ve mekânsal dağılımlarına dair bulgular ortaya konularak literatürden elde edilen bilgilerle bir arada yorumlanmıştır. Bu şekilde Türkiye'nin kentleşmesinde İller Bankası'nın değişen rolü; art zamanlı (diyakronik), ilişkisel bir bakış açısıyla sistematik olarak incelenmiştir.

Son aşamada ise öne çıkan bulgular bağlamında tezin sonuçları özetlenerek genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1.2 Kapsam

Çalışmanın amacı doğrultusunda İller Bankası'nın yaşadığı dönüşümü çözümleyebilmek için zamansal kapsam 1923 yılından -tarihsel arka plan ile birlikte- günümüze, mekânsal kapsamı da Türkiye geneli olarak belirlenmiştir. Türkiye'nin bu zamansal süreçte geçirdiği dönüşüm 'Türkiye'nin kentleşme süreci' olarak kavramsallaştırılmıştır. Böylece tezin başlığı 'Türkiye'nin kentleşme sürecinde İller Bankası'nın değişen rolü' olarak belirlenmiştir.

Bu çalışma herhangi bir kuram, sermaye birikim süreçlerinin değişimi ile devletin değişen rolü çerçevesinde İller Bankası'nın yaşadığı dönüşümün ortaya konması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda İller Bankasının tasfiye sürecinin başladığı 1980'ler -1970 krizinin etkileri- bu çalışmanın en önemli kırılması olarak kabul edilmiştir. Bu kurumsal dönüşümün arkasında dünyada benimsenen neoliberal ekonomi politikaların etkisinin olduğu açıktır. Bu perspektiften ele alındığında farklı disiplinler tarafından neoliberalizm, küreselleşmenin ivmesini artırması, sermayenin uluslararasılaşması, post-modernizm gibi çeşitli şekillerde kavramsallaştırılan bu dönüşüm devletin rolünü ve kurumlarını da kaçınılmaz olarak dönüştürmüştür. Yukarıda da bahsedilen İller Bankası'nın değişiminin kırılma noktalarını ortaya koyacak şekilde bu çalışmada 'sermayenin uluslararasılaşması' kavramının kullanılması tercih edilmiştir. Sermayenin uluslararasılaşması çeşitli evreleri olan bir süreci ifade etmedir. Bu anlamda ise her devlet sermaye birikimi belli aşamaya geldiğinde bu evreleri yaşamakta, rolleri

buna uygun olarak değişmekte ve kurumları dönüşmektedir (Akçay, 2009). Buradan hareketle bu çalışmada İller Bankası, ‘sermaye birikim süreçleri ile devletin değişen rolü’ kapsamında ele alınarak 1980 öncesi dönemde ulusal sermaye birikim süreci, 1980 sonrası dönemde ise uluslararasılaşan sermaye birikim sürecinde devletin rolü çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Bu değerlendirmeyi yapabilmek için ikinci bölümde ilk olarak, tarihsel perspektifte sermaye birikim süreçleri ile devletin değişen rolü arasındaki ilişki ele alınmış; bu kapsamda Türkiye’de devletin değişen rolü ve kurumlarının değişimi irdelenmiştir. Böylelikle, Türkiye’nin tarihsel ve kavramsal olarak bu dönüşümde konumlandırılması amaçlanmıştır.

Çalışmanın teorik çerçevesi kapsamında gerekli bilgi altyapısının oluşturulması amacıyla devletin değişen rolü, ekonomi politikaları, kent planlama kuramları, kentleşme ve mekânsal yapının değişimi ve tüm bunlara araç teşkil eden yasal-yönetmelik düzenlemeler üzerinden incelemeler yapılmış ve çeşitli kaynaklardaki bilgilerden yola çıkılarak İller Bankası’nın planlama faaliyetlerini merkeze alan bir yaklaşım benimsenmiştir.

Bu bağlamda üçüncü (1980 öncesi) ve dördüncü bölüm (1980 sonrası) araştırmanın ana konusu olan İller Bankası’nın geçmişten günümüze yapısal ve kurumsal açıdan geçirdiği dönüşüm sürecine yer verilmektedir. Bu bölümler çalışmanın özgün kısmını içermektedir. Bu bölümlerde esas olarak Türkiye’nin ekonomik ve mekânsal değişim süreçlerinde planlama kurumunun önemli bir aktörü olarak İller Bankası’nın sayısal ve mekânsal olarak ortaya konulmakta, bulguların ülkenin yapısal ve kurumsal koşulları altında ilişkisel bir biçimde yorumlanmaktadır. Böylece İller Bankası’nın bir planlama kurumu olarak tarihsel süreçte -dönemlere göre farklılaşan şekilde- tüm diğer unsurlara göre nerede ve nasıl konumlandığı yorumlanmaktadır.

Bu doğrultuda üçüncü bölümde kurum 1945 yılında İller Bankası adıyla faaliyete geçmeden önceki süreç -kurumsal anlamda tarihsel arka planını oluşturan Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti dönemi- ve 1945-1974 arasındaki ilk iki dönem Banka’nın kuruluşu, gelişimi, planlama faaliyetlerinde üstlendiği roller yukarıda sözü edilen süreçlerle birlikte incelenmektedir. Dördüncü bölümde ise Banka’nın 1980 sonrasındaki son iki dönemi -neoliberal politikalarla

şirketleşme öyküsü- üçüncü bölümle aynı bakış açısıyla incelenmektedir. Bu bölümlerde İller Bankası ile ilgili detaylı bilgiler diğer unsurların -Türkiye'nin ekonomik, siyasi, mekânsal koşulları- tarihsel değişimi içinde kronolojik bir sırayla anlatılmaktadır.

Tüm bu değerlendirmelerde İller Bankası'nın bankacılık ve diğer faaliyetlerine sınırlı ölçüde değinilmiş, konu esas olarak planlama faaliyetleri perspektifinden irdelenerek Banka'nın geçmişten bugüne yaptığı imar planlarını temel alarak yorumlanmıştır. Başka bir ifade ile İller Bankası'nın değişen rolü ekonomi, siyaset, planlama, kentleşme süreçlerindeki değişim ve dönüşümler bağlamında ele alınarak değerlendirilmiştir.

Sonuç bölümünde ise bir planlama kurumu olarak İller Bankası'ndan İlbank A.Ş.'ye uzanan kurumsal gelişim, değişim ve dönüşüm süreçleri, devletin değişen rolü ve sermaye birikim süreçlerine dayalı olarak dönemlerin kendi içinde veya bir dönemdeki bir gelişmenin etkilerinin sonrakilerde görülmesi gibi durumlar aktarılmıştır.

1.3 Yöntem

Bu başlık altında konunun ele alınış biçimi, araştırmanın nasıl bir bakış açısı ve sistematikle kurgulandığı, temellendiği veri kümeleri, bu verilerin hangi yollarla elde edildiği, nasıl işlendiği ve çözümlendiği vb. metodolojik adımlar açıklanmaktadır.

Araştırma sürecinde ilk olarak çalışmanın amacı doğrultusunda 'bir kurumsal dönüşümün nedenleri nelerdir?' sorusuna literatürde yanıt aranmıştır. Literatürde bu soruya farklı şekillerde cevap veren çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Bunlar rasyonel seçim kurumsalcılığı, tarihsel kurumsalcılık, organizasyonel kurumsalcılık ve söylemsel kurumsalcılık olarak sayılabilir. Ayrıca Akçay (2009) çalışmasında bunlara alternatif bir çerçeve sunmaktadır.¹ Bu çerçevede sermaye birikim sürecinin geldiği düzey ile devletin rolünün dolayısıyla kurumun rolünün uyumsuzluğu sonucunda; olmayan kurumların yaratılması ya da var olan kurumların yeniden tanımlanması görülmektedir. İller Bankası'nın yaşadığı değişim süreci bu alternatif çerçeveye uygun olarak ilişkişel olarak, tarihsel bir açıklama olması

¹ Ayrıntılı bilgi için Ercan (1997), Oğuz (2015), Akçay (2009)'a bakınız.

edilen tüm bu konular İller Bankası'nın kurumsal gelişim ve değişim sürecindeki ana kırılmaları ve planlama işlevlerini şekillendiren temel unsurlar olarak ele alınmaktadır.

Ulusal yazında Türkiye'nin ekonomik, politik, yasal-yönetmelik ve mekânsal süreçlerini dönemlere ayırarak ele alan ve tez çalışmasına çok önemli girdiler sağlayan birçok çalışma mevcuttur (Boratav, 2015; Dinçer, 1994, 2023; Enlil vd., 2020; Eraydın, 2006, 2022; Kazgan, 2013; Keskinok, 2006, 2019; Köymen, 2014; Öktem, 2006; Tekeli, 2001, 2008, 2023; Yıldırım vd., 2011). Bu çalışmalarda ana kırılımlar büyük ölçüde birbiriyle benzeşiyor olsa da her birinin ayrı perspektiften bir süreç okuması ve sınıflandırma yaptığını söylemek mümkündür. Tez kapsamında yararlanılan -daha yakın tarihli- bazı kaynaklar ise konuyu belirli bir döneme yoğunlaşarak irdelenmiştir. Tezin temel kaynaklarını oluşturan diğer çalışmalar ise İller Bankası'nın kuruluş, gelişim ve değişim sürecini dönemler bazında ele alan çalışmalardır (Çoker, 1986, 1987; Gezim ve Kiper, 2016; Güler, 1996, 1997; İller Bankası, 1973, 1993, 2000, 2009; Kiper, 2008; Serter, 2015). Bu tez ise tüm bu çalışmaların ortaya koyduğu kapsamlı bilgi kaynaklarından hareketle tarihsel süreç içerisindeki ana kırılımları ve dönemsel farklılıkları ortaya koyarken, İller Bankası'nın yıl ve yerleşme bazında planlama faaliyetlerini ve Türkiye kentleşmesindeki rolünü odağına almaktadır.

Literatürden edinilen bu bilgi altyapısıyla birlikte İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin sayısal ve mekânsal olarak zaman içinde nasıl dönüştüğünü ve bu bilgilerle olan ilişkisinin çözümlenmesi hedeflenmiştir. Bu sebeple İller Bankası'nın planlama faaliyetleri ile ilgili veri kümesine erişebilmek için ilk olarak 12-13 Kasım 2019, 19-22 Kasım 2019, 26-27 Kasım 2019, 24-27 Aralık 2019 tarihlerinde Ankara Milli Kütüphane'de, 1945 yılından itibaren yayınlanan Türkiye Belediyeler Birliği'nin süreli yayın organı 'İller ve Belediyeler Dergisi' taranmıştır. 1945-1975 arasındaki 30 yıllık süreçte yayınlanan 360 adet dergi içerisinde İller Bankası'nın planlama işlevleri, yetki alanı, yaptığı planlama çalışmaları vb. tüm bilgiler taranarak tasnif edilmiştir. Bu çalışma ile İller Bankası'nın yaptığı imar planlarının sayı ve lokasyon bilgilerine erişilmesi hedeflenmiştir. Ancak derginin yayın süresi sadece belirli bir dönemle sınırlı olduğundan bu yolla bütüncül bir sayısal veri tabanı elde edilememiştir.

Benzer şekilde İller Bankası'na ilişkin verilere ulaşmak amacıyla farklı tarihlerde Banka'nın faaliyet raporları, Banka tarafından düzenlenen planlama yarışmalarına ait kitaplar, Mimar Dergisi ve İller Bankası, Şehir Plancıları Odası, Mimarlar Odası arşivlerinden çalışmaya katkı sağlayabilecek dergi, rapor vb. çeşitli kaynaklar derlenmiştir.

Yanaşık'ın (2017) uzmanlık tezinde kullandığı 1980 yılına kadar olan veri seti temin edilmiş, fakat sınıflandırma yazarın kendi çalışmasını göre yapıldığı ve 1980 sonrası döneme ilişkin veri içermediği için doktora tezinin gerektirdiği detayları içermemektedir.

Araştırmada kullanılan verilerin tamamı ikincil verilerden oluşmaktadır. 19.01.2021 tarihinde İbank A.Ş. arşivinden Türkiye'de 1936 ve 2020 yılları arasında yapılan planlara dair Excel (.xls) formatında bir dosya temin edilmiştir. Bu veri setinde 4331 adet plan bilgisi ve her bir plan için ilgili planın il, ilçe, belediye, tasdik tarihi, 1/1000 ölçekli 1/2000 ölçekli ve 1/5000 ölçekli pafta adetleri yer almaktadır. Bu veri seti araştırmanın amacı doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir. İlk olarak tasdik bilgisi yer almayan planlar çalışmanın dışında tutulmuş, daha sonra ise çalışmaya esas olan 1945 ve 2020 yılları dışında kalan planlar kapsam dışında bırakılmıştır. Bu durumda, 43 plan kapsam dışında kalarak araştırmanın kabul ettiği plan sayısı 4288 olarak belirlenmiştir.

Ham veri üzerinde yapılan ikinci düzenleme her bir planın Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması'na (İBBS) göre kategorilendirilerek 1., 2. ve 3. Düzey bilgilerinin işlenmesi olmuştur. Bu kategoriler çalışma boyunca çeşitli tablo, grafik ve haritalarla aktarılmıştır. Araştırmanın mekânsal yönünün tamamlanması için Düzey 1, Düzey 2 ve Düzey 3 verilerinin haritalandırılmasına ek olarak her bir planın il, ilçe ve belediye bilgileri kullanılarak coğrafi konumlarının tespit edilmesi gerekmiştir. Bu aşamada Google Haritalar aracılığı ile bilgiler otomatik olarak eşleştirilmiş ve konumlar elde edilmiştir. Fakat tüm planların yerleşim yerlerinin isim değişiklikleri ya da idari sınır değişiklikleri gibi nedenlerle eşleşmediği ya da yanlış eşleştiği durumlarla karşılaşmıştır. Bu sorunu gidermek için planlar ve konumlar teker teker kontrol edilmiş ve hatalar elle düzeltilmiştir.

Coğrafi olarak tespitleri yapılan planların görselleştirilmesi için ArcGIS Pro programı kullanılmıştır. Araştırmada coğrafi farklılıkların çeşitli değişkenlerle

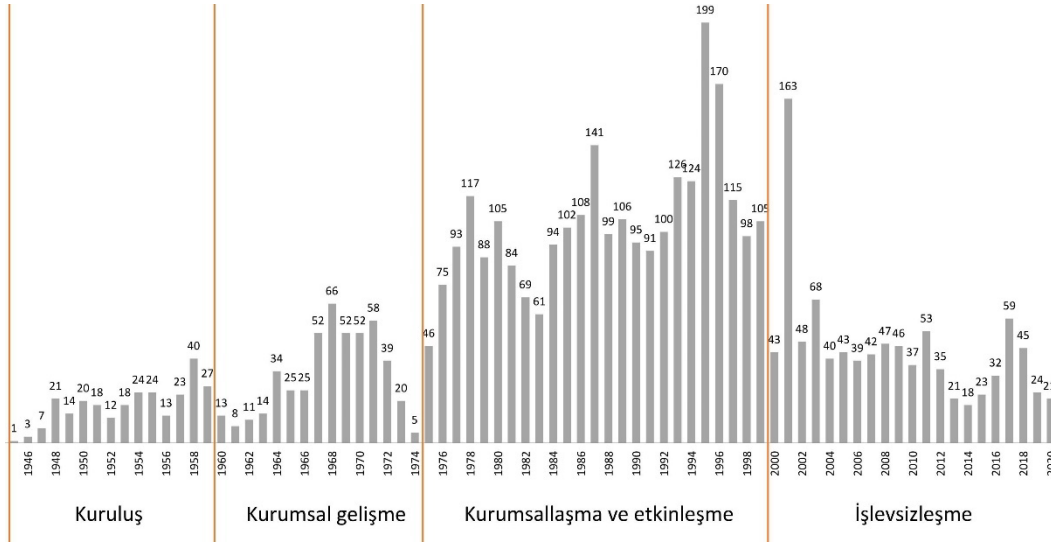
görselleştirilmesinde sıklıkla kullanılan koropleth (choropleth) ve her bir verinin tekil olarak temsil edildiği konum haritaları kullanılmıştır.

Çalışmanın ilerleyen aşamalarında ise plan verilerine uygun olarak yine aynı bölge sınıflandırmasına göre 1945'ten 2020'ye kadar nüfus verisi eklenmiş ve yukarıda açıklanan yöntemle haritalandırılmıştır. Tez izleme komitesi toplantılarında nüfus ve plan verilerinin düzey 3 (il) sınıflandırmasına göre haritalandırılması uygun bulunması sebebiyle tezde bu şekilde yer almaktadır.²

1933 yılında Belediyeler Bankası olarak kurulan, 1945'ten itibaren İller Bankası adıyla faaliyetini sürdüren, 2011 yılında ise İlbank Anonim Şirketi'ne dönüşen kurum bugün 91 yaşındadır. Faaliyetleri bu kadar uzun bir süreye ve mekânsal olarak ülke geneline yayılan bir kurumun dönüşüm sürecini etkileyen siyasi, ekonomik, mekânsal vb. tüm unsurlarla birlikte değerlendirebilmenin yolu konuyu belirli dönemler üzerinden ele almayı gerektirmiştir. Söz konusu kurumun diğer yapılanmalar ile ilişkisinin hem yapının geneli üzerinde hem de yapıyı oluşturan unsurlar üzerinde etkisi olduğu düşünülünce yapının iç değişimi ve başka yapılarla ilişkisinin değişimi bağlantılı süreçler olarak karşımıza çıkmakta ve bu değişimin incelenmesi gerekliliğini doğurmaktadır (Bahçe ve Eres, 2017). Çünkü bir yapının-kurumun kendisinin çözümlemesi sosyo-ekonomik, siyasal tarihinin çözümlemesini gerektirmektedir. Dolayısıyla bir kurumu dönemlere ayırarak incelemek bu çözümlemeyi daha anlaşılır ve sistematik bir hale getirmektedir.

Bu dönemlerin ortaya çıkmasında İlbank A.Ş.'den temin edilen plan sayılarına ilişkin veri, Banka'nın kurumsal dönüşüm sürecindeki ana kırılmaları net bir biçimde gösterdiği için belirleyici olmuştur (Şekil 1.2). Çalışmanın bütününde bu veri kümesi esas alınmış, farklı kaynaklardaki sayısal ve mekânsal veriler dönemsel bulgularda göz ardı edilmiş, sadece tarihsel arka planda diğer kaynakların verilerinden yararlanılmıştır.

² İstanbul nüfus verisi büyüklüğü sebebiyle 1945-2020 arasındaki değişimin okunmasını zorlaştırmaktadır. Ayrıca elde edilen plan sayısı verisinde de İstanbul'a ait veri yok denecek kadar azdır. Bu gerekçelerle nüfus ve plan sayıları verileri haritalandırılırken İstanbul verisi devre dışı bırakılmıştır.



Şekil 1.2 Plan sayıları temelinde İller Bankası dönemleri (1945-2020)
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Dönemlendirme çalışması kapsamında plan sayılarındaki değişim ve bu değişimin nedenleri, süreçteki ana kırılmalara referansla irdelenmiştir. Sonuçta İller Bankası'nın dönüşüm sürecinin Şekil 1.2'de de görüldüğü gibi dört dönemde ele alınması uygun görülmüştür. Birinci dönem 'kuruluş' (1945-1959), ikinci dönem 'kurumsal gelişme' (1960-1974), üçüncü dönem 'kurumsallaşma ve etkinleşme' (1975-1999) ve son dönem 'işlevsizleşme' (2000-sonrası) olarak tanımlanmıştır.

Şekil 1.2'de görüldüğü gibi dünya genelinde 1980'lerden itibaren ekonomi-politik düzlemde yaşanan köklü değişimle birlikte serbest piyasa ekonomisinin güçlenmesinin, İller Bankası'nın planlama faaliyetlerindeki etkinliğini ve kurumsal açıdan işlerliğini azaltıcı yönde etkisi olmuştur. İller Bankası'nın işlevselliğini etkileyen unsurlar elbette bununla sınırlı değildir. Çalışmada Banka'nın planlama faaliyetlerini genişleterek ya da daraltarak yeniden biçimlendiren gelişmeler art zamanlı bir yaklaşımla ve belirleyici etkileri içeren şekilde detaylı olarak aktarılmaktadır.

1.4 Orijinal Katkı

Doktora tez konusunun belirlenmesi ve araştırma probleminin saptanması aşamasında öncelikle Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının Ulusal Tez Merkezi arşivi taranmıştır. "İller Bankası" ve "İlbank" anahtar sözcükleri ile yapılan taramada bu tarih itibarıyla üçü doktora (Karaman, 2014; Özenoğlu, 2011; Yaş, 2011), on dördü yüksek lisans (Çınar, 1997; Çuhadaroglu, 2011; Develi, 2014;

Esin, 2013; Gürbüz, 2012; Kan, 1997; Kaynak, 2001; Meriç, 2010; Namazcı, 2013; Şimşek, 2007; Tarlabölen, 1998; Yaman, 2012; Yıldız, 2012; Yılmaz, 1994) olmak üzere toplam on yedi tane tez çalışmasına ulaşılmıştır. İller Bankası ile ilgili hazırlanan bu tezlerin çoğunun iktisat, kamu yönetimi, maliye, bankacılık gibi bilim alanlarında yapıldığı ve yeniden yapılanma süreci ile ilgili olduğu görülmüştür.

Şehir ve Bölge Planlama alanında İller Bankası'nı konu alan yalnızca üç adet yüksek lisans tezi olduğu (Gürbüz, 2012; Kaynak, 2001; Şimşek, 2007), doktora düzeyinde ise yapılmış bir tez olmadığı saptanmıştır. Oysa bir ülkenin tarihinde planlama ve kentsel hizmetler anlamında katkısı yadsınamayacak bir kurum olarak İller Bankası'nın özellikle Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı'nda üretilen bir doktora tezi kapsamında çalışılması oldukça önemlidir. Bu doğrultuda Şehir ve Bölge Planlama alanında yapılmış olan tezler, konuyu ele alış biçimleri bağlamında incelenerek doktora tezinin özgün ve planlama meslek alanına doğrudan katkı sağlayabilecek bir şekilde kurgulanması hedeflenmiştir.

Kaynak (2001) tarafından hazırlanan yüksek lisans tezinde kent planlama sürecinde İller Bankası'nın rolü incelenmiştir. Çalışma kapsamında Banka'nın o yıllardaki yapısı incelenerek, yeniden yapılanma çalışmalarının eleştirel değerlendirmesi yapılmıştır. Çalışmanın ana vurgusu İller Bankası'nın yerel yönetimlere sağladığı teknik hizmetlerdir. Ayrıca kent planlama sürecindeki aktörlerin planlama olgusuna yönelik yaklaşımları ve sorunları tespit etmek amacıyla Belediye Başkanları ve Serbest Şehir Plancıları ile anketler yapılmıştır. Konunun ele alınış biçimi açısından ağırlıklı olarak Banka'nın yerel yönetim hizmetlerindeki rolüne odaklanılan bu çalışma, yazıldığı tarih itibarıyla Türkiye'de mekânsal planlama açısından önemli bir kırılma olan 2000 sonrası dönemi ve Banka'nın İlbank AŞ'ye dönüşüm öyküsünü içermemektedir.

Şimşek (2007) tarafından hazırlanan bir diğer yüksek lisans tezinde, bir yerel yönetim bankası olarak İller Bankası'nın, Dünya Bankası başta olmak üzere uluslararası sermaye akımlarının kolaylaştırıcı bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılması ve bu değişimin yerel yönetimler üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir. Banka'nın kurumsal yapısına odaklanan bir kurguya sahip olan bu çalışmada Banka'nın sunduğu bankacılık hizmetleri üzerine yoğunlaşmış, imar faaliyetlerine çok fazla değinilmemiştir.

Şehir ve Bölge Planlama alanında hazırlanmış bir başka yüksek lisans tezinde ise (Gürbüz, 2012) analitik araştırma süreçlerinin mekânsal planlamada kullanımı ve Coğrafi Bilgi Sistemleri uygulamaları, İller Bankası özelinde incelenmiştir. Çalışmanın ana konusu mekânsal planlamada ölçekler arası uyumun sağlanmasında analitik süreçlerin önemini vurgulamak olup, İller Bankası bu araştırmanın vaka örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla doktora tezinin bu çalışmadan tümüyle ayrı bir konuya temellendiğini söylemek mümkündür.

Yakın bir tarihte konuyla ilgili güncel tez çalışmalarını izlemek amacıyla yeniden yapılan arşiv taraması sonucunda, kamu yönetimi ve bankacılık başta olmak üzere farklı alanlarda yapılmış beş adet yüksek lisans (Balambar, 2019; Dinler, 2019; Doyran, 2020; Pehlivan, 2021; Yeğiner, 2019) ve dört adet doktora tezine (Bolaç, 2018; Çeliktürk, 2018; Gümüş, 2018; Okur, 2020) daha erişilmiştir. Ancak bu çalışmalar kendi bilim alanlarında katkı vermekte İller Bankası kentsel politika ve mekânsal planlama açısından ele almamaktadırlar.

Bu çalışmalar arasında Balambar (2019) tarafından hazırlanan yüksek lisans tezinde 2011 sonrası İller Bankası'nın şirket statüsü kazanmasından sonraki süreç ele alınmış, kaynak yaratma ve kent planlama arasındaki ilişki incelenmiştir. Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler alanında hazırlanmış olan bu tez kurumsal bir değişimi kentsel politika perspektifinden incelemesi yönüyle önemlidir. Çalışma son 15 yıllık süreci değerlendirmesi ile bu çalışmadan zamansal kapsam olarak büyük ölçüde ayrılmaktadır.

Bu doktora tezi, İller Bankası'nın planlama faaliyetlerini merkeze alarak ve süreci sermaye birikim süreçleri ve devletin değişen rolü ile ilişkilendirerek ele alması yönüyle tüm bu çalışmalardan farklılaşmaktadır. İller Bankası'nın kuruluşundan bugüne yaptığı imar planlama faaliyetleri hem sayısal hem de mekânsal olarak irdelenmekte ve bulgular kapsamlı bir analitik çerçevede sunulmaktadır. İlgili yazında İller Bankası'nın değişiminin art zamanlı olarak ekonomik, siyasal, toplumsal ve mekânsal süreçler bağlamında kuramsal bir yaklaşımla incelenmesi açısından bir boşluk olduğu dikkat çektiğinden, doktora tezinin planlama ve şehircilik alanına özgün bir katkı sunacağı öngörülmektedir.

SERMAYE BİRİKİM SÜRECİNDE DEVLETİN DEĞİŞEN ROLÜ

Çalışmanın temel savı; “bir ulus devlet kurumu olarak kurulan İller Bankası, neoliberal politikaların hâkim olduğu devlet yapısına uygun bir kurum olmadığından 1980’lerle birlikte dönüşüm süreci başlamış ve tasfiye edilmiştir. Diğer bir ifadeyle sermaye birikiminin geldiği aşamada sermaye birikim süreçlerinin uluslararasılaşması ve dünya ekonomisinin küresel ölçekte yeniden yapılanması karşısında devletin örgütlenme biçimi de değişmiş; bu yeniden yapılanma süreci İller Bankasının giderek işlevsizleşmesi ve tasfiyesi ile sonuçlanmıştır” bu bölümde kavramsal-kuramsal olarak çözümlenmektedir. Böylelikle giriş bölümünde belirtilen araştırma sorularından a ve b sorularına cevap vermek amaçlanmaktadır. Bu sorulara, sermaye birikiminin değişimi ve devletin rolü arasındaki ilişki ekseninde, dünyadaki ve Türkiye’deki süreçler tarihsel bir perspektifle ele alınarak yanıt aranmaktadır. Burada önemli olan nokta 1980’lerle birlikte sermayenin uluslararasılaşmasının geldiği düzeyin beraberinde birçok değişiklik yaratmasıdır. Bu bölüm bu önemli kırılmayı merkeze almakta, bu doğrultuda üçüncü ve dördüncü bölümde İller Bankası’nın dönüşümünü çözümlmeye yönelik kuramsal bir çerçeve sunmaktadır.

Sermaye birikimi ve devletin rolü, tarihsel süreçte birbirleriyle yakından ilişkili olan iki önemli ekonomik ve politik unsurdur. Sermaye birikimi, üretim araçlarının, sermayenin ve kaynakların bir araya gelerek üretim sürecine katılması ve bu sürecin sonunda elde edilen artı-değerin yeniden üretime dahil edilmesi sürecidir (Akçay, 2001). Devletin rolü ise, bu süreçte düzenleyici, destekleyici ve bazen de doğrudan müdahil olarak yer almasıdır. Sermayenin uluslararasılaşması ise, sermaye birikiminin -meta-para-üretim aşamalarının- ulusal sınırların ötesine geçerek uluslararası pazarlara, üretim merkezlerine ve yatırım alanlarına yayılması anlamına gelir (Oğuz, 2015). Bu süreç, dünya ekonomisinde önemli dönüşümlere yol açmış ve devletlerin ekonomik politikalarını derinden etkilemiştir.

Literatürde genellikle, sermayenin uluslararasılaşması 1970 petrol krizinden sonra başlayan bir süreç olarak geçmekle birlikte, 18. yüzyılın sonlarında Sanayi Devrimi ile başlamış, 19. ve 20. yüzyıllarda çeşitli ekonomik ve politik kırılmalarla

hızlanmıştır (Oğuz, 2015). 1970'lerdeki petrol krizi ve ardından gelen neoliberal politikalar, sermayenin uluslararasılaşmasını hızlandırmış ve devletlerin ekonomik rollerinde köklü değişimlere yol açmıştır. Bu dönemde, devletler ekonomideki rollerini azaltmış, serbest piyasa mekanizmalarını benimsemiş ve özelleştirme, deregülasyon gibi politikalarla piyasaların serbestçe işlemlerini sağlamaya çalışmışlardır (Keyder, 2013). Türkiye de bu süreçleri yaşamış 1980'lerden itibaren benimsenen ekonomi politikaları sonucunda birçok kurum işlevini yitirmiştir. İller Bankası da bu süreçte işlevsizleşen kurumlar arasında yer almaktadır.

Sermaye birikimi ve sermayenin uluslararasılaşması: genel bir bakış

Sermaye birikimi süreci, belirli bir zaman ve mekânda artı değer üretimi ile metaların ve toplumsal ilişkilerin sürekli dönüşümünü ifade etmektedir (Albo, 2003). Sermayenin döngüsü olarak da tanımlanan bu süreç üç aşamada gerçekleşmektedir: (1) metaların üretimi, (2) üretilen metaların satılması yoluyla paraya dönüşmesi, (3) bu paranın yeniden üretim için kullanılması (Oğuz, 2015).

Sermayenin uluslararasılaşması ise Oğuz (2015, s.5) tarafından “*para, meta ve üretken sermayenin zaman ve mekân içinde yayılması*” olarak tanımlanmaktadır. Sermayenin uluslararasılaşması, sermaye birikiminin tarihsel olarak geçirdiği aşamalar olarak da ifade edilebilir. Bu süreç, genellikle meta sermaye, para sermaye ve üretken sermayenin uluslararasılaşması -bir yerde yeterli sermaye birikimi oluştuktan sonra ulusal sınırları aşması- olarak üç ana aşamada incelenmektedir (Oğuz, 2015). Meta sermayenin uluslararasılaşması sanayi devrimi ile başlamıştır. Para sermayenin uluslararasılaşması ise, 19. yüzyılın sonlarına doğru uluslararası finansal sistemin kurulması ile belirginleşmiştir. Üretken sermayenin uluslararasılaşması ise, 20. yüzyılda ulusötesi şirketlerin yayılması ile doruğa ulaşmıştır. 1970'lerde dünyada yaşanan küresel krizle birlikte sermayenin uluslararasılaşması farklı bir aşamaya girmiş ve para sermayenin uluslararasılaşması hız kazanmıştır.

Sermayenin uluslararasılaşması sürecinde devletin rolünü farklı şekillerde değerlendiren birçok yaklaşım bulunmaktadır³. Bu çalışmada sermayenin uluslararasılaşmasını devletin aktif rolü ile mümkün olan tarihsel ve coğrafi bir süreç olarak değerlendirilmektedir (Poulantzas, 1978). Örneğin, 1970'lerde

³ Ayrıntılı bilgi için Oğuz, (2015)'a bakınız.

kapitalist sermaye birikiminin meta, para ve üretim aşamalarında yaşanan uluslararasılaşma sonucunda ulus devletlerin mevcut örgütlenme biçimleri değişmeye başlamıştır (Akçay, 2013).

Devlet, sermaye birikiminin gerçekleştiği mekânın-ülkenin tarihsel-toplumsal özelliklerine ve sermayenin uluslararasılaşmasının geldiği düzeye göre farklı roller üstlenmektedir (Akçay ve Türkay, 2006). Bir başka deyişle devletin örgütlenme biçimi değişmektedir. Bu da iki şekilde gerçekleşmektedir; mevcut kurumların yeniden yapılandırılması ya da var olmayan yeni kurumların oluşturulması. Bu duruma İller Bankası ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) gibi kurumlar örnek gösterilebilir. İller Bankası Türkiye’de sermaye birikiminin oluşmaya başladığı, DPT ise dünyada Keynesyen ekonominin hâkim olduğu bir süreçte ortaya çıkmıştır. 1980’lerle birlikte sermayenin geldiği aşamada uluslararasılaşan sermaye birikim süreçleri mal, para ve üretken sermaye akışlarının kolaylaştırılmasına yönelik ekonomik politikaların benimsenmesini getirmiş, bu doğrultuda devlet yeni bir örgütlenme biçimine yönelmiş, DPT ve İller Bankası gibi devletin ekonomik ve mekânsal düzenleme aracı olan kurumlar birer birer tasfiye edilmiştir. Bu şekilde uluslararasılaşan sermayenin yeniden üretiminin ve hareketinin önündeki engellerin kaldırılması için ulus devletler, gerekli olan kamusal-kurumsal düzenlemeleri yaparak *-içselleştirmek yoluyla üstlenerek-*, bu sürece uyum sağlamaktadır (Poulantzas, 1978; s.73).

Tarihsel süreçte sermayenin uluslararasılaşmasının aşamaları ile devletin değişen rolü Tablo 2.1’de özetlenmiştir. Bu tablo aşağıda ayrıntılı şekilde ele alınan sermaye birikim süreçleri ve devletin değişen rolünün değişimini içermektedir.⁴

⁴ Tablo, bu bölümde bu konuda kullanılan tüm kaynaklardan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2.1 Tarihsel süreçte sermayenin uluslararasılaşmasının aşamaları ve devletin rolü

Zaman aralığı	Sermaye birikimi aşaması	Tarihsel bağlam ve etkiler	Devletin değişen rolü
18. yüzyıl sonları- 19. yüzyıl başları	Meta-sermayenin uluslararasılaşması	Sömürgecilik dönemi, Avrupa'nın dünya ticaretinde üstünlük kurması, pre-kapitalist toplumların kapitalist ekonomiye entegrasyonu.	Düzenleyici, teşvik edici, sömürgeci ticaret politikaları
19. yüzyıl sonları	Para sermayenin uluslararasılaşması	Sömürge devletlerinin borçlanma yoluyla ekonomik kontrol altına alınması, uluslararası finansal sistemin gelişimi.	Finansal sistemin kurulması ve düzenlenmesi, kredilendirme ve borçlandırma politikaları
20. yüzyıl başları - 1970'ler	Üretken sermayenin uluslararasılaşması	Ulusötesi şirketlerin pre-kapitalist ekonomilerin birincil sektörlerine yayılması ve üretimin yabancı mekânlarda gerçekleştirilmeye başlanması	Planlı ekonomi, sosyal devlet uygulamaları, sanayileşme teşvikleri
1980 sonrası	Para-sermayenin Uluslararası Hareketliliğinin Artması	Neoliberal politikalar ve sermayenin serbestleşmesi, küresel finansal entegrasyon	Deregülasyon, özelleştirme, piyasa odaklı politikalar, serbest ticaret anlaşmaları

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Tablo 2.1’de görülen Sermayenin uluslararasılaşmasının ilk iki aşaması olan meta ve para sermayenin uluslararasılaşması bu tezin zamansal kapsamı dışında olduğu için sadece genel hatlarıyla aşağıda özetlenmektedir. Diğer iki aşama ise 2.1 ve 2.2 başlıklarının altında tarihsel süreçte hem küresel bağlamda hem de Türkiye’ye yansımaları şeklinde anlatılmaktadır.

Sanayi Devrimi, 18. yüzyılın sonlarında İngiltere’de başlayan ve kısa sürede tüm dünyaya yayılan bir dönüm noktasıdır. Bu dönemde, üretim tekniklerindeki ve teknolojiye büyük ilerlemeler, üretim kapasitesini ve verimliliği artırmış ve kapitalist üretim ilişkilerinin yayılmasına yol açmıştır. Bu gelişmelerin etkisiyle, meta sermaye uluslararasılaşmaya başlamış ve sömürge ticaretine dayalı ilkel birikim süreci hız kazanmıştır. (Oğuz, 2015). Kapitalist ekonomilerin ihtiyaç duyduğu hammadde ve pazar arayışı, sömürge imparatorluklarının genişlemesine neden olmuştur. Bu dönemde, ulus devletlerin ortaya çıkışı ve homojen bir toplum yaratma çabaları, sermaye birikim süreçlerinin devamlılığını sağlamaya yönelik olmuştur (Ercan, 1997). Böylece Avrupa’nın büyük güçleri, kolonilerden elde ettikleri hammaddeleri işleyerek sanayi ürünleri olarak geri göndermiş ve bu yolla büyük sermaye birikimleri sağlamışlardır (Oğuz, 2015).

Böylece dünyada siyasi, ekonomik, mekânsal ve toplumsal yapıda önemli bir kırılma-dönüşüm yaşanmaya başlamıştır. Bu dönüşümün başlangıç evresinde

belirli bir mekânda ekonomik ve sosyal ilişkileri olan topluluklara ihtiyacı olmuştur (Mukul ve Yılmaz, 2010). Bu ihtiyaç ise uluslaşma sürecinin başlamasına ve ulus devletlerin oluşmasına yol açmıştır. İlk olarak Avrupa'da Fransa, Almanya ve İtalya gibi devletlerde başlayan ulus devletler, daha sonra tüm dünyada (Amerika ve Asya'da) ortaya çıkmıştır. (Akıncı, 2012). Ulus devletler homojen bir toplum yaratılmasıyla sermaye birikim sürecinin devamlılığını sağlamaya hizmet etmektedirler. Bu anlamda ulus devletlerin düzenleyici, emredici gibi rolleri olabilir.

Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu ise, Sanayi Devrimi'nden doğrudan etkilenmemiştir. Ancak Batı ile ekonomik ilişkilerini artırmış ve bu süreçte dış borçlanma yoluna gitmiştir. 19. yüzyılın ortalarından itibaren Osmanlı, Batı'dan aldığı borçlar ve bu borçların geri ödenememesi sonucu ekonomik olarak dışa bağımlı hale gelmiştir. Bu dönemde Düyun-u Umumiye İdaresi'nin kurularak ekonomi kontrol altına alınmaya çalışılmıştır (Oğuz, 2015).

19. yüzyılın sonlarına doğru ise, sömürge devletlerine verilen kredilerle başlayan para sermayenin uluslararasılaşması neredeyse tamamlanmıştır. Dolayısı ile para sermayenin uluslararasılaşması, uluslararası finansal sistemin kurulması ile belirginleşmiştir. Para sermayenin uluslararasılaşması, sömürge devletlerinin ekonomik olarak kontrol altına alınmasını sağlamış ve uluslararası finansal sistemin temellerini atmıştır (Oğuz, 2015). Peter Burnham, bu dönemi "finansal emperyalizm" olarak tanımlamakta ve Batılı ülkelerin finansal sistemler aracılığıyla sömürge devletlerini kontrol altında tuttuğunu vurgulamaktadır (Burnham, 1997).

2.1 1980 Öncesi Sermaye Birikim Süreçleri ve Devletin Rolü

20. yüzyılın başlarından itibaren sermaye birikim süreçleri, devletin ekonomideki rolü ve bu rolün evrimi, dünya genelinde büyük dönüşümlere sahne olmuştur. Bu dönemde sermaye birikim süreçleri ve devletin rolü, sanayi devrimi ile başlayan kapitalist üretim ilişkilerinin yayılmasıyla şekillenmiştir. Bu dönemde, ekonomik, politik ve sosyal krizler, sermaye birikim süreçlerinde önemli kırılmalar yaratmış ve devletlerin ekonomik politikaları üzerinde belirleyici olmuştur. Bu başlık altında, 1980 öncesi dönemde sermaye birikim süreçlerinin dönüşümü ve devletin rolü arasındaki ilişkiler küresel bağlamda ve Türkiye açısından tarihsel olarak aşağıda anlatılmaktadır.

Üretken sermayenin uluslararasılaşmasının aşaması, 19. yüzyılın sonlarında ulusötesi şirketlerin, pre-kapitalist ekonomilerin birincil sektörlerine yatırım yapması sonucunda üretimin bir bölümünün diğer ülkelerde yapılması ile başlamıştır (Oğuz, 2015).

20. yüzyılın başlarından itibaren, kapitalist üretim ilişkileri dünya genelinde yayılmaya devam ederken, ulus devletlerin rolü de belirginleşmeye başlamıştır. Ulus devletler, homojen bir ulusal kimlik yaratma ve ekonomik kalkınmayı sağlama hedefleri doğrultusunda hareket etmişlerdir (Akıncı, 2012). Bu süreçte, devletlerin ekonomik ve sosyal politikaları önemli hale gelmiştir.

Birinci Dünya Savaşı'nın ardından, dünya genelinde büyük bir siyasi ve ekonomik dönüşüm yaşanmış ve ulus devletler, ekonomik kalkınma ve sosyal refahı sağlama amacıyla güçlü merkezi hükümetler oluşturmuştur. Bu dönemde, devletler ekonomik kalkınma planları hazırlamış, sanayi ve tarım sektörlerinde doğrudan yatırımlar yapmış ve altyapı projelerini hayata geçirmiştir (Keyder, 1987).

1929 yılında kapitalist sistem krize -büyük buhran- girmiş ve devletlerin ekonomiye müdahale etme gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde, devletler sosyal refah politikalarını benimsemiş ve Keynesyen ekonomi modeline geçiş başlamıştır. Keynesyen ekonomi, devletin ekonomiye aktif müdahalesini ve kamu harcamaları yoluyla ekonomik büyümeyi teşvik etmesini öngörmektedir. Bu süreçte, sosyal devlet uygulamaları yaygınlaşmış ve refah devleti anlayışı ön plana çıkmıştır (Akçay, 2013). Devletler, ekonomik krizleri önlemek ve sosyal refahı artırmak amacıyla daha müdahaleci politikalar uygulamaya başlamışlar, aynı zamanda ekonomik büyümeyi ve istihdamı artırmak için geniş kapsamlı kamu harcamaları ve altyapı yatırımlarına yönelmişlerdir.

Bu dönemde 1923 yılında Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte, Türkiye'de ise yeni bir ekonomik ve sosyal yapı oluşturulmaya başlanmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalan ekonomik yapıyı dönüştürmek ve modern bir ekonomi inşa etmek amacıyla kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir. 1929 yılında dünya genelinde yaşanan Büyük Buhran Türkiye'yi de etkilemiş ve devletin ekonomideki rolünü artırma ihtiyacı doğmuş, Türkiye 'korumacı devletçi' bir yaklaşımla ekonomisini dışa kapatarak milli

sanayileşme içerisine girmiştir (Tekeli, 2001). Devlet, ekonominin önemli bir aktörü olarak üretim ve yatırımlarda aktif rol oynamıştır.

Birinci ve İkinci Sanayi Planları hazırlanmış, devletin rolü, ekonominin yönlendirilmesi ve sanayileşmenin teşvik edilmesi yönünde olmuştur. Benimsenen ekonomi anlayışı, devletin ekonomiyi düzenleyici ve yönlendirici rolünü vurgulamıştır (Keyder, 2013). Devlet, ekonomik kalkınmayı sağlamak amacıyla sanayi yatırımlarına ve altyapı projelerine yönelmiştir. Bu kapsamda kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) kurularak sanayi ve tarım sektörlerinde doğrudan üretim yapılmaya başlanmıştır. Bu dönemde Sümerbank, Etibank, Türkiye Şeker Fabrikaları gibi kamu iktisadi kuruluşları, sanayileşme sürecinin önemli aktörleri olmuştur. Devlet, bu kuruluşlar aracılığıyla hammaddelerin işlenmesi, enerji üretimi ve temel tüketim mallarının üretimini sağlamıştır (Tekeli ve İlkin, 2010).

Korumacı-devletçi politikalar, ekonomik büyümeyi teşvik etmek ve sosyal refahı artırmak amacıyla devletin aktif müdahalesini içermiştir (Akçay, 2013). 1930'lu yıllarda devlet öncülüğünde, tarım ve ticaret sermayesi birikimine dayalı bir ekonomik gelişme yaşanmış ve devlet özel sektörün tamamlayıcısı bir niteliğe sahip olmuştur (Ataay, 2001).

İkinci Dünya Savaşı, küresel ekonomik düzeni önemli ölçüde etkileyen ve sermaye birikim süreçlerinde önemli değişikliklere yol açan bir dönemi temsil etmektedir. Savaş yıllarında, birçok ülke savaş ekonomisine geçerek, devlet kontrolünde üretim ve dağıtım sistemlerini uygulamaya koymuştur. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, küresel ekonomik sistemin yeniden inşası için dünya ekonomisinde büyük dönüşümler yaşanmış ve üretken sermayenin uluslararasılaşması hız kazanmıştır (Oğuz, 2015).

Bu dönemde, çok uluslu şirketler, üretim süreçlerini küresel ölçekte genişleterek, farklı ülkelerde yatırım yapmaya başlamıştır. Üretim süreçlerinin uluslararasılaşması, hem üretim maliyetlerini düşürmek hem de yeni pazarlar oluşturma amacı taşımaktadır (Ercan, 2001). Bu süreçte, devletlerin sanayi politikaları ve yabancı yatırımları teşvik eden düzenlemeler, üretken sermayenin uluslararasılaşmasını desteklemiştir. Üretken sermayenin uluslararasılaşmasını sağlamak için ilk olarak -dünya ekonomisinde istikrarı sağlamak ve uluslararası ticareti teşvik etmek amacıyla- 1944 yılında Bretton Woods Sistemi kurulmuştur

Altınok, 2012). Bu sistem, dünya ekonomisinde istikrarı sağlamak ve uluslararası ticareti teşvik etmek amacıyla sabit döviz kuru rejiminin oluşturulmasını ve IMF ile Dünya Bankası'nın kurulmasını içermektedir. Bu sistem, devletlerin ekonomik politikalarını uluslararası standartlara uyumlu hale getirmiştir (Oğuz, 2015). Böylece uluslararası ticaret ve finansal sistemler yeniden şekillenmiş ve devletlerin ekonomiye müdahaleleri artmıştır (Akçay, 2007). İkinci olarak, Avrupa ülkelerinin savaş sonrası ekonomik toparlanmasını desteklemek amacıyla geniş kapsamlı mali ve teknik yardımları içeren Marshall Yardımları devreye girmiştir. Marshall yardımları sayesinde savaş sonrası dönemde ABD'nin hızlı sermaye birikimi - üretilen mallara talep bulma- sorunu önemli ölçüde çözülmüştür (Ercan, 2001). Bu yardımlar, üretken sermayenin uluslararasılaşmasını hızlandırmış ve Batı Avrupa'nın ekonomik kalkınmasını sağlamıştır.

Görüldüğü gibi İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, devletlerin ekonomideki rolü, sanayi politikaları ve yabancı yatırımları teşvik eden düzenlemelerle belirginleşmiştir. Devletler, ekonomik kalkınmayı sağlamak amacıyla altyapı yatırımlarını artırmış ve sanayi sektörünü destekleyen politikalar uygulamıştır. Bu dönemde, devletin düzenleyici ve müdahaleci rolü, ekonomik istikrarı sağlamak ve üretken sermayenin uluslararasılaşmasını teşvik etmek için kritik bir öneme sahip olmuştur (Akçay, 2007). Ayrıca Refah devleti uygulamaları, 1945 sonrası dönemde dünya genelinde yaygınlaşmış ve devletler sosyal güvenlik, sağlık, eğitim ve konut gibi alanlarda geniş kapsamlı hizmetler sunmaya başlamıştır. Bu dönemde, devletler ekonomiyi planlama ve yönlendirme görevini üstlenmiş ve sosyal refahı artırma amacıyla kamu harcamalarını artırmışlardır (Oğuz, 2015).

Türkiye ise korumacı devletçi politikaları uygulamaya devam etmiş ve savaş sonrası dönemde uluslararası ticaret ve finansal sistemlere entegre olma çabası içine girmiştir (Oğuz, 2015). Devlet, ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla uluslararası finansal kurumlarla iş birliğini artırmıştır (Akçay, 2009). Türkiye, Marshall Planı'ndan doğrudan yardım alan ülkeler arasında yer almış ve böylece tarım ve sanayi alanında modernizasyon başlamıştır. Bu süreçte, Türkiye, sanayi üretimini artırmak ve tarımsal verimliliği geliştirmek amacıyla çeşitli projeler hayata geçirmiştir.

Marshall Yardımları, Türkiye'nin ekonomik yapısında köklü değişikliklere yol açarak, sermaye birikim sürecini hızlandırmış ve devletin ekonomideki rolünü

yeniden tanımlamıştır (Serter, 2018). Bu yardımlar Türkiye'nin üretim kapasitesini artırarak, ekonominin uluslararası pazarlara entegrasyonunu kolaylaştırmıştır (Ercan vd., 2008). Ancak 1950'lerde çok partili sisteme geçişle birlikte ekonomik politikalar değişmeye başlamıştır. Devletin ekonomideki müdahaleci rolü azaltılmaya çalışılmış ve özel sektörün gelişimi teşvik edilmiştir. Bu dönemde sanayileşme yavaş ilerlemiştir ve dışa bağımlılık artmıştır (Akçay, 2013). Ancak, ülkenin sermaye birikimi yeterli düzeyde olamadığı için, bu dönemde de devlet ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesinde etkili bir rol oynamıştır.

Üretken sermayenin uluslararasılaştığı sermaye birikim süreci, gelişmiş ülkelerde sosyal refah devleti politikaları, az gelişmiş ülkelerde ise ithal ikamesi politikalarla mümkün olmuştur (Akçay, 2007). Gelişmiş ülkelerde İkinci Dünya Savaşı sonrasında ulusötesi şirketlerin imalat alanına girmesi sonucunda sermaye birikimi yeni mekânda gerçekleştirilmesi yaygınlaşmış, Türkiye gibi ülkelerdeki karşılığı ise ithal ikameci sanayi olmuştur (Oğuz, 2015). Özellikle 1960'lar ve 1970'lerde, dünya genelinde ithal ikameci sanayileşme stratejileri yaygınlaşmıştır. Özellikle Latin Amerika ve Asya'da birçok ülke, sanayileşme ve ekonomik kalkınma için benzer politikalar uygulamıştır. Türkiye de planlı kalkınma politikalarını benimsemiş ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurularak, beş yıllık kalkınma planları hazırlanmaya başlamıştır.

Özetle, sermaye birikim süreçlerinin dönüşümü ve devletin rolü arasındaki ilişkiler bağlamında 1980 öncesi süreçte, dünya genelinde ve Türkiye özelinde büyük dönüşümler gerçekleşmiştir. Sanayi Devrimi ile başlayan süreçte meta sermayenin uluslararasılaşması, ulus devletlerin yükselişi ile birlikte devletin düzenleyici ve teşvik edici rolü öne çıkmıştır. Para sermayenin uluslararasılaşması ve finansal sistemlerin kurulması ile birlikte devletlerin ekonomideki rolü daha karmaşık hale gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, üretken sermayenin uluslararasılaşması ve ulusötesi sistemlerin kurulması ile birlikte devletler, ekonomik büyüme ve sosyal refahı sağlama amacıyla uluslararası ticaretin serbestleşmesini ve finansal istikrarı sağlamaya çalışmışlardır. Bu dönemde refah devleti uygulamaları yaygınlaşmış ve devletlerin ekonomiyi planlama ve yönlendirme rolü belirgin hale gelmiştir.

Türkiye'de ise, 1923-1980 dönemi, devletin ekonomide aktif rol aldığı ve sanayileşme politikalarının benimsendiği bir dönem olmuştur. 1960-1980

döneminde planlı ekonomi politikaları ve beş yıllık kalkınma planları ile sanayileşme teşvik edilmiştir. Devlet, sanayileşme ve kalkınma hedefleri doğrultusunda ekonomik müdahalelerini sürdürmüş ve sermaye birikim süreçlerinin temel aktörü olmuştur. Bu dönemde, Türkiye'nin ekonomik kalkınması, devletin yönlendirdiği politikalar ve uluslararası yardımların sağladığı kaynaklarla şekillenmiştir.

1970'lerde yaşanan petrol krizleri ve ekonomik durgunluk sebebiyle hem sermaye birikim süreci hem devletin rolü dönüşmeye başlamıştır.

2.2 1980 Sonrası Sermaye Birikim Süreçleri ve Devletin Rolü

1970'lerde dünya ekonomisi büyük bir dönüşüm sürecine girmiştir. 1973 Petrol Krizi, dünya ekonomisinde köklü değişimlere yol açmış ve sermayenin uluslararasılaşma sürecini hızlandırmıştır. Petrol krizi sonrası dönemde, enerji fiyatlarının yükselmesi ve ekonomik durgunluk, kapitalist ülkelerde -petrole bağımlılıklarını azaltmak için- yeni ekonomik politikaların benimsenmesine yol açmıştır. Bu ülkeler sanayiye dayalı modelden teknoloji ve bilişime dayalı modele geçmişlerdir (Serter, 2018). 1970'li yıllarda yaşanan bu krizle birlikte sermayenin uluslararasılaşmasının yeni bir aşaması başlamıştır. Para sermayenin uluslararası hareketliliği artmış ve bu süreçte neoliberal politikalar ön plana çıkarak, devletin ekonomideki rolü azaltılmaya başlanmıştır (Oğuz, 2015). Neoliberal politikalar, devlet müdahalesinin azaltılmasını ve piyasa mekanizmalarının serbestçe işlemesi için oluşturulan düzenlemeleri içermektedir. 1970'lerde hazırlıkları başlayan ve 1980'lerde yürürlüğe giren bu küresel ekonomi politikalarının arkasında 'neoliberalizm' ideolojisi bulunmaktadır (Kazgan, 2016). Refah devletinin 1970'lerin başında yaşadığı krizle birlikte liberal sistem güçlenerek ve yeniden yapılanarak 1980'lerle neoliberalizm ortaya çıkmıştır.

Neoliberalizm, devletin ekonomideki düzenleyici ve müdahaleci rolünün azalması, deregülasyon, özelleştirme ve serbest piyasa ekonomisinin teşvik edilmesi anlayışına dayanmaktadır (Serter, 2018). Bu dönemde sermayenin uluslararasılaşması hız kazanmış ve küresel ticaret ile yatırım akışları artmıştır. Neoliberal politikaların benimsenmesi, sermayenin küresel düzeyde serbestçe hareket etmesini sağlamış ve ulusal devletlerin ekonomik politikalarını belirleme gücünü sınırlamıştır (Ercan, 1997). Bu süreçte, devletler piyasa mekanizmalarının

serbestçe işlemlerini sağlamak amacıyla ekonomik düzenlemeleri gevşetmiş ve sermaye hareketliliğini artırmıştır.

Burnham (2000) bu değişimi depolitizasyon olarak ifade etmektedir. Neoliberal politikalarla birlikte devletin ekonomik politikaları belirleme ve uygulama şeklinin değişmesi ve politik karar alma süreçlerinden devletin uzaklaşması olarak yorumlanabilir. Ekonomik politikaların belirlenmesinde ‘kurallara dayalı’ yaklaşımların benimsenmesi ve bağımsız kurumların karar alma süreçlerinde daha fazla yetkilendirilmesi devletin rolünü dönüştürmektedir. Bu değişim, devletin daha fazla ekonomik karar alma yetkisini azaltırken, politika yapım sürecini siyasi etkilerden koruyarak ekonomik politikaların istikrarını artırmayı amaçlamaktadır (Burnham, 2000). Bu bağlamda, devletin rolü daha çok ekonomik karar alma süreçlerinin düzenleyicisi ve denetleyicisi olarak değişmektedir.

1970'lerin ortasında yaşanan petrol krizleri, Türkiye’de de ekonomik ve siyasi krizlere sebep olmuştur. Bu dönemde, devletin ekonomideki düzenleyici ve müdahaleci rolü yeniden önem kazanmasına rağmen, ekonomik sorunların çözümü için uygulanan politikalar yeterli olmadığı için 1980'e gelindiğinde Türkiye ciddi bir ekonomik krizle karşı karşıya kalmıştır (Akçay, 2009). Bu durum radikal ekonomik reformları kaçınılmaz hale getirmiştir. 24 Ocak 1980 kararları ile Türkiye, IMF ve Dünya Bankası'nın önerdiği neoliberal politikaları benimsemiş ve ekonomide serbest piyasa uygulamalarını hayata geçirmiştir (Boratav, 2015). Bu reformlar, ithal ikameci sanayileşme modelinden ihracata dayalı büyüme modeline geçişi içermektedir. Ayrıca bu reformlar devletin ekonomideki rolünü yeniden tanımlamış ve kamu sektöründeki birçok işletme özelleştirilmeye başlamıştır.

1990'lı yıllar, dünya genelinde neoliberal politikaların daha da yaygınlaştığı ve sermayenin uluslararasılaşmasının hızlandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde, ABD ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde uygulanan neoliberal politikalar, küresel ekonomi üzerinde önemli etkiler yaratmıştır (Oğuz, 2015). Sermaye hareketliliğinin artması, finansal piyasaların küreselleşmesini ve uluslararası ticaretin serbestleşmesini sağlamıştır. Bu süreçte, devletler ekonomik düzenlemeleri gevşetmiş ve yabancı sermaye girişlerini teşvik etmiştir. Neoliberal politikalar, sermayenin uluslararası dolaşımını kolaylaştırmış ve küresel ekonomik entegrasyonu artırmıştır (Kazgan, 2016).

Türkiye'de bu dönemde, küresel ekonomik entegrasyona uyum sağlamak amacıyla ekonomik reformlar sürdürülmüştür. Özelleştirme, deregülasyon ve piyasanın serbestleştirilmesi politikaları yaygınlaşmıştır. 1995 yılında Türkiye, Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği anlaşması imzalayarak, dış ticaretini serbestleştirmiş ve yabancı yatırımları teşvik etmiştir (Akçay, 2013).

1990'lı yılların sonlarında, küresel finansal piyasalar hızla genişlemiş ve sermaye akışları artmıştır. Finansal piyasaların serbestleşmesi, sermayenin uluslararası düzeyde serbestçe hareket etmesini sağlamış ve finansal kurumların etkinliğini artırmıştır. Ancak, 1997 Asya Krizi, finansal serbestleşmenin getirdiği kırılganlıkları gözler önüne sermiştir (Akçay ve Türkay, 2006). Bu süreçte dünya Bankası piyasa mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için devletin güçlü bir 'düzenleyici ve yönlendirici' olarak etkinliğinin artırılması gerektiğini vurgulanmıştır (Akçay, 2007). 2000'li yıllar, dünya ekonomisinde önemli finansal serbestleşme ve yapısal reformların uygulandığı bir dönemdir. 2000'lerin başında yaşanan finansal krizler ve ekonomik belirsizlikler, devletlerin ekonomik politikalarını yeniden gözden geçirmesine yol açmıştır. Bu dönemde, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finansal kurumlar, ekonomik istikrarı sağlamak ve yapısal reformları hayata geçirmek amacıyla önemli roller üstlenmiştir.

Türkiye de yaşanan krizlerden -2001 yılı büyük ekonomik kriz- etkilenmiş, IMF ve Dünya Bankası ile yaptığı anlaşmalar çerçevesinde, ekonomik istikrarı sağlamak ve yapısal reformları hayata geçirmek amacıyla önemli adımlar atmıştır. Bu reformlar arasında, Merkez Bankası'nın bağımsızlığının artırılması, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması ve kamu maliyesinin disiplin altına alınması gibi önemli düzenlemeler yer almaktadır (Oğuz, 2015). Ayrıca, özelleştirme süreci hızlandırılmış ve sermayenin uluslararasılaşması teşvik edilmiştir. Benimsenen özelleştirme politikaları ile devletin ekonomideki rolü azaltılmış ve özel sektörün etkinliği artırılmıştır.

2008 yılında patlak veren küresel finansal kriz, dünya ekonomisinde büyük sarsıntılara yol açmış ve neoliberal politikaların etkinliği tekrar sorgulanmaya başlamıştır. Küresel finansal kriz, dünya genelinde ekonomik durgunluğa ve işsizlik oranlarının artmasına yol açmıştır. Devletler, krizle başa çıkmak amacıyla mali teşvik paketleri ve genişlemeci para politikaları uygulamıştır (Yıldırım vd., 2011).

Türkiye, bu krizden nispeten az etkilenmiş olsa da, küresel finansal dalgalanmalar ve ekonomik belirsizlikler Türkiye ekonomisinde de istikrarsızlıklara yol açmıştır. Kriz sonrası dönemde, Türkiye ekonomisi yeniden dengelenmeye çalışılmış ve yapısal reformların devam etmesi gerektiği vurgulanmıştır. 2008 küresel finansal krizi, Türkiye ekonomisinde finansal istikrarın önemini bir kez daha ortaya koymuş ve mali disiplini koruma gerekliliğini gündeme getirmiştir (Akçay, 2013). Sermayenin uluslararasılaşması hızlanmış, finansal piyasalar genişlemiş ve küresel ticaret hacmi artmıştır. Ancak, bu süreçte ekonomik eşitsizlikler artmış, sosyal adaletsizlikler derinleşmiş ve finansal krizler sıklaşmıştır (Kazgan, 2016). Özellikle 2008 küresel finansal krizinin ardından, devletlerin ekonomiye müdahalesi artmış ve finansal düzenlemeler yeniden gözden geçirilmiştir (Akçay, 2013).

2010 sonrası dönemde, küresel ekonomik entegrasyon daha da derinleşmiştir. Dijitalleşme, teknolojik ilerlemeler ve küresel ticaretin artması, sermayenin uluslararasılaşmasını hızlandırmıştır. Küresel tedarik zincirleri, çok uluslu şirketlerin faaliyetleri ve uluslararası finansal akışlar, dünya ekonomisinde önemli bir rol oynamıştır (Tekeli, 2023).

Bu süreçte, devletler ekonomik politikalarını küresel dinamiklere uyum sağlamak amacıyla yeniden şekillendirmiştir. Uluslararası ticaret anlaşmaları, yabancı yatırımları teşvik eden politikalar ve dijital ekonomiyi destekleyen düzenlemeler, devletlerin öncelikleri arasında yer almıştır. Ancak, küresel ekonomik entegrasyonun derinleşmesi, aynı zamanda ekonomik kırılganlıkları ve belirsizlikleri de artırmıştır.

Türkiye, bu dönemde ekonomik büyümeyi sürdürebilmek ve küresel rekabet gücünü artırmak için dijitalleşme ve teknoloji yatırımlarına ağırlık vermiştir. Ayrıca, uluslararası ticaret anlaşmalarına uyum sağlama ve yabancı yatırımları çekme politikaları devam etmiştir. Ancak, küresel ekonomik dalgalanmalar ve iç politik gelişmeler, Türkiye ekonomisinde istikrarsızlıklara yol açmıştır (Oğuz, 2015). Siyasi ve ekonomik istikrarsızlık neticesinde 2018 yılında Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir. Bu değişiklik beraberinde devletin rolünde önemli bir değişiklik getirmiştir. Bu yeni sistem, yürütme gücünün merkezileşmesini ve hızlı karar alma mekanizmalarının oluşturulmasını hedeflemiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş, ekonomi politikalarının daha

merkezi bir otorite tarafından yönetilmesine olanak tanımış ve bu durum, devletin ekonomideki müdahale kapasitesini artırmıştır (Akçay, 2013).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, ekonomik reformlar ve politikalar daha hızlı ve merkezi bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, bu süreç aynı zamanda ekonomik belirsizlikleri ve iç politik gerilimleri de artırmıştır. Neoliberal politikaların devam ettiği bu dönemde, devletin ekonomideki rolü yeniden tanımlanmış ve merkezi otoritenin gücü artırılmıştır (Oğuz, 2015).

Özetle, 1980 sonrası dönemde sermaye birikim süreçleri ve sermayenin uluslararasılaşması hem dünyada hem de Türkiye’de neoliberal politikalarla devam etmiştir. Sermayenin küresel düzeyde uluslararasılaşması için devletler, sermayenin serbest dolaşımının önündeki engelleri kaldırmak için çeşitli politikalar benimsemiştir. Bu politikaların uygulanması için ise birçok ulusal kurum işlevsizleştirilmiştir. Diğer bir ifadeyle Devlet piyasalar için uygun kurumsal yapıların oluşturulmasında önemli roller üstlenmiştir (Akçay, 2007). Bu süreçte, devletin ekonomideki düzenleyici ve müdahaleci rolü azaltılmış, özelleştirme ve finansal serbestleşme politikaları ile sermaye hareketliliği artırılmıştır.

2000’li yıllardan itibaren Türkiye’de devletin siyasi rolü ise tartışmalı bir şekilde değişmiştir. Son dönemde siyasi iktidarın devlet üzerindeki kontrolü ve etkisi artmıştır. Özellikle AK Parti hükümetleri döneminde devletin siyasi yapısının yeniden şekillendirilmesi ve iktidarın devlet kurumları üzerindeki etkisinin artmasıyla, devletin siyasi rolü güçlenmiştir. Bu, siyasi iktidarın güçlendirilmesi ve otoriter eğilimlerin artmasıyla ilişkilendirilebilir.

Küresel düzeyde üretken sermayenin uluslararasılaşması sürecinde; ilk olarak Türkiye’de devlet yatırımcı, işletmeci ana aktör olarak tarım, ticaret sermaye birikimin oluşmasında aktif rol, ithal ikameci sanayileşme politikaları ve planlı kalkınma döneminde ise müdahaleci ve düzenleyici bir rol almıştır. Para sermayenin uluslararası hareketliliğinin arttığı 1980’lerden sonra ise dışa açık koşullarda tekelleşmeye dayanan bir sermaye birikim süreci yaşanmış ve devlet sermayenin serbestleşmesinin olanaklarını artıran, bu doğrultuda kurumları değiştiren, yönlendiren bir aracı rolüne bürünmüştür. Son dönemlerde dünyada ve Türkiye’deki ekonomik ve siyasi krizlerle birlikte otoriter bir hal almaya başlamıştır (Tablo 2.2).

Tablo 2.2 Sermayenin uluslararasılaşması ve Türkiye’de devletin değişen rolü

Sermaye birikimi aşaması	Tarihsel bağlam ve etkiler	Türkiye sermaye birikim süreci	Devletin rolü (Türkiye)
Üretken sermayenin uluslararasılaşması	Ulusötesi şirketlerin pre-kapitalist ekonomilerin birincil sektörlerine yayılması ve üretimin yabancı mekânlarda gerçekleştirilmeye başlanması	Tarım ve ticaret sermayesi birikimine dayalı gelişme (Erken Cumhuriyet) İthal ikameci sanayileşme politikaları altında sanayi sermayesi birikimine dayalı gelişme (1945-1980)	Yatırımcı, işletmecisi ana aktör Müdahaleci, düzenleyici
Para-sermayenin Uluslararası Hareketliliğinin Artması	Neoliberal politikalar ve sermayenin serbestleşmesi, küresel finansal entegrasyon	Dışa açık koşullarda tekelleşme	Piyasa ve özel sektör arasında aracı, girişimci, otoriter

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Sermaye birikim süreçleri ile devletin değişen rolü neticesinde devletin örgütlenme biçimi -kurumları- değişmekte ve buna uygun mekânsal organizasyon ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda üçüncü ve dördüncü bölümlerde, sermaye birikimin süreçlerinin şekillendirdiği ülke mekânı (ekonomik mekân), İller Bankası’nın dönüşümü ve planlama faaliyetleri ile ele alınmaktadır.

ULUSAL SERMAYE BİRİKİMİ SÜRECİNDE İLLER BANKASI

Bu bölümde İller Bankası'nın kurulduğu tarihten 1980'lere kadar yaşadığı dönüşüm, ülkenin geçirdiği çeşitli ekonomik, mekânsal, kurumsal süreçlerin Türkiye'nin mekânsal yapısı üzerindeki etkisi bağlamında, belirlenen dönemler içinde ayrı ayrı irdelenmektedir. Devlet anlayışı doğrultusunda ve ülkenin içinde bulunduğu koşullara bağlı olarak her dönemde benimsenen ekonomi politikaları değişmiştir. Bu değişimler çeşitli mekânsal politikaları beraberinde getirmiş ve bu politikaların uygulama araçları olan yasalar ve kurumlar oluşturulmuştur. Kent planlama bu araçların en önemlileri arasındadır. İller Bankası ise kurulduğu tarihten günümüze -ekonomik ve mekânsal politikalardan bağımsız düşünölmeyecek şekilde- Türkiye planlama pratiğinde kent planlama geleneğini uygulayan en önemli kuruluşlardan biri olmuştur.

Bu bölüm esas olarak Türkiye'nin ekonomik ve mekânsal değişim süreçlerinde İller Bankası'nın kuruluşundan 1980'lere kadar geçirdiği dönüşümünün sayısal ve mekânsal boyutlarıyla ortaya konulduğu ve ülkenin yapısal ve kurumsal koşulları altında ilişkisel bir biçimde yorumlandığı bölümdür. Bu doğrultuda öncelikle 1945 yılı öncesi kurumun tarihsel arka planı olan Belediyeler Bankası dönemi açıklanmaktadır. Nitekim İller Bankası bu kurumun yeniden yapılandırılması ile kurulmuştur ve 'İller Bankası' adıyla kurulmadan önceki durumun bilinmesi gerekmektedir. Çünkü Cumhuriyet'in kurulduğu tarihten 1945 yılına kadar olan süreç önemli bir zaman dilimini teşkil etmektedir ve 1945 yılından sonraki birçok gelişmenin ilk adımları da Belediyeler Bankası döneminde atılmıştır.

Kurumsal arka planın ardından kuruluş (1945-1959) ve kurumsallaşma (1960-1974) dönemleri için yukarıda sayılan süreçler bir arada ve ilişkisel bir biçimde yorumlanmaktadır. Her dönemin sonunda yer alan çizelge ise, o dönemde yaşanan önemli değişimleri özetlemektedir.

3.1 Tarihsel Arka Plan: Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti Dönemi

İller Bankası Cumhuriyet'in ilanının ardından ekonomik, politik ve mekânsal yapıyı yeniden inşa etmeye yönelik politikalar doğrultusunda kurulmuş bir yerel yönetim bankasıdır. Kurulduğu tarihten günümüze görevleri, özellikleri ve uygulamaları ile dünyadaki diğer yerel yönetim bankalarından farklı olmuştur. İller Bankası -dünyadaki diğer yerel yönetim bankaları gibi- yerel yönetimler için altyapı yatırımlarının finansmanını sağlayan kalkınma ve yatırım bankası olarak görev alırken bunun yanı sıra -benzerlerinden farklı olarak- uzun yıllar imar ve planlama kuruluşu olarak hizmet vermiştir (Çeliktürk, 2015, 2018).

İller Bankasını sermaye birikim süreçleri ve devletin değişen rolü bağlamında çözümlemeyi hedefleyen bu tezin ana odağı uluslararasılaşan sermaye birikimi doğrultusunda yeniden yapılanarak küreselleşen dünya ekonomisine paralel olarak dönüşen ulus devlet politikaları ve bunun yarattığı uluslararası düzene geçişin kurumsal etkileridir. Cumhuriyetin kurulması ise yine büyük bir dönüşümü ifade etmektedir. İmparatorluk sistemine dayanan bir düzenden, ulus devlet düzenine geçişin başlangıcı olmuştur. Cumhuriyet'in en önemli amacı 'ulus devlet inşa etmek' tir. Bu amaç doğrultusunda Türkiye'de birçok yeni düzenleme yapılmıştır. Bu başlık altında bu düzenlemelerden İller Bankası'nın öncülleri olan 'Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti'nin kuruluşu ve değişimi ekonomik, politik, kurumsal ve mekânsal perspektifte ele alınarak irdelenmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti savaş koşullarında ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet kurulmadan önceki on yılı aşkın sürede ülke, Trablusgarp (1911-1912), Balkan (1912-1913), Birinci Dünya (1914-1918) savaşlarını ve devamında Millî Mücadele dönemini (1918-1923) yaşamıştır. Özellikle Birinci Dünya Savaşı ve Millî Mücadele boyunca Anadolu'da birçok şehir işgal edilmiş, savaş sırasında nüfus kayıpları verilmiş ve büyük bir göç hareketi yaşanmıştır. Sadece İzmir ve çevresinden Mayıs-Kasım 1919 arasındaki 6 aylık sürede 140 bin kişi göç etmiştir (Uzman, 2022).

Yaşanan bu savaşların etkisiyle ülke ekonomik açıdan büyük kayıplara uğramış, önemli bir demografik değişim yaşamış ve Anadolu genelinde kasaba ve köyler dahil tüm yerleşmeler bakımsız durumda kalmıştır (Tekeli, 2001). Meydana gelen demografik değişimin yönetilmesi ve savaşlardan etkilenmiş olan yerleşmelerin

imarının sağlanması için Cumhuriyet kurulmadan hemen önce 13 Ekim 1923 tarihinde, Erken Cumhuriyet dönemi şehircilik politikalarının temelini oluşturan Mübadele, İmar ve İskân Vekaleti kurulmuştur. Kurum mübadillerin sevki ve iskânı sağlanınca 11 Aralık 1923 tarihinde lağvedilerek görev ve yetkileri İskân Umum Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Ancak Vekâlet'in çalışanları ve mevzuatından şehircilik alanında yararlanılmaya sonraki yıllarda da devam edilmiştir (Uzman, 2022).

1923 yılında Cumhuriyet kurulduğunda devlet, geçimlik bir tarım üretiminin ilkel teknolojilerle yapıldığı (tarımın Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) içindeki payı ortalama %45), nüfusun %81,6'sının kırsal kesimde yaşadığı, sanayinin ise oldukça ilkel düzeyde olduğu bir ekonomiyi Osmanlı'dan devralmıştır (Tekeli ve İlkin, 1977; Tekeli, 2001). Bahçe ve Eres (2017) bu koşullardaki Türkiye Cumhuriyeti'ni sanayileşmeyi başlatacak yeterli ekonomik ve beşerî sermayesi olmayan az gelişmiş bir ülke olarak tanımlamaktadır.

Osmanlıdan beri ekonomik açıdan egemen sınıf olan büyük toprak sahipleri ile tüccar sınıfı arasındaki yakın ilişkiler Cumhuriyet'in kuruluşu ile daha fazla gelişmiştir ve bu sınıfların siyasal egemenliği artmıştır (Yıldırım vd., 2011). Aslında bu durum, benimsenen iktisat politikalarının bir sonucudur. Çünkü devletin desteğiyle 'Milli İktisat' okulunda 'yerli ve milli bir burjuvazi yetiştirilmesi' anlayışı bulunmaktadır (Tekeli, 2001). Bu politikaları gerçekleştirmek için, siyasi kadrolarla sermaye çevreleri bir araya getirilmiştir. Bunun en önemli örneklerinden biri İş Bankası'dır. İş Bankası bu dönem boyunca sermaye ve siyasi iktidar arasındaki bütünleşmeyi sağlayan bir aktör olarak rol almıştır ve çeşitli iktisat politikası kararlarını sermaye çevrelerinin isteklerine göre yönlendirmiştir (Boratav, 2015). Böylece yeni kurulan Cumhuriyet'in yöneticileri kapitalist sistem içerisinde var olmak ve gelişmek için gerekli olan yeni kurumlarını oluşturmaya başlamışlardır (Yıldırım vd., 2011).

Bu bağlamda ülke ekonomisinin dış pazara açılması, iç pazarın bütünleştirilmesi ve kapitalist üretim ilişkilerinin yaygınlaşması hedefleri doğrultusunda dikkat çeken yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Başta demiryolu olmak üzere ulaşım

altyapısının kurulması için⁵ 1923 yılı ‘Umur-u Nafia Programı’, tarımda makineleşmenin sağlanabilmesi için ‘Mevaddı Müşteile Rüsümü Tazminatı’ özel girişimcilerin sanayi girişimleri yapmalarını özendirmek için 1927 yılında çıkartılan ‘Teşvik-i Sanayi Kanunu’, Ticaret ve Sanayi Odaları’nın yeniden düzenlenmesi, Ali İktisat Meclisi, İktisat Vekaleti ve İstatistik Umum Müdürlüğü’nün kurulması bu düzenlemelerin en önemlileridir ve bu da kalkınmanın sanayileşme ile gerçekleştirileceğini göstermektedir (Tekeli, 2001).

1923 yılında gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresi yabancı sermaye ilişkileri açısından önemli bir kilometre taşı olmuş ve ekonomi politikaları yerli sermayeyle ortak bir şekilde yabancı yatırımların desteklenmesi şeklinde gerçekleşmiştir (Boratav, 2015). Kongrede milli iktisadın esas olduğuna ancak ülkenin zararına olmadığı sürece yabancı sermayeye de karşı olunmayacağına karar verilmiştir (İller Bankası, 2009). Boratav (2015) Erken Cumhuriyet dönemini kısaca, *“barış ortamına dönüş koşulları içinde milli gelirden sağlanan hızlı reel gelir artışlarının bütün sosyal sınıf ve tabakalara yayıldığı bir süreç”* olarak tarif etmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı Devleti’nden 389 adet belediye (şehremaneti) devralmış ve bu zamana kadar bu belediyelerde imar işlerinde 1882 yılından itibaren yürürlükte olan yollar, yangın yerleri ve binalarla ilgili düzenlemeleri barındıran Ebniye Kanunu uygulanmıştır (Bostanoğlu, 1990). Ancak ülkenin yeni koşullarında yukarıda sözü edilen iktisadi hedefleri doğrultusunda bir dizi mekânsal organizasyona ihtiyacı olmuştur ve bu yasa yetersiz kalmıştır. Bu sebeple Cumhuriyet’in en önemli hedefleri arasında yer alan ‘yerleşmelerin planlama çalışmalarıyla geliştirilmesi’ doğrultusunda belediyecilik ile ilgili birçok düzenleme yapılarak planlama faaliyetleri için gerekli yasal-yönetimsel zemin oluşturulmaya başlanmıştır (Kiper, 2008). Bu doğrultuda Cumhuriyet’in ilk yıllarıyla birlikte 1924 yılında yürürlüğe giren başlıca yasalar, 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu, 486 sayılı Umuru Belediyeye Muteallik Ahkamı Cezaiye Kanunu, Usul-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi ile 642 ve 744 sayılı Ebniye ve Vilayet Belediye Kanunlarına ek kanunlardır (Yörükoğlu, 2009).

⁵ Tekeli (2001) bu dönemde yabancı demiryolu hatlarının devletleştirilmesinin TBMM’nin önceliği olmasına karşın 1926-1927 yıllarında ihale ettiği demiryolları hatlarının ihalesinde, ihaleye katılacak şirketlere dış sermaye bulması koşulu getirildiğini belirtmektedir. Bu kapsamda Doğu Anadolu’da bir Amerikan sermayesi olan Chester’e büyük bir demiryolu imtiyazı verilmiştir.

Erken Cumhuriyet dönemi ekonomi politikalarının mekânsal organizasyonunda dikkat çeken en önemli strateji Ankara'nın başkent olarak seçilmesidir. Kentin Anadolu'nun merkezinde konumlanması Anadolu'nun kalkındırılması ve hizmet sunumunun etkin bir şekilde yapılması, ayrıca bölgeler arası bütünleşme ve eşitliğin sağlanması açısından önemli siyasal bir karar olmuştur (Keskinok, 2006).

Ülke yeni kentsel ve mekânsal politikalarını uygulamak için ilk planlama faaliyetlerine başkent seçilen Ankara ile başlamıştır (Bostanoğlu, 1990). İmar planının hazırlanması için 1924 yılında Ankara'da şehremaneti benzeri bir örgüt kurularak ilgili yasanın uygulanması sağlanmıştır (İmar ve İskân Bakanlığı, 1973). 1928 yılında 1351 sayılı Ankara Şehir İmar Müdüriyeti Teşkilat ve Vezâifine Dair Kanun ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak Ankara İmar Müdürlüğü kurulmuş ve ilk görevi Ankara'nın halihazır haritasını tamamlatarak imar planını yaptırmak olmuştur.

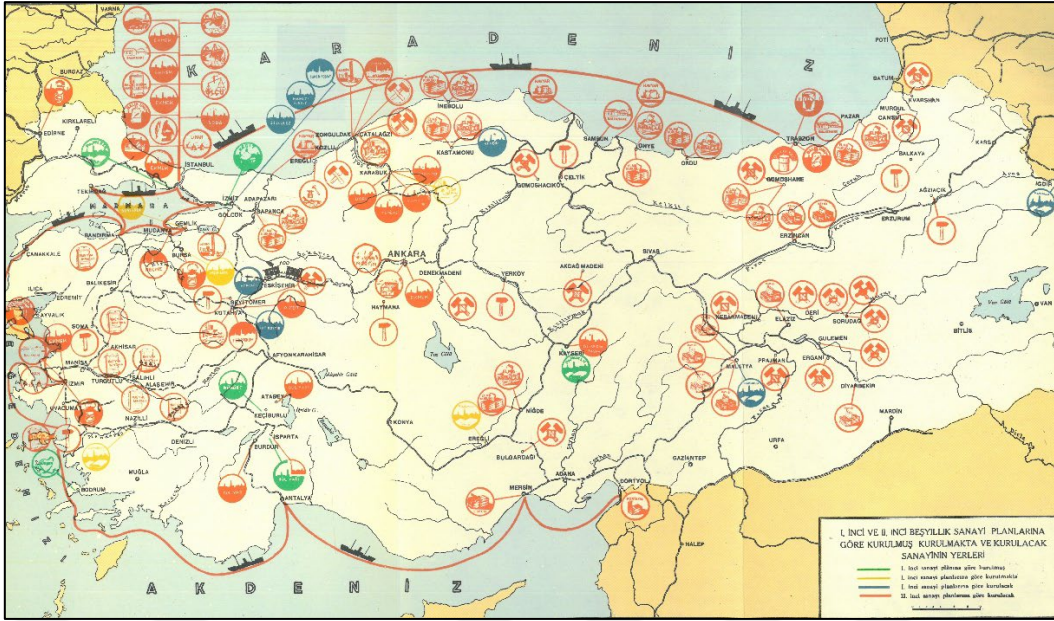
Dönemin temel iktisadi hedefi 'ulus devlet modelini' kurmaktır ve bu bağlamda Ankara'da olduğu gibi Anadolu'da da mekânsal politikalar hayata geçirilmiştir (Dinçer, 1994). Bu mekânsal politikalarla ülke bütününde gerekli ulaşım sisteminin kurulması ve kamu sanayi birimlerinin çeşitli kentlere dağıtılarak yeni gelişme dinamikleri yaratılması hedeflenmiştir (Eraydın, 2006). Altyapı-üretim-nüfus dengesini yeniden oluşturacak planlama politikaları ön planda olmuştur. Böylece bölgesel geri kalmışlığın giderilmesinde yeni kentler yaratma fikri ön plana çıkmıştır. Dinçer (1994) çalışmasında her alanda Osmanlı'dan devralınan sorunları bertaraf etme çabasıyla hareket edildiğini ve bu dönemde (1923-1929) *“nüfus yığılma eğiliminin -İstanbul, İzmir, Ankara hariç tutulduğunda- İç Anadolu Bölgesi'nde olduğunu”* belirtmektedir.

Cumhuriyet'ten önce ülkede İstanbul-Ankara ve İzmir-Eskişehir-Ankara hatlarının Kütahya'da birleşerek Konya üzerinden devam ettiği ve Adana'da sona erdiği bir demiryolu ağı mevcuttur (Dinçer, 1994). Bu yıllarda bir diğer önemli mekânsal strateji Ankara merkezli bir demiryolu ağının planlanmasıyla ülkenin hammadde kaynakları ile liman kentleri arasındaki entegrasyonun güçlendirilmesi olmuştur (Keskinok, 2006). Bu stratejiye uygun olarak 1927 yılında Ankara-Kayseri, 1930 yılında Kayseri-Sivas, 1931 yılında Ankara-Çankırı, 1932 yılında ise Kütahya-Balıkesir ve Sivas-Samsun hatları işletmeye açılmıştır (Dinçer, 1994). Yeni bir ulaşım sistemi oluşturulmasının yanı sıra devletçi politikalarla ülkenin farklı

kentlerine şeker, çimento, dokuma gibi bazı kamu sanayi birimlerinin dağıtılması hedeflenmiş ve bazı bölgelerde yeni gelişme dinamikleri ortaya çıkmıştır (Eraydın, 2006).

Türkiye 1923-1930 yılları arasında ekonomisini belli düzeyde toparlamış, ülkedeki altyapı-üretim-nüfus dengesinin sağlanması için demiryolunun yanı sıra karayolu ağının geliştirilmesi için de planlama çalışmaları yapmıştır (Yıldırım vd., 2011). 1929 yılındaki Büyük Buhran sebebiyle pek çoğu uygulanamamasalar da bu çalışmalar ya da girişimler gündeme getirdikleri konular sebebiyle daha sonraki yıllar için önemli bir zemin hazırlamışlardır (Eraydın, 2006).

1929 yılındaki Büyük Buhran kapitalizmin 20.yüzyılda yaşadığı tüm dünyayı etkileyen ilk kriz olmuştur ve her ülke kendi baş etme mekanizmalarını geliştirmiştir. Türkiye bu bunalım sebebiyle meydana gelen yeni koşullara uyum sağlamak için “korumacı devletçi” olarak nitelendirilen yeni bir ekonomik sürece girmiş ve ekonomisini dışa kapatarak, devlet güdümünde bir milli sanayileşme içerisine girmiştir (Tekeli, 2001). Boratav (2015) bu dönemi “*ilk sanayileşme yılları*” olarak nitelendirmekte, korumacılık ve devletçiliğin bu dönemin iktisat politikaları açısından iki belirleyici özellik olduğunu belirtmektedir. Tekeli’ye (2001) göre ülke ekonomik olarak geçmişinden ciddi bir kopuş yaşamaktadır ve kurumsal yapısını yeni ekonomik yaklaşımı çerçevesinde yeniden düzenlemeye başlamıştır. Bütün dünyanın içine kapandığı bu çok özel koşullarda Türkiye 1934’te 5 yıllık bir planla ilk sanayileşme hamlesini yaparak, büyük sanayi tesisleri kurmaya başlamıştır (Köymen, 2014). Harita 3.1’de öngörülen tesislerin coğrafi olarak dağılımı incelendiğinde, bölgeler arası dengesizliği azaltmak üzere kurgulandığı anlaşılmaktadır.



Harita 3.1 Birinci ve İkinci Beş Yıllık Sanayi Planlarına göre kurulmuş, kurulmakta ve kurulacak olan sanayi tesisleri (İnan, 1972, s.84)

Birinci (1934) ve İkinci Sanayi Planları (1936) ile Anadolu'nun gelişmesi için stratejiler şekillendirilmiş, olası gelişmeleri kestirmekten öte gelişmenin ne yönde ve nasıl olacağı belirlenmiştir (Keskinok, 2006). Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın hazırlıkları 1931 yılında başlamıştır. Bu planda devletin yatırımcı ve işletmeci olduğu, ithal ikamesinin sağlanacağı, ileri teknoloji ve büyük ölçekli sanayi tesisleri kurulması hedefi ile 17 proje (tekstil, maden ve demir çelik, kâğıt, seramik ve cam ile kimya sektörleri) önerilmiştir (Tekeli, 2001). Bu projelerin hayata geçirilmesi için gerekli örgütlenmeyi sağlamak için ise çeşitli kurumsal düzenlemeler yapılmıştır.⁶ Planda belirlenen hedefler doğrultusunda 1933 yılında Sümerbank kurulmuş, devletçilik anlayışıyla gerçekleştirilen bu planlama faaliyeti daha sonra madencilik ve enerji sektörlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 1935 yılında bu alandaki icracı kuruluş olarak Etibank ile iki araştırma kurumu olarak Maden Tetkik Arama ve Elektrik Etüd İşleri İdaresi kurulmuştur (Tekeli, 2001).

⁶ Devlet Sanayi Ofisi plandaki fabrikaların yapımını ve işletilmesini sağlamak için ve Türkiye Sanayi Kredi Bankası bu kesimin kredi ihtiyacını karşılamak için kurulmuştur. O dönemde devletçilik karşıtı bazı kesimler tarafından karşı çıkıldığı için kurumsal örgütlenme bu şekilde gerçekleşmemiştir (Tekeli, 2001).

1936 yılında İkinci Sanayi Planı hazırlanmıştır. Bu planda 100 yeni tesisin kurulması öngörülmüştür. Bu planın madencilik kısmı uygulamaya konulmuş olmasına karşın yeterli kaynak bulunamaması sebebiyle diğer kısmı uygulamaya girememiştir. İngiliz ve Alman dış yardımlarının sağlanmasıyla birlikte 1938 yılında daha geniş bir Üçüncü Sanayi Planı hazırlığı yapılmıştır. Bu plan Sümerbank ve Etibank'a ilave olarak, Denizbank, Toprak Ofisi, Emlak ve Eytam Bankası'nın faaliyetlerini içeren 168 milyonluk bir yatırımı öngörmüştür. Ancak İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması nedeniyle bu plan uygulanamamıştır. Yine de hedefleri itibarıyla bu planlar aracılığıyla devletçiliğin yeni kuruluşlar eliyle yeni sektörlere yayıldığı açıkça görülmektedir (Tekeli, 2001). Özetle sanayi planlarının ulusal ihtiyaçlara göre şekillendiği, kapsamlı bir sanayileşme öngörüsüyle ekonomik ve mekânsal gelişimin hedeflendiği söylenebilir. Keskinok (2006) bu planları *“merkezi müdahalenin en temel aracı”* olarak nitelendirmektedir.

Sanayi alanında yaşanan bu gelişmelerin yanında tarım fiyatlarında hızlı düşmeler, ürün fiyatları-yakıt fiyatları arasındaki dengesizlik, taşıma maliyetlerinin artması gibi çeşitli sebeplerle -özellikle piyasaya yönelik üretim yapan- tarım üreticileri zorluklar yaşamaya başlamış ve ihracat düşmüştür (Tekeli, 2001). Yüksek fiyat dalgalanmaları sonucunda üretici-köylü piyasa karşısında savunmasız kalmış ve yüksek faizlerle borçlanmıştır (Köymen, 2014). Devlet üreticiyi ve tarımı korumak için Ziraat Bankası'nın olanakları ile kredi verebilmek için Tarım Kredi Kooperatiflerini örgütlemiş ve Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuştur. Üreticinin mevsimlik fiyat dalgalanmaları karşısında yaşadığı kayıpları azaltmak ve ihraç edilen ürün kalitesini geliştirmek için ilki Ege Bölgesi'ndeki TARİŞ olmak üzere tarım satış kooperatifleri kurulmaya başlanmıştır (Tekeli, 2001). Tarım sektöründe yapılan bir diğer uygulama ise demiryolu taşıma ücretlerini düşürmek olmuş ve 1930'lu yılların sonunda tarımsal üretim miktarı %50-70 oranında artmış, hububatta da ithalatçı konumdan ihracatçı konumuna geçilmiştir (Tekeli, 2001). Yukarıda bahsedilen devletin tarım sektörü ile ilgili uygulamalarını ulaşım politikalarıyla birlikte yorumlayan Dinçer (1994) asıl hedefin *“küçük üreticilerin pazar bütünleşmesini sağlamak”* olduğunu söylemektedir.

1930'lu yıllarda devlet hem girişimci hem de düzenleyici olarak ekonominin her alanında aktif rol almıştır. Boratav (2015) bu yılları *“özel teşebbüslerin özendirildiğinin izleri görülmesine karşın devlet yatırımcı, işletmecisi ve denetleyici*

bir unsur olarak iktisadi hayatın gelişimine ve işleyişine büyük ölçüde hâkim olmuştur” şeklinde özetlemektedir. 1930-1939 yılları arasında devlet, tarım dışındaki üretim alanlarında ana yatırımcı ve üretici unsur olarak kendini göstermiştir. Böylelikle Türkiye sanayileşme doğrultusunda ilk ciddi adımlarını atmış ve hızlı bir yapısal değişim süreci başlamıştır (Boratav, 2015). Eraydın (2006) da bu yıllarda mekânsal gelişmeyi yönlendiren ana ekonomik dinamiklerin kamu iktisadi kuruluşları ve bunların yurt çapında dağılımı olduğunu belirtmektedir.

1930’lu yıllardaki tüm bu ekonomik değişimler ve gelişmelerle birlikte benimsenen yeni ekonomik yaklaşım çerçevesinde ülke kurumsal yapısını yeniden düzenlemeye başlamıştır (Tekeli, 2001). Keskinok (2006) çalışmasında, şehircilik alanındaki düzenlemeleri de içeren bu yeni kurumsal yapının oluşturulmasında esas alınan temel politika ve hedefleri şu şekilde özetlemektedir:

- *“Milli iktisadın oluşturulması amacıyla; iktisadi bağımsızlık temelinde ulusal bütünleşme ve örgütlenme, sanayi-tarım-ticaret bütünleşmesi, sektörler arasında ve sektörler içinde üretim birimleri arasında bütünleşme ve örgütlenme (kooperatifleşme).*
- *Kır-kent bütünleşmesi ve kırsal emeğin özgürleştirilmesi amacıyla; teknolojik gelişme ve sanayileşme-tarımsal gelişme ilişkisinin kurulması, Devlet Çiftliklerinin kurulması, uygulamaya geçirilememiş olsa da İdeal Cumhuriyet Köyü Projesi.*
- *Bölgeler arası bütünleşme amacıyla; İstanbul dışında, Ankara’nın yanı sıra yeni gelişme bölgelerinin yaratılması, sanayi kentlerinin oluşturulması, sanayi ve tarımsal gelişme bölgelerinin belirlenmesi, demiryolu ağırlıklı ve farklı ulaşım türleri arasında işlevsel ilişkiler kuran ulaşım sisteminin oluşturulması.*
- *Sanayileşme ve sanayi-kent bütünleşmesi amacıyla; tarımsal üretim ve ticaret temelli sınırlı kentsel gelişmeden sanayi-tarım bütünleşmesini sağlayan sanayi kentlerine geçiş, sanayi üretiminin kolektifçi emekçi kültürü ile kentsel kültürün bütünleştirilmesi, fabrikalar ve kentsel yaşam arasında bütünleşmenin sağlanması.*
- *Merkezi planlama ile tutarlı yerel yönetim örgütlenmesi amacıyla; iktisadi ve siyasi bağımsızlık temelinde merkezi planlama, sanayileşme-kalkınma hedefleri ile tutarlı belediye örgütlenmesi.*

- *Kamulaştırılan topraklar üzerinde kentsel gelişme amacıyla; vergi değeri üzerinden kamulaştırılan topraklar üzerinde kentsel gelişmenin yönlendirilmesi ve büyük kent parçalarının planlanması.*
- *Cumhuriyet yurttaşının kamusal mekanlarının yaratılması amacıyla; kentsel mekânda kamusallığın geliştirilmesi ve yaratılması, İmparatorluğun feodal kültüründen kopuş ve Cumhuriyet'in kurumlarının ve mekânlarının oluşturulması (kamu binaları, Cumhuriyet parkları, fabrikalar, çağdaş kültür ve eğitiminin mekanları olarak Halkevleri, devlet fabrikalarında işçiyi eğitici kültür, sanat ve spor kulüpleri).” Keskinok (2006, s. 25-26)*

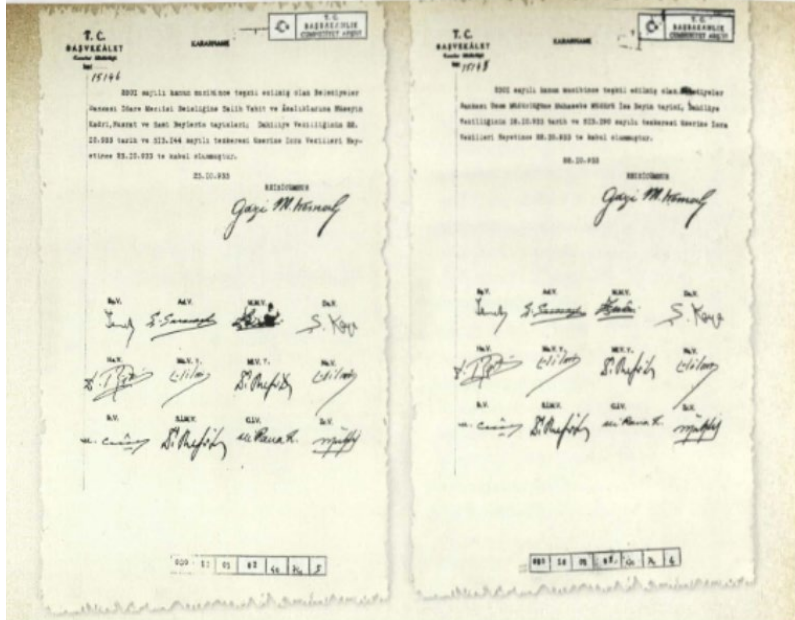
Yukarıda özetlenen ekonomik ve mekânsal politikalar doğrultusunda geliştirilen devletçi düzenlemelerin hayata geçirilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi önemli bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda 1580 sayılı Belediye Kanunu (1930), 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (1930), 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu (1933), 2033 sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu (1933), 2722 sayılı Belediye İstimlak Kanunu (1934), Belediyeler İmar Heyeti kuruluşu (1935) ve 2763 sayılı Belediyeler İmar Fen Heyeti Kuruluşuna ilişkin Kanun (1936) çıkarılmıştır (Keskinok, 2006). Bu düzenlemeler Türkiye’de kentsel yönetim, kentsel altyapı ve kent planlamanın kurumsallaşması ve Cumhuriyet’in meydana getirmek istediği ‘sağlıklı kent’ için çok önemli adımlar olmuştur (Tekeli, 2023). Kentleşmenin yavaş olduğu bu dönemde bu yasalar uygulanarak İçişleri Bakanlığı’na bağlı Belediyeler İmar Heyeti ve Bayındırlık Bakanlığı’na bağlı Şehircilik Fen Heyeti kent planlarını hazırlamış ve şehir plancıları yetiştirmiştir (Tekeli, 2023).

1929 Büyük Buhran koşullarda belediyelerin tek başlarına mevcut sorunları çözüp çağdaş yerleşmeler planlamaları mümkün olamamıştır (Kiper, 2008). Bu sebeple 1930 yılında yerel yönetimlerdeki faaliyetlerin yasal çerçevesini oluşturmak üzere Belediye Kanunu hazırlanmıştır. 3 Nisan 1930 tarihinde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere kentsel altyapı hizmetlerini gerçekleştirme ve imar planı yaptırma görevi verilmiştir (Güler, 1996). Kısa bir süre sonra da 1933 yılında çıkarılan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile her belediyeye 5 yıl içinde ve gelecek 50 yıl için kent planı hazırlamak zorunluluğu getirilmiştir (İller Bankası, 2009). Belediyelerin planlama çalışmaları için bazı koşullar tanımlayan bu yasal düzenlemelerle birlikte Belediye Kanunu’nun 131. ve 132. maddelerinde

belediyeler için İçişleri Bakanlığı bağlı bir banka kurulması, bankanın sermayesi için gerekli hazırlıkların yapılması ve yerleşmelere imar hizmetlerinde kullanmak üzere Banka'dan borç alabilmesi mümkün kılınmıştır (Güler, 1996; Kiper, 2008).

“Her sene belediye bütçesine mevzu varidatın safi miktarı hesap edilerek bu safi varidatın yüzde beşi işbu kanunun neşri tarihini takip eden mali sene iptidasından itibaren yirmi sene müddetle aynı bütçeye ihtiyat akçesi olarak vazolunan ve belediyelere mahsus bir banka teessüs edinceye kadar hükümetin idare edeceği bir bankaya aynı mali senenin nihayetinden evvel tediye edilecektir.” (1580 sayılı Belediye Kanunu, 1930)

Ayrıca 19 Mart 1931 tarihinde çıkarılan Belediye Muhasebe Usulü Nizamnamesi ile 131. maddedeki bazı hususlar netleştirilerek, verilecek ödeneğin belediye bütçesinde ayrı bölümde yer alması yoluyla İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen bir bankaya aktarılması ve muhafaza edilmesi hükmüne bağlanmıştır (Çoker, 1986). Belediyeler ilgili maddede belirtilen şeklide paylarını ayırmışlar ve geçen bir buçuk yıllık sürede 1,5 milyon lira biriktirmişlerdir (Serter, 2015). İlgili mevzuatın işaret ettiği gibi -1580 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen sermayeye ulaşması beklenmeden- 11 Haziran 1933 tarihinde kabul edilen 2301 sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun ile Belediyeler Bankası kurulmuştur (Şekil 3.1).



Şekil 3.1 2301 sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun'un kabulü-1933 (İller Bankası, 2009, s. 35)

Kuruluşunun ardından çok kısa süre içinde (29 Temmuz 1933) Banka'nın kurulduğunu ilan eden ve kurumun uygulama aracı olan tüzük yürürlüğe girmiştir (Güler, 1996). Şekil 3.2'de dönemin Ulus gazetesinde 'Belediye bankası teşkiline dair kanun çıktı' başlığı ile yer almıştır. Çoker (1986), devletin o sırada 170 milyon TL olan bütçesinin %8'ini (15 milyon TL) sermaye olarak Belediyeler Bankası'na verdiğini belirtmektedir.



Şekil 3.2 Belediyeler Bankası'nın kuruluşu-1933 (İller Bankası, 2009, s. 36)

Kuruluş kanununda Belediyeler Bankası'nın amacı şöyle ifade edilmiştir:

“Belediyelere, şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları esaslı amme hizmetleri için muhtaç olacakları parayı ikraz etmek; kısa veya uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara tasavvut veya kefalet etmek ve nizamnamei esas ile müsaade edilecek banka işlerini yapmaktır.” (2301 sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun, 1933)

Yasadaki bu ifadeden anlaşıldığı gibi Belediyeler Bankası'nın temel amacı ve görevi belediyelerin kentsel altyapı hizmetlerinde ve imar işlerinde ihtiyaç duyduğu paranın bu belediyelere kredi olarak verilmesidir (Güler, 1996). Banka yatırımcılık özelliği bulunmayan, sadece kredi yoluyla mali kaynak sağlama işlevi olan bir kuruluştur (Serter, 2015). Güler (1996) Belediyeler Bankası'nın kurulmasının en önemli nedenlerden birinin ‘belediyelerin özel bankalardan kredi alma durumlarında karşılaştıkları yüksek faiz oranları’ olduğunu belirtmektedir. Banka'nın görevi genel bütçeden belediyelere verilen kaynağın imar faaliyetleri ve

kentsel altyapı yatırımlarında daha etkili ve verimli kullanılmasını sağlamak için aracılık etmektedir (İller Bankası, 2009). Bunu yaparken kendi kaynaklarını kullanmanın yanı sıra başka mali kuruluşlar ve belediyeler arasında aracılık da yapmaktadır (Güler, 1996).

İlk örnekleri 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kentleşme hızı ve nüfus yoğunluğunun artmasıyla Batı Avrupa’da ortaya çıkan yerel yönetim bankaları, gelişmekte olan ülkelerde ağırlıklı olarak İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra görülmüştür (Yeğiner ve Tanrıvermiş, 2021). Tablo 3.1’de yerel yönetim bankacılığının ilk örnekleri ve kuruluş yılları görülmektedir. Literatürde gelişmekte olan ülkeler için her ne kadar İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme işaret edilse de Türkiye’de ilk yerel yönetim bankacılığının kuruluşu 1933 yılında Belediyeler Bankası’nın kurulması ile gerçekleşmiştir. Dönemin şartları ve gereksinimleri batıdaki ülkelere farklı olduğu için Belediyeler Bankası yerel yönetimlerin gelişmesi için mali kaynak ihtiyacını karşılamamanın yanı sıra teknik imkanlarla da destek verecek şekilde kurgulanmıştır (Çoker, 1989).

Tablo 3.1 Yerel yönetim bankacılığının ülkelerdeki ilk örnekleri (Yeğiner ve Tanrıvermiş, 2021, s. 25)

Yıl	Ülke	Kurum adı
1799	Fransa	Mevduat ve Emanet Bankası
1817	İngiltere	Bayındırlık İşleri Kurulu
1860	Belçika	Belediye Kredi Bankası
1863	İtalya	Mevduat ve Kredi Bankası
1876	Portekiz	Genel Mevduat Bankası
1899	Danimarka	Belediye Kurumu
1914	Hollanda	Belediye Kredi Bankası
1925	İspanya	Yerel Kredi Bankası
1926	Norveç	Belediye Bankası
1933	Türkiye	Belediyeler Bankası
1945	Yunanistan	Kredi ve Emanet Fonu
1953	Kenya	Yerel Yönetim Kredisi İdaresi
1954	İsrail	Yerel Yönetimler Bankası
1955	Tayland	Gelişme Fonu
1957	Japonya	Yerel Kamu Girişimler Finans Şirketi
1957	Guatemala	Belediyeleri Geliştirme Enstitüsü
1961	Honduras	Özel Belediye Bankası
1962	Endonezya	Yerel Gelişme Bankası
1962	Venezuela	Belediyeleri Geliştirme Vakfı
1962	Nijerya	Yerel Yönetimler Kuruluşu
1964	Brezilya	Konut Bankası
1965	Tanzanya	Yerel Yönetim Kredi Kurulu
1970	Kosta Rika	Belediyeleri Geliştirme Enstitüsü

Belediyeler Bankası’nın kurulmasının ardından, dönemin hükümeti hazırladığı bir tasarıda tüm belediyelerin harita, plan, içme suyu, kanalizasyon, aydınlatma ve

mezbaha yatırımlarını yönetmek, planlamak için merkezi bir kuruluş oluşturulmasını öngörmüştür (Güler, 1996). 1935 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu'na ek yapılarak, kentsel planlama ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini sağlaması için Belediyeler İmar Heyeti kurulmuştur (İller Bankası, 2009).

Belediyeler İmar Heyeti nüfusu on binden büyük olan yerleşmeler için harita, imar planı, içme suyu ve kanalizasyon işleri ile spor alanları yapımını gerçekleştirmek üzere kurulmuştur (Çoker, 1986). Meclis ön çalışmalarında mali yeterlilik dikkate alındığı için tasarıdaki kapsama nüfus kriteri getirilmiş, aydınlatma ve mezbaha Heyet'in görev alanından çıkarılmış ve spor alanı yapımı eklenmiştir (Güler, 1996). Böylece Belediyeler İmar Heyeti nüfusu on binden büyük olan belediyeler adına yatırım kararlarını düzenlemekle görevlendirilmiştir. Yatırım yapılacak yerleşmeler için ihtiyaç duyulan kaynaklar ise Belediyeler Bankası'ndan karşılanmaktadır. Banka yatırım yapılacak belediye için verdiği kaynağı bu belediyeden kredi yoluyla geri almaktadır. Nüfusu on binden küçük belediyeler ise gelirlerinin yeterli olması durumunda Heyet'e başvurarak çalışma kapsamına alınmayı talep etme olanağı bulmuşlardır (İller Bankası, 2000).

Bu yeni kuruluş başlangıçta, 1928 yılında 1351 sayılı yasayla kurulan Ankara İmar Müdürlüğü desteği ile işlerini yürütmüştür. Merkezi bir kuruluş olan ve görev alanı yalnızca Ankara olan bu müdürlük, Heyet'in kendi hizmet birimi olan Fen İşleri Teşkilatı kuruluncaya kadar yaklaşık bir yıl boyunca Belediyeler İmar Heyeti'nin sekreteryasını ve teknik işlerini yürütmüştür. 1937 yılında Ankara Belediyesi'ne bağlanarak merkezi yönetim statüsü kaldırılmıştır (Güler, 1996).

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelere planlama ve kentsel altyapı ile ilgili geniş kapsamlı görevler vermiştir. Ancak belediyelerin bu işleri gerçekleştirecek yeterli mali ve teknik kaynaklara sahip olmamaları nedeniyle bu faaliyetlerin merkezi bir kuruluş olan Belediyeler İmar Heyeti aracılığıyla yapılması sağlanmıştır. Belediyeler İmar Heyeti'nin kurulmasının sebeplerini Güler (1996) "belediyelerin teknik ve mali kaynaklara sahip olmaması ve bu durumda özel sektörün belediyeler için iş yapma konusunda isteksizliği sebebiyle merkezi bir kurum devreye sokularak sanayi ve inşaat sermayesinin ihalelerden uzak durmasını ortadan kaldırmak" şeklinde ifade etmektedir.

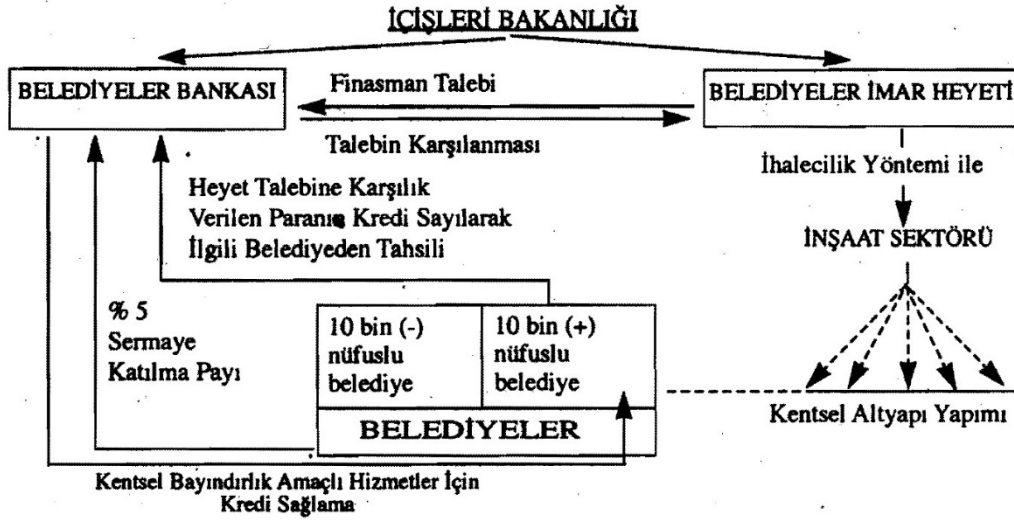
Görüldüğü üzere devletin rolü, ekonomi ve kurumların oluşturulması ya da yeniden yapılandırılması birbiriyle bağlantılı süreçlerdir.

Belediyeler İmar Heyeti'nin tüm bu sözü geçen yatırımları doğrudan gerçekleştirmek için bir teknik örgütü yoktur. Ancak çalışma şeklinin “ihale usulü” olması sebebiyle bu bir eksiklik oluşturmamaktadır. Heyet planlama, eşgüdüm ve ihale kuruluştur. Bir ihale kuruluşu olarak 1934 tarih ve 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Yasası doğrultusunda çalışmaktadır (Güler, 1996). Bu durum 1580 sayılı Belediye Kanunu'na ek kanun tasarısında şu ifadelerle yer bulmuştur:

“Bu kanunun amacı bu işleri bir an evvel yapmak ve edilecek heyetlerle taliplilere birkaç şehri birden ihale etmek suretiyle ucuza mal etmektir. Bedelleri Belediyeler Bankası'na ödetmek, taksitleri o belediyelerde tahsil etmektir. Bu mecburiyete girmeyen (nüfusu on binden az olan) belediyeler serbesttirler. Kendileri bu işleri yaparlarsa ona bir mâni yoktur...” (Belediye Kanununa Ek Kanun Layihası ve Belediye Kanunu Muvakkat Encümeni Mazbatası, 1935 akt. Güler, 1996, s.94-95).

Daha önce de belirtildiği gibi Belediyeler İmar Heyeti'nin görevi nüfusu on binden büyük olan belediyeler için yatırım kararlarını düzenlemektir. Yatırım yapılacak yerleşmeler için ihtiyaç olunan kaynaklar ise Belediyeler Bankası'ndan karşılanmaktadır. Banka yatırım yapılan yerleşme için sağladığı kaynağı ilgili belediye adına açılmış bir kredi olarak kabul etmekte ve bu tutarı belediyeden tahsis etmektedir (Reuter, 1944; TODAİE, 1993).

Güler'e göre (1996), 1933-1945 yılları arasındaki on iki senede Belediyeler Bankası ve belediyeler doğrudan mali bir ilişki içinde olmuşlardır. Belediyelerden Banka'nın sermayesine ortaklık payı olarak düzenli bir kaynak akışı bulunmaktadır. Dolayısıyla Banka sermayesinin neredeyse hepsi bu paylardan meydana gelmektedir. Kaynak akışının ikinci yönü olarak Banka'dan belediyelere doğru olan kredi (borçlanma) ilişkisi vardır. Bu ilişkiden kaynaklı faizle Banka'ya geri ödeme kısmı ise üçüncü kaynak akışı mahiyetindedir. Heyet ile belediyeler arasındaki bağlantı ise Şekil 3.3'te görüldüğü gibi Banka'nın aracı olduğu dolaylı bir ilişki söz konusudur.



Şekil 3.3 1933-1945 arası yerel yatırımlarda ilişkiler sistemi (Güler, 1996, s. 93)

Belediyeler Bankası kurulduğu tarihten 1945 yılına kadar geçen on iki yılda üç alanda etkinlik göstermiştir; ilki kredi, avans vermek ve cari hesap açmak gibi işlere aracılık etmek (kefillik), ikincisi bankacılık ve sigortacılık işlemlerini yürütmek, sonuncusu ise merkezi yönetim gelirlerinden belediye paylarını dağıtmaktır (Topal, 2003). Banka ayrıca bu sürede Banka yardımıyla belediyeler için yapılmış işlerin gelişimini gösteren ve şehircilik anının bilimsel konularını ele alan, ülkenin ilk yerel yönetimler dergisi olan ‘Belediyeler Dergisi’ni çıkarmıştır (Güler, 1996).

İmar Heyeti’nin yatırımcı işlevi zamanla büyük yatırımlar için yerel ölçeği aşarak yöresel ve bölgesel daha üst ölçeklerde ihaleler açmasına ve böylece inşaat sektörü ile doğrudan ilişki kurmasına sebep olmuştur. Bu durum belediyelerin sektör ile ilişkilerini sınırlandırmış ve büyük sermayeli şirketlerin alışveriş sürecini başlatmıştır (Güler, 1996). Belediyeler Bankası da bankacılık sektörü ile buna benzer ilişkiler kurmuştur. 1933 yılında yürürlüğe giren kurucu yasaya (2301 sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun) dayandırılarak Banka’nın ulusal bankalara borçlanması ve yabancı kurumlarla borçlanma sözleşmeleri yapması mümkün kılınmıştır (Güler, 1996).

Yukarıda aktarılan bankacılık ve finansman faaliyetlerinin yanı sıra Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti bu yıllarda ülkenin kentsel altyapı ve imar faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde de önemli roller üstlenmişlerdir. Ancak burada Belediyeler arasında kredi dağılımının nasıl ve hangi ölçütlere göre yapılacağı önemli bir konudur. Belediyelerin bütçelerinin farklı olması ve yapılan başvuruların

sayıca çokluğu gibi sebeplerle tercih yapılması gerekmektedir ve kurucu yasa bu noktada karar verme yetkisini Banka yönetimine vermiştir (Güler, 1996). Bu dönemde tercihlerde büyük belediyelerin öne çıktığı ve Banka'nın küçük belediyelerden büyük belediyelere kaynak transferi sağlayan bir mekanizma olarak işlediği söylenebilir (Özkan ve Türker, 1998; Reuter, 1944).

Yılda ortalama altı adet yeni belediye kurularak, 1933 yılında 507 olan belediye sayısı, 1942 yılında 567'ye yükselmiştir (Güler, 1996). Aynı yıllarda belediye gelirlerinin devlet gelirleri içindeki oranı da yükselmiştir. Ancak, bu rakamlara bakılarak yıllar itibarıyla daha fazla artması öngörülen belediyeleşme hızı beklenenin oldukça altında kalmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1979). Bu durum belediyelerin içinde bulunduğu mali sorunlarla ve söz konusu kaynaklardan sadece büyük belediyelerin faydalanması ile açıklanabilir. Güler (1996) bu durumu şöyle yorumlamıştır: “Belediyelerin yararlanmadıkları bir zorunlu ortaklığa karşı ilgisiz kalmalarını bu yeniden bölüşüme bir tepki olarak değerlendirmek doğru olacaktır”.

Banka ve Heyet tarafından, hazırlanan planlar için araştırma çalışmaları 3 Ağustos 1936 yılında yürürlüğe giren “Şehirlerin İmar Planlarının Tanzimi İşlerine Ait Umumi Talimatname” ile yapılmaktadır (İller Bankası, 2000). Bu yönetmeliğe göre “İlgili belediyenin yöresinde oluşturulan bir imar komisyonu sorgu cetveli ve arazi kullanış hazırlayıp Banka'ya göndermekte ve ilgili bakanlık (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı) onayından sonra plan çalışmalarına geçilmektedir”. Banka uzun yıllar bu yöntemi kullanarak plan faaliyetlerini yürütmüştür.

1940'lı yıllara gelindiğinde ise ülke İkinci Dünya Savaşı'na katılmamasına rağmen savaşın etkilerini ekonomik açıdan yaşamıştır (Tekeli, 2001). Çünkü seferberliğin ilanı ile çok sayıda işgücünün üretimden çekilmesiyle birlikte tüm sektörlerde üretim düşüşleri yaşanmıştır. Savaşa girilme ihtimaline karşı ordunun hazır bekletilmesi gereğince kırsal kesimde üretici güç olarak kullanılan hayvanlar dahi ordunun emrine verilmiştir. Dolayısıyla savaşın etkileri en çok tarım sektörü üzerinde kendini göstermiştir. Tarımsal üretimde yıllık ortalama %7,5'lik bir daralma yaşanırken, sanayi sektöründe ise yıllık ortalama %6,7 oranında bir daralma gerçekleşmiş, üretimde gerçekleşen bu daralma sonucu tarımsal ürünlerin fiyatı hızla yükselmiştir (Yıldırım, vd., 2011).

1940-1945 arası dönemde Türkiye'nin karşılaştığı en acil sorunlardan biri ülkenin temel gereksinme maddelerinde yeni bir arz talep dengesinin kurulması olmuştur. Bunun için -özel sektöre zarar verilmemesine özen gösterilerek- devletin malların dağıtımına müdahalesini artırmak amacıyla 1940 yılında "Milli Koruma Kanunu" çıkarılmıştır. Bu kanun, düşük ücretle zorunlu çalışma yükümlülüğü getirmiştir. Bu yükümlülük bir yandan sermaye birikimine katkıda bulunurken, diğer yandan sayıları 60 bin kişiyi bulan köylüleri belirli dönemlerde topraklarını bırakarak Ereğli kömür madenlerinde güvensiz koşullarda çalışmak zorunda bırakmıştır (Tekeli, 2001).

Hükümetin savaş koşullarındaki tüm bu olumsuzluklara karşı geliştirdiği diğer ekonomik önlemler ise Varlık Vergisi (1942) ve Toprak Mahsulleri Vergisi (1943) olmuştur. Varlık Vergisi toplam vergi tahsilatının yarıdan fazlasının azınlıklarca ödenmesine sebep olan ve din-ırk ayırımına dayalı bir vergi uygulamasıdır (Köymen, 2014). Bu uygulama nedeniyle azınlıkların sermaye ve servetleri iktisadi ve siyasi olarak güçlü olan Türklerin eline geçmiştir. Toprak Mahsulleri Vergisi ise piyasa için üretmeyen küçük ve yoksul köylünün üzerinde çok ağır bir yük oluşturmıştır. Bundan dolayı Boratav (2015) bu dönemi "milli hasılanın, sınai ve tarımsal üretimin sürekli olarak dönüştüğü yıllar" olarak nitelendirmiştir.

Savaş yıllarında alınan iktisadi önlemlerin ana çerçevesini oluşturan Milli Koruma Kanunu (1940) ve savaş yıllarında yürürlüğe konulan Varlık Vergisi Kanunu (1942) bölüşüm ilişkilerinde rantiyeci kesimin yükselmesine, kapitalizmin gelişmesinin hızlanmasına ve büyük sermayenin konumunun güçlenmesine neden olmuştur (Yıldırım, vd., 2011). Bu dönemde devletin tarımsal ürün ve hayvan ihtiyacını ağalardan ve aracı tüccarlardan almasıyla, bu kesimin geliri yükselmiştir. Bu sebeple 1938-1948 yılları arasındaki savaş ekonomisi koşulları özellikle tarımdan kaynaklanan sermaye birikimini hızlandırmıştır. Bu yıllarda buğday fiyatındaki ciddi artış (1938: 500 TL, 1942: 10000 TL) piyasaya buğday sağlayan büyük toprak sahiplerinin ve tüccarların gelirini çok fazla artırmış ve köylülerden topraklarını satın alarak işletmelerini daha da genişletmelerine olanak sağlamıştır. Böylece topraksızlaşan köylü büyük kentlere göç etmek zorunda kalmıştır. Bu dönemde gerçekleşen göç; hem başka illerden fabrikada çalışma sebebiyle işçilerden, hem de işlerini genişletmek, yatırım yapmak ve eğlenmek isteyen büyük toprak sahiplerinden oluşmuştur (Köymen, 2014).

Bu dönemde ayrıca iklim koşullarının kötü gitmesiyle, 1945 yılında hububat üretimi 1939 yılı üretiminin yarısına kadar gerilemiştir. Bu düşüş karşısında 13 büyük “Devlet Üretme Çiftliği” kurulmuştur. Orta Anadolu’nun kurak kesimlerinde hazinenin elinde bulunan topraklarda kurulan 167.500 ha alanda kurulan çiftliklerde kuru tarım teknikleri kullanılarak makinalı tarım yapılmıştır. Bu çiftlikler pazara çıkan hububatın yedide biri gibi önemli bir arz sağlamıştır. Devletin savaş öncesi makinalı tarımı özendirmek için getirttiği traktörler de bu çiftliklerde etkili biçimde kullanılmıştır (Tekeli, 2001).

Tarımsal üretimi devlet çiftlikleriyle yapmanın yanı sıra köylünün yaşam koşullarında değişiklikler yapılarak, onları bilinçlendirerek geliştirmek amaçlanmıştır. Savaş koşullarına rağmen “Köy Enstitüleri” kurularak köyde bir ilerleme yaratılmaya çalışılmış ve 1945 yılında da topraksız köylüye toprak sağlayacak “Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu” çıkarılmıştır (Tekeli, 2001).

Devletin üretimi artırma konusundaki bir başka girişimi de dokuma alanında olmuştur. Birinci Sanayi Planı’ndan itibaren Türkiye tekstil üretimini artırmak için önemli çaba sarf etmesine karşın savaş başladığında henüz kendisine yeterli üretimi yapacak düzeye gelememiştir. Savaş devam ederken, dışarıdan makina ithal etmeden üretim kapasitesini artırmak zorunda kalmıştır. Bunun için geleneksel dokuma tezgâhlarını geliştirerek ve bunların kooperatifler halinde örgütlenmesini sağlayarak ev dokumacılığı ile arz açığını kapatmaya çalışmıştır (Tekeli, 2001).

Savaş boyunca ekonominin tüm sektörlerde yarattığı gerilemeyle birlikte yüksek enflasyon, bazı kesimlerde sermaye birikiminde artışa yol açmıştır ancak toplumun büyük kesimini oluşturan, işçiler, küçük üreticiler, köylüler ve kamu çalışanlarının reel gelirleri azalmıştır (Yıldırım vd., 2011). Savaş koşulları altında devletin harcamalarının artması sonucu üretimin düştüğü bir ortamda savaş için kaynak bulamayan Türkiye’nin bütçesi önemli ölçüde açık vermiştir. Tekeli’ye (2001) göre, bu koşullarda 1930’lı yıllar boyunca parasının değerini özenle koruyan Türkiye savaş yıllarında parasının değerini koruyamamıştır.

Savaş sırasında Türkiye önemli sıkıntılarla karşılaşmasına rağmen savaş dışı kalmayı başarmıştır. Dolayısıyla bu esnada savaş sonrası için yeni planlar yapabilmektedir. Bu dönemin sonunda “Türkiye İvedili Sanayi Planı”, “Büyük Su İşleri Programı”, “Tarım Planı”, “10 Yıllık Sağlık Planı”, ayrıca “Demiryolu

Programı” ve “Karayolu Programı” hazırlanmıştır. Özellikle “İvedili Sanayi Planı” daha önceki planlardan daha ileri bir sanayileşme hamlesini içermektedir. Tüketim maddelerinin ithal ikamesiyle yetinilmeyip, ara malları ve yatırım malları üretimine geçilmesi hedeflenmiştir (Tekeli, 2001).

Bu dönem boyunca uygulanan politikalar yoluyla ülkenin çeşitli kent ve bölgelerinde tarım, sanayi ve ulaşım sektörlerinin belirlediği çerçevede ekonomik mekân dönüşmektedir. Ülke mekânının ve buna bağlı olarak şehirciliğin 1945 yılına kadar şekillenmesinde etkili olan en önemli faktörleri Dinçer (1994) şöyle özetlemektedir:

- *“Birinci faktör devletin sanayi sektöründe yaptığı yatırımlardır. Ülke kalkınmasında sanayileşmeyi hedefleyen politikalar son derece etkilidir. Devlet, İstanbul’a alternatif, Anadolu mekânında yeni ‘kutup’lar yaratma modelini kullanmıştır. Bu model kısmen başarıya ulaşmıştır ama 1960-1980 döneminde bu kutuptan yayılan olumlu etkilerin gücü sınırlı kalmıştır.*
- *1930-1945 döneminin ulaşım politikası, tarım ve sanayi sektörlerinde ürün-pazar ilişkisinin kurulmasına olanak vermiştir. Bunun yanı sıra pazar merkezlerinin ve sanayi kentlerinin mekândaki konumlarını belirlemiştir. Bu açıdan ulaşım sektöründeki yatırımlar bugünkü ekonomik mekânın oluşmasında önemli bir girdidir.*
- *Ülke ya da bölge ölçeğinde tüm sektörleri -ya da birden fazla sektörü kapsayan bir planlama süreci işletilmemesine karşın, uygulama sonuçları dönemin başlangıcında öngörülen hedeflere ulaşmada önemli noktalara geldiğini göstermektedir.”* (Dinçer, 1994, s. 93-94).

Görüldüğü üzere bu yıllarda Erken Cumhuriyet Dönemi hedeflerine uygun olarak oluşturulan yeni yasal ve kurumsal düzenlemelerle ülke mekânı organize edilmeye ve şekillenmeye devam etmiştir. 1924-1944 yılları arasında toplam 3392 km demiryolu hattı inşa edilerek işletmeye açılmış (Tekeli ve İlkin, 2010), böylece demiryolu ağı ve sanayileşme yeni gelişme merkezlerinin oluşturulmasını kolaylaştırmıştır (Keskinok, 2006). 1938 yılı itibarıyla ülke sınırları içinde bulunan demiryolu hatları Harita 3.2’de, 1923-1940 yılları arasında işletmeye açılan demiryolu hatlarının bilgisi ise Tablo 3.2’de görülmektedir.



Harita 3.2 Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde bulunan demiryolu hatları-1938
(İnan, 1972, s.83)

Tablo 3.2 1923-1945 yılları arasında işletmeye açılan demiryolu hatları (Dinçer, 1994, s. 92-93)

Yıl	Demiryolu Hattı
1927	Ankara-Kayseri
1930	Kayseri-Sivas
1931	Ankara-Çankırı
1932	Kütahya-Balıkesir ve
1932	Sivas-Samsun
1933	Kayseri-Adana
1935	Malatya-Elazığ-Diyarbakır
1935	Çankırı-E.Pazar
1937	Malatya-Sivas
1937	Zonguldak-Filyos
1939	Sivas-Erzurum
1943	Zonguldak-Kozlu
1944	Diyarbakır-Kurtalan

(İlgili kaynaktan faydalanılarak tez yazarı tarafından hazırlanmıştır.)

Diğer yandan başlıca sanayi politikalarının hayata geçirilmesi amacıyla çıkartılan Teşvik-i Sanayi Kanunu hedeflediği gibi bu dönemde istihdam yaratma anlamında ekonomik mekânın şekillenmesinde tam bir itici güç olamamıştır. Buna rağmen teşvik aracılığıyla iş yerlerinin ölçeklerinin büyümesi hedeflenmiş ve İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa, Gaziantep, Adana, Manisa, Balıkesir, Kayseri gibi gelecek dönemlerde sanayi sektöründe ön planda olan iller teşvikten yararlanmışlardır (Dinçer, 1994).

Nüfus açısından bakıldığında ise ilk nüfus sayımı (1927) sonuçlarına göre Türkiye’de kırsal nüfusun payı %76 iken, kentsel nüfusun payı %24’tür (TÜİK, 2018) ve 1945 yılına kadar bu dağılımda kayda değer bir değişim olmamıştır. Ancak Türkiye’nin farklı bölgelerinde nüfus ve kentsel nüfus olarak gelişme gösteren alanlar bulunmaktadır. İç Anadolu ve Doğu Anadolu bölgeleri bu açıdan hızlı gelişme gösterirken, ülkenin batı bölgesinin nüfus gelişim hızı düşmektedir (Dinçer, 1994).

Yukarıda anlatılan Cumhuriyet’in kuruluşundan 1945 yılına kadar olan dönemin koşullarına göre benimsenen ekonomi politikaları doğrultusunda ülke mekânı şekillenmiştir. Cumhuriyet savaşlardan sonra kurulmuş, savaşların kentler üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırarak sağlıklı ve modern kentler inşa etmek için hedefler belirlemiştir. Ancak ülkenin içinde bulunduğu koşullardan (1929 Ekonomik Buhranı ve daha sonra İkinci Dünya Savaşı’nın olumsuz etkileri) dolayı yerel yönetimler kentsel altyapıyı iyileştirmek adına yeterli mali ve teknik kaynağa sahip olmamıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin bu yöndeki sorumlulukları merkezi yönetimin yönlendirmesi ve desteklemesiyle gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda 1923-1944 yılları arasında kentsel altyapının sunumu bağlamında birçok yasal, yönetsel ve kurumsal düzenlemelerle hedeflerine uygun olarak kent planları hazırlanmaya başlamıştır. Dönemin devletçi -sanayinin merkeze alındığı- ekonomi politikalarıyla uyumlu şekilde sanayi gelişme odağı olan büyük belediyeler kentsel altyapıda önceliklendirilmiştir (Özkan ve Türker, 1998). Sözü edilen mekânsal gelişmeye uygun kentlerin inşası için kurulan ve bu tezde de irdelenen ana aktör olan Belediyeler Bankası, Belediyeler İmar Heyeti ve daha sonraki dönemde İller Bankası ülkenin kentsel altyapı ve imar faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde önemli roller üstlenmişlerdir.

Sanayi planlarında ekonomik-bölgesel gelişme odakları olarak belirlenen 29’u il merkezi olmak üzere toplam 73 kent 1938 yılına kadar planlanmıştır⁷ (Tekeli, 1980, akt. Keskinok, 2006). Bu kentler; Acıpayam, Adana, Adapazarı, Afyon, Akçay, Akhisar, Alaşehir, Ankara, Antalya, Aydın, Ayvalık, Balıkesir, Bandırma, Bayındır, Besni, Bitlis, Bolu, Bolvadin, Boyabat, Buldan, Burhaniye, Bursa, Ceyhan, Çankırı, Çetinkaya, Çubuk, Denizli, Diyarbakır, Edirne, Edremit, Emet,

⁷ Burada verilen planları hangi kurumların gerçekleştirdiği konusunda net bir bilgi bulunmamaktadır.

Emirdağ, Erbaa, Fethiye, Florya, Gaziantep, Gerede, Gölcük, İstanbul, İzmir, İzmit, Kalamış, Karacabey, Karacasu, Kayseri, Keşan, Kızılcahamam, Kütahya, Malatya, Manisa, Mecidiyeköy, Mudanya, Muğla, Nazilli (Aşağı Nazilli ve Yukarı Nazilli), Niğde, Orhangazi, Safranbolu, Salihli, Samsun, Sandıklı, Sarayköy, Sinop, Sivas, Susurluk, Şuhut, Tarsus, Tatvan, Tokat, Trabzon, Uşak, Yalova, Zonguldak'tır (Keskinok, 2006). Planı yapılan bu kentlerden Kayseri, Sivas, Malatya, Samsun, Çankırı, Konya, Niğde ve Adana bu dönemde nüfus payları artan ve aynı zamanda demiryolu üzerinde bulunan kentlerdir (Dinçer, 1994).

Devletin kentsel altyapı ve planlama faaliyetleri için gerekli kaynağı karşılayacak mali sektörün henüz oluşmadığı bu dönemde Belediyeler Bankası belediye kaynaklarını yeniden dağıtarak bu faaliyetler için gerekli finansmanı sağlamak amacıyla kurulmuştur (Çoker, 1989). Banka sadece belediyeler için destek sağlayan mali bir kuruluştur. Yukarıda detaylı bir şekilde anlatıldığı gibi devlet ekonominin gelişimini yatırımcı, işletmeciler ve denetleyici rollerle belirlemektedir (Güler, 1997). 1935 yılında Belediyeler İmar Heyeti'nin kurulmasıyla bu merkeziyetçi yönetim yerel yönetimler için kentsel altyapının teknik boyutunu da yönlendirmeye başlamıştır. Böylece sanayileşme politikalarına paralel olarak mekânsal gelişmeyi sağlayacak yerel altyapı, finansman ve yatırım boyutları ile merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmeye başlamıştır (Güler, 1996).

Banka'nın planlama faaliyetleri açısından ilk dönem olarak tanımlanabilecek 1933 ve 1945 yılları arasındaki süreçte Banka ve İmar Heyeti'nin plan yaptığı yerleşmelerin sayısı ve yerleşme bilgisi çeşitli kaynaklarda farklılık göstermektedir ve bu kaynaklardan derlenmiştir;

- Belediyeler Bankası 1944 Mali Yılı Faaliyet Raporu ve Bilançosu'na göre, "1945 yılı itibarıyla Belediyeler İmar Heyeti'nin yürüttüğü işlerin 47'si tamamlanmış, 16'sı yüklenicilere ihale edilmiş durumdadır. Toplam 63 kent-kasabanın haritası, 9'u bitmiş, 29'u ihale edilmiş yüklenicilerin elinde ve 12'si Fen İşleri birimince yapılmakta olan toplam 50 kent-kasabanın imar planı ele alınmıştır. Bunların dışında 33 yerleşmeye ait çalışmalar inceleme-tasarı aşaması için ihale edilmiş durumda bulunmaktadır" (Belediyeler Bankası, 1944, akt. Güler, 1996).
- İller Bankası'na göre (2000) "Belediyeler Bankası adı ile hizmet verilen 1933-1945 yılları arasındaki on iki yıllık dönem içinde 10 beldenin imar

planı yaptırılmış, 29'unun planı ihale edilmiş ve 12 tanesinin de planı da emanet olarak ele alınmıştır”.

- Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti'nin ülkede yaptığı iş adetleri; 63 adet halihazır harita yapımı, 25 adet müstakbel imar planı yapımı olarak belirtilmiştir (İller Bankası, 2009). Bu bağlamda Belediyeler Bankası'nın kuruluşundan itibaren yavaş ama düzenli bir gelişme gösterdiği ifade edilmiştir.

Elimizde olan verilere göre bu dönemde ekonomi politikaları -sanayi-ulaşım-tarım-doğrultusunda kentsel planlama faaliyetleri yürütülmüş ve bu planların bir kısmını Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti birlikte yapmışlardır. Bu dönemde ülkede yapılan kent planları ayrıca Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı Fen İşleri Heyeti tarafından da yürütülmüştür. Bu dönemde planlama açısından Ankara'nın imarı Cumhuriyet'in politikaları bağlamında en önemli konu olmaktadır. Ayrıca ekonomik olarak öne çıkan Adana, Çankırı, Kayseri, Kütahya, Erzurum, Malatya, Niğde, Sivas, Samsun, Konya, İzmit yerleşmeleri yukarıda farklı kaynaklardan derlenen Banka'nın planlama faaliyetlerinin de gerçekleştiği yerleşmeler olarak karışımıza çıkmaktadır.

Görev yaptığı on sene içinde Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti'nin Türkiye kent planlama pratiğine birçok katkı sağladığı görülmektedir. Heyet, belediyeler için hâlihazır harita ve imar işlerinde danışmanlık ve denetleme hizmetlerini gerçekleştirmiş, Banka ise kaynak temini ile bu hizmetleri desteklemiştir (Gökçeer, 1993).

Belediyeler Bankası kurulduğu tarihten 1944 yılına kadar Türkiye'nin neredeyse her bölgesine il merkezleri başta olmak üzere birçok yerleşmeye su, elektrik, harita ve imar planı, inşaat-onarım, mezbaha yapımı gibi işlerinde 20 milyon liranın üzerinde kaynak kullandırmıştır (İller Bankası, 2009). Bu bilgiler ışığında Banka ve Heyet'in birlikte yürüttükleri görevlerde hem mali hem de teknik açıdan üstlendikleri rollerin planlama faaliyetleri açısından oldukça önemli olduğunu tekrar vurgulamakta fayda vardır.

Yukarıda anlatılan tüm süreç; ekonomi, siyaset, devletin rolü, kent, planlama, mekânsal yansımalar, İller Bankası'nda yaşanan önemli değişimleri vurgulayacak şekilde Tablo 3.2'de özetlenmiştir.

Tablo 3.3 Tarihsel arka plan değerlendirme özeti

EKONOMİ-SİYASET-DEVLET	KENT-PLANLAMA- İLGİLİ DÜZENLEMELER	İLLER BANKASI GÖREV-YETKİ VE İLGİLİ DÜZENLEMELER	ÜLKE MEKANINA YANSIMALAR	BANKA PLANLAMA FAALİYETLERİ
Yeni bir ulus-devlet yaratmak Devletçilik Sanayileşme ile kalkınma ---1923-Umur-u Nafia Programı: ulaşım altyapısı için ---1923-Mevaddı Müşteile Rüşumu Tazminatı: tarımda makineleşmenin sağlanabilmesi için ---1927- Teşvik-i Sanayi Kanunu Sermaye birikimi çok sınırlı Ankara ekonomik anlamda da mücadelenin ve dönüşümün merkezi Bölgesel gelişmişlik farklılığını azaltmak Erken Cumhuriyet-Devlet ekonominin gelişimini yatırımcı, işletmeci ve denetleyici rollerle belirlemekte Devlet yatırımlarının ekonominin itici gücü olduğu bu dönemde yatırımlar Başkent Ankara ve Anadolu’ya mümkün olduğunca eşit dağıtılmaya çalışılmış ve Anadolu’yu önceleyen bir ulaşım ağı yaratılmıştır --Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1929 ekonomik Buhran Korumacı-devletçi-yeni bir ekonomik süreç devlet güdümünde milli sanayileşme 1934-Birinci Sanayi Planı- 1936-İkinci Sanayi Planı Devlet üreticiyi ve tarımı korumak için ---Ziraat Bankası’nın olanakları ile kredi verebilmek için ---Tarım Kredi Kooperatifleri ---Toprak Mahsulleri Ofisi kurulmuştur Özel teşebbüslerin özendirildiğinin izleri görülmesine karşın devlet yatırımcı, işletmeci ve denetleyici bir unsur olarak iktisadi hayatın gelişimine ve işleyişine devam etmiştir.	Birinci Dünya Savaşı ve Millî Mücadele -büyük bir göç hareketi Sadece ---1923 tarihinde, Erken Cumhuriyet dönemi şehircilik politikalarının temelini oluşturan Mübadele, İmar ve İskân Vekaleti kurulmuştur Ulus Devletin Kentleşmesi Yavaş kentleşme Yeni başkent Ankara İlk planlama faaliyetlerine ise başkent seçilen Ankara --1924-Ankara’da şehremaneti Kır-kent arasında giderilemeyen gelişmişlik farkı Yasal düzenlemelerle yürürlüğe konulmaya çalışılan yapısal dönüşümler; ---1930- 1580 sayılı Belediye Kanunu: belediyelere kentsel altyapı hizmetlerini gerçekleştirme ve imar planı yapırma görevi ---1933-2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu ile her belediyeye 5 yıl içinde ve gelecek 50 yıl için kent planı hazırlamak zorunluluğu getirilmiştir -----1933-Belediyeler Bankası -----1935- Belediyeler İmar Heyeti Ulusal bir ekonomi yaratılması çabası ---Sanayinin ülkenin çeşitli yörelerine dağıtılması ---Yeni başkentin tanımlanması ---Yeni ulaşım ağları ve ülkenin farklı yörelerinin ulaşım sistemi ile birleştirilmesi ---Nüfus değişimi sonucu bazı yörelerin yetişmiş insan gücü kaynağını kaybetmesi Modern şehirciliğin kurallarının aktarılması ---Çoğu yabancılar tarafından hazırlanan kent planları ---KİT’lerin farklı bölgelere konumlandırılması ---Farklı bölgeler arasında ulaşım bağlantılarının geliştirilmesi ---Dış dünyadan şehircilik bilgilerinin aktarılması ---Altyapı ve sanayinin çeper bölgelere yönlendirilmesi ---Hızla büyüyen başkent ---Diğer kentlerde düşük nüfus artışı ---Kentlerin fiziksel ve toplumsal şekillenmesi Planlama sisteminin ve yasal çerçevenin oluşturulması Modern-çağdaş kent kurma -Sağlıklı bir kent kurma	1933 Belediyeler Bankası: kredi yoluyla mali kaynak sağlama işlevi olan bir kuruluş --- Banka’nın görevi genel bütçeden belediyelere verilen kaynağın imar faaliyetleri ve kentsel altyapı yatırımlarında daha etkili ve verimli kullanılmasını sağlamak için aracılık etmek. ---1935- Belediyeler İmar Heyeti: ----Kentsel planlama ve altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini sağlaması için kurulmuştur ----Belediyeler İmar Heyeti nüfusu 10 binden büyük olan yerleşmeler için harita, imar planı, içme suyu ve kanalizasyon işleri ile spor alanları yapımını gerçekleştirmek üzere kurulmuştur ---- Çalışma şekli “ihale usulü” ---Heyet planlama, eşgüdüm ve ihale kuruluşu ---Belediyeler Bankası ve belediyeler doğrudan mali bir ilişki içinde ---Heyet ile belediyeler arasındaki bağlantıda ise Banka’nın aracı olduğu dolaylı bir ilişki. Plan araştırma çalışmaları “Şehirlerin İmar Planlarının Tanzimi İşlerine Ait Umumi Talimatname” (1936) Banka’nın küçük belediyelerden büyük belediyelere kaynak transferi sağlayan bir mekanizma.	----Bölgeler arası bütünleşme amacıyla; İstanbul dışında, Ankara’nın yanı sıra yeni gelişme bölgelerinin yaratılması, -----Ankara merkezli bir demiryolu ağının planlanmasıyla ülkenin hammadde kaynakları ile liman kentleri arasındaki entegrasyonun güçlendirilmesi -----1927 yılında Ankara-Kayseri, 1930 yılında Kayseri-Sivas, 1931 yılında Ankara-Çankırı, 1932 yılında ise Kütahya-Balıkesir ve Sivas-Samsun hatları işletmeye açılması --Devletin sanayi sektöründe yaptığı yatırımlar; Ülke kalkınmasında sanayileşmeyi hedefleyen politikalar son derece etkilidir. ---Devlet, İstanbul’a alternatif, Anadolu mekânında yeni ‘kutup’lar yaratma modelini kullanmıştır. --1930-1945 döneminin ulaşım politikası, tarım ve sanayi sektörlerinde pazar merkezlerini ve sanayi kentlerinin mekândaki konumlarını belirlemiştir. ----(1923-1929) nüfus yığılma eğiliminin -İstanbul, İzmir, Ankara hariç tutulduğunda- İç Anadolu Bölgesi’ndedir. ---Sanayi planlarında ekonomik-bölgesel gelişme odakları olarak belirlenen 29’u il merkezi olmak üzere toplam 73 kent 1938 yılına kadar planlanmıştır -----Planı yapılan bu kentlerden Kayseri, Sivas, Malatya, Samsun, Çankırı, Konya, Niğde ve Adana bu dönemde nüfus payları artan ve aynı zamanda demiryolu üzerinde bulunan kentlerdir. ---Nazilli, Kırıkkale ve Ereğli gibi küçük kentler bu dönemin en hızlı büyüyen kentleri olmuştur.	Sanayi gelişme odağı olan büyük belediyeler kentsel altyapıda öncelikli. Bu dönemde Banka’nın plan yaptığı ---Ankara’nın imarı Cumhuriyet’in politikaları bağlamında en önemli konu olmaktadır. ---Ekonomik olarak öne çıkan Adana, Çankırı, Kayseri, Kütahya, Erzurum, Malatya, Niğde, Sivas, Samsun, Konya, İzmit -Ankara Jansen Planı, -İstanbul H. Prost Planı (Mersin, Adana, Ceyhan, Antep ve İzmit şehirleri için de imar planları hazırlamıştır) ve -J. Lambert’in Erzurum için yaptığı mevzii imar planı -Kayseri, Sivas, Malatya, Samsun, Çankırı, Konya, Niğde ve Adana bu dönemde nüfus payları artan ve aynı zamanda demiryolu üzerinde bulunan kentlerdir.

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

3.2 Kuruluş Dönemi: Belediyeler Bankası'ndan İller Bankası'na İlk Yeniden Yapılanma Süreci

Bir önceki başlıkta ele alınan, Erken Cumhuriyet döneminin temel ekonomik ve mekânsal stratejisi olan ‘Ankara’nın başkent olmasıyla, bölgesel gelişme ve bölgelerarası bütünleşme’ bir anlamda sağlanmıştır (Keskinok, 2019). Ancak sermaye birikimi çok sınırlı olduğu için planlama faaliyetleri bu yıllarda parçacıl olmuştur (Eraydın, 2022) ve ülke, ekonomi politikaları doğrultusunda oluşturulan kentsel altyapı hedeflerinin henüz çok uzağındadır. Bununla birlikte Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti’nin aktif olarak çalıştığı 1933-1944 yılları arasında kuruluş amacına uygun olarak hizmet vermiştir (Çoker, 1986; Güler, 1997; Kiper, 2008). Fakat 1945 yılına gelindiğinde ülke genelinde önemli ölçüde kentsel altyapı ihtiyacı devam etmekte ve İkinci Dünya Savaşı’nın getirdiği olumsuz koşullar yaşanmaktadır (Kiper, 2008).

Yaşanan bu ihtiyaca cevap vermek için İçişleri Bakanlığı 1944 yılında kuruluşun faaliyet alanlarını genişletmek için “Mahalli İdareler İmar Bankası Kanun Tasarısı” adıyla bir tasarı hazırlamıştır (Kiper, 2008; Serter, 2015). Mecliste yapılan görüşmeler sonucu 13 Haziran 1945 tarihinde 4759 sayılı kanun ile İller Bankası kurulmuş, Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti’nin mal varlıkları ve personeli bu yeni kuruluşu devredilmiştir (Güler, 1997).

İller Bankası’nın kuruluş amacı ilgili yasada şu ifadeyle yer almıştır:

“İl Özel İdareleriyle Belediye ve Köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerle adı geçen idarelere bağlı, tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların imar işleriyle ilişkili konularla uğraşmak.” (4759 sayılı İller Bankası Kanunu, 1945)

Belediyeler Bankası yerel yönetimler için sadece mali kaynak sağlayan bir yapıya sahipken İller Bankası’na yatırımcılık boyutu eklenerek imar işlerini içeren kentsel planlama işlevi ön plana çıkartılmıştır (Çoker, 1989; Güler, 1997; Kiper, 2008). Kiper’e (2008) göre Banka kendine has yönetim, mali kaynak ve hukuk yapısı olan ve yerinden yönetim ilkelerini esas alan bir kamu tüzel kişisi olarak kurulmuştur. Ancak sermayesini kamu hukuk kuralları ve denetimi dışında kullanma yetkisine sahip olduğundan bazı kaynaklarda özel hukuk tüzel kişisi olarak da tanımlanmaktadır (Güler, 1997; TODAİE, 1993). Banka’nın yetki alanı il özel

idaresi, belediye, köy ve bu yerel yönetim birimlerinin birlikleri ve bağlı kuruluşları; işlevi ise bu kuruluşların kentsel altyapı ve kentsel planlama işleridir (Güler, 1997). Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında konumlanmış bir niteliğe sahiptir.

İller Bankası'nın görevleri kapsamına “mahalli idarelerin harita, imar planı, jeolojik ve jeoteknik etüt gibi tüm altyapı ve üstyapı ihtiyaçları için kredi sağlamak, bu ihtiyaçlara uygun proje geliştirmek ve danışmanlık vermek” girmektedir (İller Bankası, 1973; Serter, 2015). Kestane (1996), bu görevlerle yerel yönetimler (Belediyeler, İl Özel İdareleri, köyler) için planlamayı daha etkin hale getirme amacının, İller Bankası'nı bankacılık, kamu yönetimi, planlama ve inşaat sektörünün kesişiminde bir kuruluş yaptığını belirtmektedir.

İller Bankası bir yatırım ve kalkınma bankasıdır; bankacılık faaliyetleri kapsamında yerel yönetimlere kredi vermekte, teknik ekibiyle ise bu kredilerin yatırımlara dönüştürülmesini sağlamaktadır (Kestane, 1996). Dolayısıyla Banka ‘aracı’ bir kuruluştur ve ‘teknik yatırımcı’ ve “mali yatırımcı” olmak üzere iki ana özelliği bulunmaktadır.

“Mali aracı yönüyle; yerel yönetimlerin birbirleri arasında, belediyeler ve mali sistem arasında, yerel yönetim birimleri ve merkezi yönetim arasında fon akışını düzenlemiştir. Teknik aracı yönüyle ise; köyler hariç ve il özel idareleri kısmen olmak üzere özellikle belediyeler ile inşaat ve sanayi sektörü arasındaki ilişkileri yönlendirmiştir.” (Güler, 1997, s.55)

Serter (2015) Banka'nın görevlerini aşağıdaki şekilde sınıflandırmıştır:

- Yerel yönetimlere kentsel planlama ve altyapı yatırımı için kredi sağlamak,
- Yerel yönetimlerin kentsel planlama ve altyapı yatırımlarını üstlenerek yapmak ya da yaptırmak,
- Yerel yönetimlere bu iş için gerekli araç ve malzemeyi sağlamak,
- Yerel yönetimlerin taşınır ve taşınmazlarını sigorta ettirmek,
- Tüzüğünde izin verilecek banka işlerini yapmak.

Bu görevlerden “yerel yönetimlerin kentsel planlama ve altyapı yatırımlarını üstlenerek yapmak ya da yaptırmak” görevi İller Bankası'nın doğrudan kent planlama ile ilgili işlerini tarif etmektedir. Giriş bölümünde belirtildiği gibi tez kapsamında 1945 yılından günümüze, Banka'nın kentsel planlama görevleriyle

ilgili değişimler değerlendirilmektedir. Çalışma, bu amaca uygun olarak Banka'nın tarihsel süreçteki değişimini ekonomik, politik, mekânsal vb. diğer süreçlerle ve planlama yaklaşımı ile ilişkilendirecek şekilde kurgulanmıştır.

İller Bankası'nın 1945 yılında kurulduktan sonra görev ve yetki alanlarının zaman zaman değişikliklere uğradığı, 2011 yılında ise İlbank A.Ş.'ye dönüştürüldüğü bilinmektedir. Bu değişim öyküsü aktarılırken, çalışmanın kapsamı gereği Banka'nın görevlerindeki değişiklikler ve buna yol açan unsurlardan kentsel planlama ve imar faaliyetleri dışında kalan konular derinlemesine irdelenmemiş, daha yüzeysel ele alınmıştır. Bu doğrultuda Banka'nın mali aracılık işlerinden ziyade, tarihsel bir devamlılık içinde teknik yatırımcı faaliyetlerindeki imar işleri önceliklendirilmiştir. Süreci daha anlaşılır kılmak amacıyla harita, jeolojik etüd, içme suyu gibi kentsel altyapı işleri ile kurumsal örgütlenme konularına da kısmen değinilmiştir.

Yukarıda detaylı olarak anlatıldığı gibi Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti, ülkenin ihtiyaçları ve mevcut koşulları ile uyumlu, yerel yönetimlerin tümü üzerinde yetkili bir yapıya dönüştürülmüştür (Gezim ve Kiper, 2016). Genişletilmiş görev ve yetkileriyle İller Bankası planlama çalışmaları için maddi ve teknik kaynak sağlamaya başlamıştır. İller Bankası, ilk kez imar planı yapılacak yerleşmelerin halihazır haritalarını ve planlarını hazırlama yetkisiyle kurulmuş olması açısından Türkiye kentlerinin planlı gelişmesinde önemli bir başlangıç noktasıdır (Tekeli, 2001).

1945-1959 yılları arasındaki bu yeni dönem (İller Bankası kuruluş dönemi) Türkiye Cumhuriyeti için siyasi ve iktisadi anlamda bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır (Dinçer, 1994). Ülke siyasi olarak tek partili rejimden çok partili rejime geçmiş, ekonomik olarak ise serbestleşmeye yönelmiştir. Bununla birlikte korumacı-devletçi politikaları hala kendini göstermektedir. İç pazara dayalı bir sanayileşme programı değil, dış pazara dönük ve tarıma, madenciliğe, altyapı yatırımlarına ve inşaat sektörüne öncelik veren bir kalkınma anlayışı benimsenmiştir (Boratav, 2015). Savaşın bitmesiyle seferberlikten dönen işgücünün üretime katılması ve

hava koşullarının da olumlu katkısıyla savaş yıllarında yaşanan gerilemenin telafi edildiği bir hızlı büyüme süreci yaşanmıştır (Yıldırım vd., 2011).⁸

1946'da Türkiye'nin ilk çok partili seçiminde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ve 1950 yılındaki ikinci seçimde ise Demokrat Parti (DP) tek başına iktidar olarak Türkiye'nin Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile ilişkilerinin güçlenmesi yönünde ilerlemiş ve böylece ekonomi politikaları ABD, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası tarafından yönlendirilmeye başlamıştır (Köymen, 2014). Ana ekonomi politikasının dünya ekonomisine eklemlenme biçimi geliştirmek olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda 1946 yılında Uluslararası Yeniden İnşa ve Kalkınma Bankası'na (Dünya Bankası) ve 1947'de Uluslararası Para Fonu'na kabul edilmesiyle, dış piyasalardan korunan ekonomi, daha açık hale gelmiştir ve ekonomik mekânın yeniden şekillenmesinin temelini bu durum oluşturmuştur (Dinçer, 1994). Siyasi ve iktisadi yapıda yaşanan bu dönüşümlerin en büyük etkisi ise Marshall Planı ile tarım sektöründe olmuştur (Tekeli, 2001).

1948 yılında Türkiye, İktisadi İşbirliği Teşkilatı (OEEC) ile anlaşma imzalayarak Marshall planı kapsamı içine girmiş ve ABD'ye borçlanmaya başlamıştır (Köymen, 2014). Marshall yardımlarıyla birlikte traktör kullanımının yaygınlaşması sonucu ekilen alan miktarı artmış ve tarımsal hasıla hızla büyümüştür (Köymen, 2014; Tekeli, 2001).⁹ Tüm bunlar sonucunda tarım sektöründe büyük bir dönüşüm sürecine girilmiştir. Tarımda makineleşmeyle birlikte emek ihtiyacının azalması sonucu kırsal alanların iticiliği karşısında kentsel alanların çekiciliği artmış ve büyük kentlere doğru hızlı bir demografik geçiş süreci yaşanmaya başlamıştır (Eraydın, 2006; Tekeli, 2008).

Bu dönemin siyasi söyleminde “devletçilikten uzaklaşma” hedefi dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda 1950 yılında sanayileşmede özel kesimin rolünü artırmak için Dünya Bankası'ndan sağlanan kaynakla Türkiye Sınai Kalkınma Bankası kurulmuştur. Bu bankanın finansmanı temel tüketim malları alanında özel kesim sanayisinin gelişmesinde etkili olmuştur. Özel sektörün sanayi yatırımlarının artmasına karşın sanayileşme ve bazı diğer alanlarda devletin etki alanının

⁸ Tarımsal üretimde 1946 yılında %54,2 oranında bir artış sağlanmıştır (Yıldırım vd., 2011).

⁹ Marshall Planı başladığında 1756 olan traktör sayısı, 31415'e çıkmıştır. 1960 yılında ise traktör sayısı 42136'dır. 1948 yılında 13,9 milyon hektar olan tarla bitkileri alanı 1960'ta 23,8 milyon hektara yükselmiştir (Tekeli, 2001).

genişlemeye devam ettiği görülmektedir. Çimento, şeker, azot, gübre, kâğıt sanayileri, et ve balık İşletmeleri devlet sanayilerinin geliştiği alanlar olmuştur. Bunlara ek olarak devlet yeni ekonomi politikaları doğrultusunda yabancı sermayeyi çekebilmek için Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kararnamelerde değişiklik yapmış, 1954 yılında 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu çıkarmış ve 1957 yılında 6326 sayılı Petrol Yasası'nda değişiklik yapmıştır (Tekeli, 2001). Bu düzenlemelere rağmen yabancı sermaye yatırımları bir hayli sınırlı kalmıştır (Güçlü, 2003).

Öte yandan ABD'nin önerileri doğrultusunda şekillenen ekonomi politikaları sonucu Türkiye çok fazla borçlanmış, 1957 yılında 'ilaç' gibi en önemli ithal mallarını karşılayacak döviz bulunamaması sebebiyle 1958'de büyük bir devalüasyon gerçekleşmiştir¹⁰ ve Türk parasının değeri dolar karşısında düşürülmüş, dolar 2,5 kat artmıştır (Köymen, 2014; Tekeli, 2001).

1950 yılı öncesinden farklı olarak kent planlama anlayışı, ülkenin içine girdiği bu ekonomik ve siyasi yapılanma süreciyle meydana gelen ve bölgesel ölçekte denetlenemeyen nüfus gelişimi sorunuyla kaşı karşıya kalmıştır (Keskinok, 2006). Nitekim 1950'li yılları, hızla meydana gelen demografik geçiş sonucu yaşanan hızlı kentleşme dönemi olarak tanımlamak mümkündür. Kırsal alandan kentsel alanlara hızla artan göç, büyük kentlerde barınma ihtiyacını artırmış ancak gelen göç karşısında büyük kentlerin mevcut kentsel altyapı hizmetleri ve konut arzı yetersiz kalmış, Türkiye kentleşmesinde bu tarihe kadar görülmemiş bir boyutta göç hareketi gerçekleşmiştir (Özel, 2005). Böylece büyük kentlere gelen nüfus kendi barınma yolunu üretmiş ve büyük kentlerde "gecekondulaşma" başlamıştır.

Tüm bu gelişmeler sonucunda bir önceki dönem (Cumhuriyet'in ilk 20 yılı) ilkeleri oluşturulmaya başlanan kent planlaması çeşitli sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunların çözümünün tartışılması için 1955 yılında 1. İmar Kongresi düzenlenmiştir (Eraydın, 2006). Kent planlamanın en büyük sorunu 'konut' olmuştur. Devlet bu sorunları çeşitli yasal, yönetsel ve kurumsal düzenlemeler yoluyla aşmaya çalışmıştır.

¹⁰ 1950'lerin sonlarına doğru iktidarın baskılarına karşı üniversitelerde öğrenci hareketleri başlamış, İstanbul ve Ankara'da sıkıyönetim ilan edilmiştir. Sonrasında 27 Mayıs 1960 tarihinde askeri darbe gerçekleşmiştir (Köymen, 2014).

Kuşkusuz bu yönde yapılan ilk ve en önemli düzenleme, planlamayı daha etkin bir hale getirmek için yetkileri genişletilerek İller Bankası'nın yapılandırılması olmuştur. Böylece, 1935-1945 yılları arasında belediyeler için ihale yoluyla harita ve imar planları hazırlatmaya başlayan Belediyeler İmar Heyeti, İller Bankası'nın kurulması ile bu görevlerini Banka'ya devretmiş, bu işler İller Bankası Fen Heyeti tarafından yürütölmeye başlanmıştır (İller Bankası, 1993). Bu sırada Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Başkanlığına bağılı Şehircilik Fen Heyeti ise İller Bankası'nın hazırladığı imar planlarının inceleme ve onaylama işlerini yürötmektedir (İmar ve İskân Bakanlığı, 1973). 1949 yılında gelindiğinde ise İller Bankası Fen Heyeti teknik müdürlöklere ayrılmıştır ve harita işlerini Harita İşleri Müdürlöğü, imar planı işlerini İmar Plan Müdürlöğü gerçekleştirmeye başlamıştır (İller Bankası, 1993, 2000, 2009).

Banka'nın örgütlenmesinde yaşanan bu değışimleri 13 Haziran 1947 tarihinde çıkarılan 5116 sayılı kanunla oluşturulan Belediyeler Fonu ile açıklamak mümkündür. Çünkü, İller Bankası'nın nüfusu 50 binden az belediyeler için su, elektrik, mezbaha, harita alımı ve imar planı işlerinde bu fonun kullanılması ve ilk kez plan yapılacak belediyelere ise hibe şeklinde verilmesi hükmü getirilmiştir (İller Bankası, 1993). Bu durum küçük belediyelerde plan yapma-yaptırmanın yaygınlaşmasını sağlamış ve imar planı yapılan yerleşme sayısında artışlar olmaya başlamıştır (Kösebalaban, 1993).

Belediyeler Fonu'nun etkisiyle artan imar planı talebi de göz önüne alınarak 1949 yılında Banka tarafından “Şehir ve Kasabaların İmar Planlarının Düzenlenmesine Ait Teknik Şartlaşma” hazırlanarak plan yapma esasları belirlenmiştir (İller Bankası, 1993). İlerleyen yıllarda da bu şartlaşma dönemin koşullarına göre yeniden düzenlenerek kullanılmaya devam etmiştir.

Diğer önemli düzenleme ise, 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu'nun katı kuralları sebebiyle hızlı kentleşmenin yarattığı gecekondu sorununa çözüm bulmada uygulamayı zorlaştırdığı gerekçesiyle, 1956 yılında daha esnek bir yapıya sahip olan 6785 sayılı İmar Kanunu yürürlöğe girmiştir (Tekeli, 2023). Kanunun 47. maddesindeki belediyeler için mücavir alan sınırı tanımlanması kentsel hizmetlerin arzı bakımından önemlidir (6785 Sayılı İmar Kanunu, 1956). Bu madde hızlı nüfus artışı sebebiyle kentlerin belediye sınırları dışında gelişmeye başladığı için kanunda yer almaktadır ve o dönemde tartışmalara sebep olmuştur (Tekeli, 2023). Enlil vd.

(2020, s.73) bu yasayı “*planlamanın genel konseptlerini ve araçlarını içermeyen, bina düzeyinde ayrıntılara giren, yönetmelik niteliği taşıyan yasal çerçeve*” olarak tanımlamışlardır. Diğer yandan ilgili yasanın 26. maddesi nüfusu 5000’den büyük belediyeler için imar planlarını zorunlu kıldığından, İller Bankası’nın planlama faaliyetlerini artıran yönde etkisi olmuştur (6785 Sayılı İmar Kanunu, 1956).

7116 sayılı Kanun ile İmar ve İskân Bakanlığı’nın kurulması ise üçüncü önemli düzenlemedir. Bakanlık bölge, şehir, kasaba ve köylerin planlanması, konut politikası, yapı malzemeleri konularında çalışmalar yapmakla görevlendirilmiş, afetlerin öncesinde ve sonrasında gerekli tedbirleri almak, kentsel altyapı projelerini yürütmek ve belediyelerle ilişkileri düzenlemek gibi sorumlulukları üstlenmiştir (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2023). Şehircilikten sorumlu bu bakanlığın kurulması dönemin kentleşme sorununun ciddiyetine dikkat çekmektedir. Belediyeler Bankası, Belediyeler İmar Heyeti ve İller Bankası başlangıçta İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak kurulmuşlardır. 1939 yılında İçişleri Bakanlığı’nın kentsel planlama ile ilgili görevleri Bayındırlık Bakanlığı lehine daraltılmıştır. 1958 yılında ise İmar ve İskân Bakanlığının kurulmasıyla İçişleri, Maliye ve Bayındırlık bakanlıklarının planlama ile ilgili yetkileri bu bakanlıkta toplanmış ve İller Bankası da bu bakanlığa bağlanmıştır (Güler, 1996). Ayrıca Bayındırlık Bakanlığı’na bağlı Şehircilik Fen Heyeti yeni kurulan Bakanlığın Şehircilik Dairesi olarak hizmet vermeye başlamıştır (Uzel, 2010). 1963 yılına kadar yapılan imar planı işlerini bu birim onaylamıştır.

Yeni ekonomik ve siyasi düzenin ülke mekânı üzerinde etkili olan bir diğer ögesi karayolu programıdır. Bu program 1950 yılında kurulan Karayolları Genel Müdürlüğü tarafından 9 yıl içinde 23.000 km devlet yolu, 15.000 km il yolu ve 15.000 km köy yolu yapılarak uygulanmıştır (Tekeli, 2001). Cumhuriyet’in ilk 20 yılında uygulanan demiryolu ağı politikası ile bu dönemde uygulanan karayolu ağı politikası ülkenin ekonomik anlamda bütünleşmesini güçlendirmiş ve tarımsal üretimin büyük pazarlar için yapılarak uzmanlaşmasını sağlamıştır (Tekeli, 2001). Karayolu politikası 1948 yılında Marshall Yardımları çerçevesinde ABD’li uzmanlar tarafından belirlenen şekilde, mevcuttaki ulaşım ağının standartları iyileştirilerek ve yeni yollar inşa edilerek ulaşım açılmıştır (Dinçer, 1994). Ulaşım politikasının özellikle ülkenin doğu bölgesinde yoğunlaştığı görülmektedir. Erzurum-İskenderun bağlantısı, Karadeniz sahil yolu, Erzincan-Erzurum-İran

bağlantısı, Erzurum-Muş hattı, Elazığ-Diyarbakır-Mardin hattı, Ağrı-Patnos-Erciş ve Hakkari-Van hattı en önemlileridir (Dinçer, 1994).

Boratav (2015, s.111) iktisadi olarak bu dönemi; *“liberal bir dış ticaret rejimi içinde dış dengenin sağlanamayacağının anlaşıldığı; bu nedenle dış ticaret kontrollerine gidilen ancak ticaret açıkları yine ortadan kalkmayan, hatta artık müzminleşen; öte yandan geniş kamu kesiminin özel sermaye birikimiyle işlevsel bir bütünlük içinde eklemlendiği bir ekonomik yapının yerleştiği yıllar”* şeklinde özetlemektedir.

Bu dönemin tüm ekonomik politikaları değerlendirildiğinde Marshall yardımlarının büyük bir yapısal dönüşüme sebep olduğu açıkça görülmektedir. Cumhuriyet’in ilk yıllarında (ilk 20 yıl) kurulan Toprak Mahsulleri Ofisi ve Tarım Kredi Kooperatifleri gibi düzenlemelerin bu dönemde yaygınlaşmasıyla birlikte -bölgesel ölçekte gelişme süreçleri farklılaşan şekilde- küçük hizmet merkezleri oluşmuştur (Dinçer, 1994). Dinçer (1994, s.103-104) İller Bankası’nın kuruluş döneminde (1945-1959) ekonomik mekânı en çok tarım sektörü politikalarının şekillendirdiğini belirterek, ülkenin mekânsal örgütlenmesinde önemli gelişmeleri aşağıdaki şekilde özetlemiştir:

- *“Modern girdi kullanımı ve ulaşım olanaklarının erken ulaştığı ve yayıldığı iller, kente yönelik göç hareketinin ilk yaşandığı bölgeler olmuşlardır; İstanbul, Ankara, İzmir.*
- *Bu illerin pazar ve hizmet merkezi özelliği taşıyan orta büyüklükteki kentleri, dönem ortasına kadar bölgesel merkez olma niteliklerini korumuşlardır. Tarımsal verimliliğin yüksek olduğu bölgelerde bu yapı dönem sonuna kadar devam etmiştir.*
- *Ülke genelinde merkez özelliğine sahip kentler ise sanayi ve ulaşım sektörlerindeki yatırımlar ile desteklenerek, kentsel nüfustan aldıkları paylarını yüksek oranda artırmışlardır.”*

Bu dönemde izlenen yeni ekonomik politikalar sonucu yaşanan demografik geçişle, bir önceki dönemde ülke genelinde %76 olan kırsal nüfus oranı 1960 yılında %68’e düşmüş, kentsel nüfus oranı ise %24’ten %32’ye yükselmiştir (TÜİK, 2018). Bu veriler kentlerin fiziksel yapısını değiştirecek şekilde kırsal nüfusun yer değiştirdiğini göstermektedir (Eraydın, 2022.) Bu sebeple kentlerin imarlı ve gecekondulu alanlarında çok önemli yapı faaliyetleri başlamış, bu durum bir yandan

inşaat malzemesi sanayisinin gelişmesine, diğer yandan ise büyük sayılarda küçük inşaat girişimcisinin doğmasına yol açmıştır (Köymen, 2014; Tekeli, 2001).

Tüm bu gelişmeler doğrultusunda oluşan ekonomik ve politik ortamda -devletin değişen rolü ile- ülkenin mekânsal organizasyonu da oluşmaktadır. Bir yandan ekonomik olarak ülkenin çeşitli bölgelerine yatırımlar devam etmekte, diğer yandan İller Bankası da değişen yapısıyla ülke mekanına yönelik işlerini yürütmektedir. Banka, belediyeler için yaptığı yatırımlara ilişkin çalışmalarında (özellikle imar planı yapımı) üç farklı yöntem kullanmıştır (Perihan Kiper, kişisel görüşme, Ocak 2019).

- Emanet usulü; planları doğrudan kendisi yapmaktadır. Bu usul İller Bankası'nın kuruluşundan önce faaliyet gösteren Belediyeler Bankası'nın da başvurduğu bir yöntemdir. Doğrudan kamu tarafından yapılan yatırımlar içermesi yönüyle dönemin iktisadi yapısı ile de örtüşmektedir.
- İhale usulü; yıllar içinde hem belediyelerin sayısının artması hem de teknik kadrosunun yetersiz kalması nedeniyle Banka dışarıdan yüklenici firmalara ihale yöntemiyle plan yaptırmaya başlamıştır.
- Yarışma usulü; dönemin koşullarının getirdiği sebepler ve yeni gelişmeleri izlemek için yarışma yöntemini kullanmıştır.

1945-1959 yılları arasında Banka, bu çalışma yöntemlerinden genellikle ihale usulünü kullanmıştır. Fakat 1950'lerde başlayan hızlı kentleşme sonucunda inşaat sektöründe yaşanan sermaye yetersizliği sebebiyle 1950'lerin sonlarına doğru teknik örgütünü güçlendirmeyi seçmiş ve emanet usulü ile de iş yapmaya başlamıştır. 1945-1959 arası ağırlıklı olarak ihale yöntemi ile çalıştığını söylemek mümkündür (Serter, 2015). Ancak bu dönemde yarışma usulü ile de plan yapmıştır; 1951 yılında İzmir Şehri İmar Planı Uluslararası Proje Yarışması, 1952 yılında Eskişehir İmar Planı Yarışması, 1953 yılında Malatya İmar Planı yarışması, 1955 yılında Antalya İmar Planı Mimari Proje Yarışması, 1957 yılında ise Adapazarı İmar Planı Yarışması (TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2010).

İller Bankası bu dönemde faaliyet alanını ülke genelinde yaygınlaştırarak hizmetlerini bölge müdürlükleri aracılığıyla gerçekleştirmeye başlamıştır (Kiper, 2008). Banka'nın taşrada örgütlenmesi Tablo 3.4'te görüldüğü gibi 1953 yılında başlamış ve bazı bölge müdürlüklerine bağlı baş mühendislikler de kurulmuştur (Güler, 1997). 1953-1959 yılları arasında Elazığ, Bursa, İzmir, Ankara, Diyarbakır,

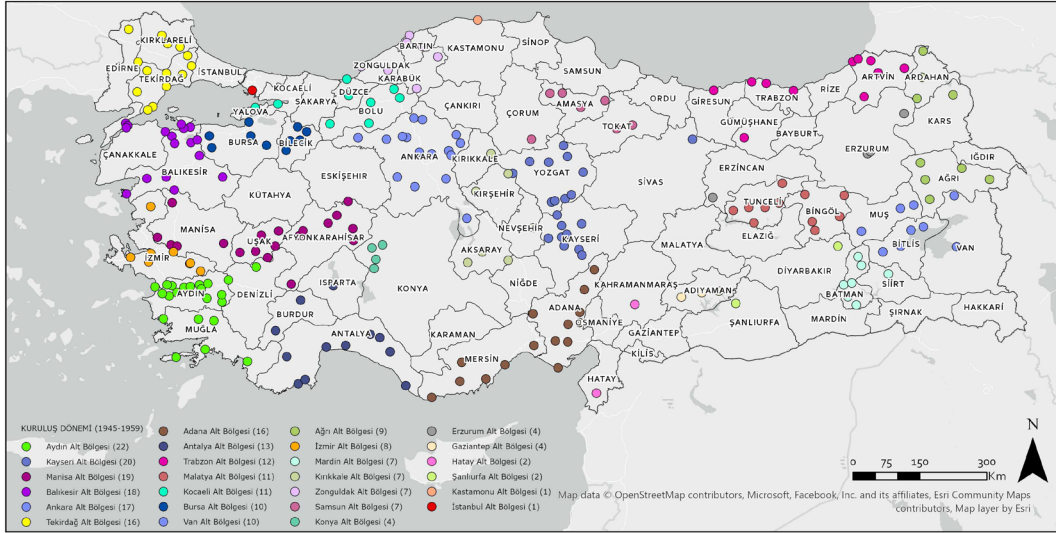
Trabzon, Adana, Samsun ve Erzurum'da olmak üzere toplam 9 adet bölge müdürlüğü kurulmuştur.

Tablo 3.4 Kuruluş yılları ile İller Bankası'nın taşra teşkilatları (Güler, 1997)

Yıl	Taşra Teşkilatı
1953	ELAZIĞ, Malatya, Tunceli, Bingöl (Müh: Malatya)
1955	BURSA, Balıkesir, Çanakkale (Müh: Çanakkale)
1955	İZMİR, Manisa, Aydın, Uşak, Denizli, Muğla (Müh: Denizli, Muğla)
1955	ANKARA, Çankırı, Çorum, Bolu, Kırıkkale
1955	DİYARBAKIR, Mardin, Siirt, Batman
1955	TRABZON, Giresun, Rize, Gümüşhane, Artvin, Bayburt
1956	ADANA, İçel, Hatay
1958	SAMSUN, Sinop, Amasya, Ordu
1959	ERZURUM, Erzincan, Kars, Ağrı
1960	İSTANBUL, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Kocaeli, Sakarya
1961	ANTALYA, Burdur, Isparta
1966	KONYA, Niğde, Aksaray, Karaman
1967	ESKİŞEHİR, Kütahya, Afyon, Bilecik
1967	KAYSERİ, Yozgat, Kırşehir, Nevşehir
1967	VAN, Bitlis, Muş, Hakkari, Şırnak
1979	SİVAS, Tokat
1984	GAZİANTEP, Adıyaman, K.Maraş, Urfa
1984	KASTAMONU, Zonguldak, Bartın.

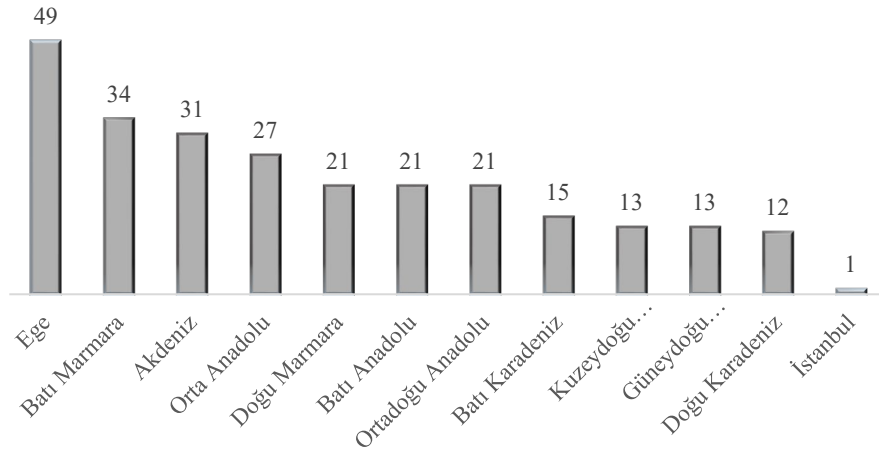
(İlgili kaynaktan faydalanılarak tez kapsamında hazırlanmıştır.)

İller Bankası önceki yıllara göre genişletilmiş görev ve yetkileri çerçevesinde 1945-1959 yılları arasında Harita 3.3'te görülen toplam 258 yerleşme için plan yapmıştır (Harita 3.3). Bu sayı Banka'nın 1945-2020 yılları arasında yaptığı toplam plan sayısının %6'sını oluşturmaktadır. Tüm dönemler içinde en az orana sahip olan bu dönemdir. Bu durumu yeni kurulmuş bir kurumun geniş görev ve yetkilerinin gerektirdiği şekilde hizmet vermeden önce yaşadığı emekleme-öğrenme aşaması olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.



Harita 3.3 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1945-1959)
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

İller Bankası'nın planlama faaliyetleri coğrafi bölgeler (Düzey 1) bağlamında değerlendirildiğinde bu dönemde en fazla planın %19 oranla Ege bölgesine yapıldığı görülmektedir. Daha sonra %13 ile Batı Marmara ve %12 ile Akdeniz Bölgesi en fazla plan yapılan bölgelerdir (Şekil 3.4).



Şekil 3.4 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi (İBBS Düzey 1) bölgelere göre dağılımı (1945-1959)
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

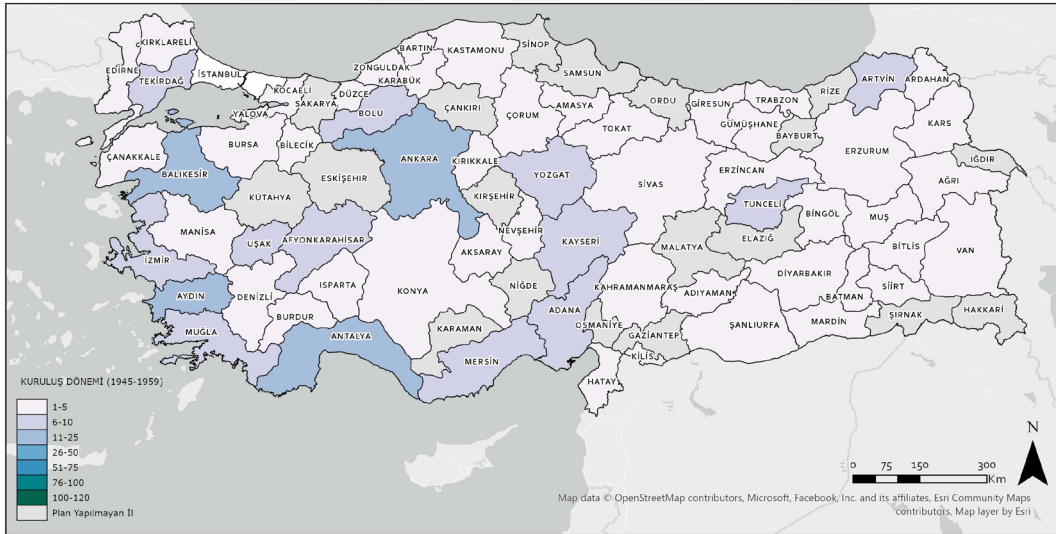
İBBS Düzey 2 sınıflandırmasına göre ise İller Bankası sırasıyla en fazla %9 oranla TR32 (Aydın Alt Bölgesi), %8 TR72 (Kayseri Alt Bölgesi), %7 TR 33 (Manisa Alt Bölgesi), %7 TR22 (Balıkesir Alt Bölgesi) alt bölgelerine plan yapmıştır (Tablo 3.5).

Tablo 3.5 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1945-1959)

İBBS Düzey 1	Oran	Sayı	İBBS Düzey 2	Oran	Sayı	İBBS Düzey 3	Oran	Sayı
TR3 Ege Bölgesi	19%	49	TR32 Aydın Alt Bölgesi	9%	22	TR321 Aydın	6%	15
			TR33 Manisa Alt Bölgesi	7%	19	TR332 Afyonkarahisar	3%	8
TR2 Batı Marmara Bölgesi	13%	34	TR22 Balıkesir Alt Bölgesi	7%	18	TR221 Balıkesir	5%	14
			TR21 Tekirdağ Alt Bölgesi	6%	16	TR211 Tekirdağ	4%	10
TR6 Akdeniz Bölgesi	12%	31	TR62 Adana Alt Bölgesi	6%	16	TR621 Adana	3%	8
			TR61 Antalya Alt Bölgesi	5%	13	TR622 Mersin	3%	8
						TR611 Antalya	4%	11
TR7 Orta Anadolu Bölgesi	10%	27	TR72 Kayseri Alt Bölgesi	8%	20	TR721 Kayseri	4%	10
						TR723 Yozgat	3%	9
TRB Ortadoğu Anadolu Bölgesi	8%	21	TRB1 Malatya Alt Bölgesi	4%	11			
			TRB2 Van Alt Bölgesi	4%	10			
TR5 Batı Anadolu Bölgesi	8%	21	TR51 Ankara Alt Bölgesi	7%	17	TR510 Ankara	7%	17
TR4 Doğu Marmara Bölgesi	8%	21	TR42 Kocaeli Alt Bölgesi	4%	11			
			TR41 Bursa Alt Bölgesi	4%	10			
Toplam plan sayısı	6%*	258	*1945-2020 arasındaki toplam plan sayısı içinde bu dönemin payını göstermektedir.					

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Bu planların il düzeyinde dağılımını incelediğimizde ise sırasıyla Ankara, Aydın, Balıkesir, Antalya, Tekirdağ, Kayseri, Yozgat, İzmir, Afyonkarahisar, Adana, Mersin, Artvin, Muğla, Uşak, Bolu, Tunceli, Kırklareli, Manisa, Bursa, Bilecik, Ağrı, Bingöl, Batman en fazla plan yapılan iller olarak görülmektedir (Harita 3.4).



Harita 3.4 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımı (1945-1959)

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Anlaşıldığı üzere, 1945-1959 yılları arasındaki ekonomik, politik ve ülkenin içinde bulunduğu koşullar doğrultusunda ülke mekânı şekillenmektedir. Devletin benimsediği ekonomi politikaları bağlamında belli bölgelere yatırım yapılmakta ve bu bölgelerdeki yerleşmeler ön plan çıkmaktadır. Bu doğrultuda ortaya çıkan

ekonomik mekânı Dinçer'in (1994) çalışmasında¹¹ ayrıntılı olarak görmek mümkündür. Bu ekonomik mekan ile yukarıda sözü edilen İller Bankası'nın plan yaptığı bölgeleri-illeri birlikte değerlendirdiğimizde; (1)Aydın, Manisa, Balıkesir, İzmir, Mersin tarım sektörüne bağlı yeni Pazar merkezlerinin olduğu iller, (2)Marmara ve Ege Bölgesi Yabancı sermaye yatırımlarının planlama faaliyetlerinde etkili olmuş olabilir; Balıkesir, Tekirdağ, İzmir, Manisa, Bursa, Bilecik.; Mersin, Antalya kamu sanayi yatırımları olan iller, (3)Tunceli, Ağrı, Bingöl, Batman, Erzurum ulaşım politikalarında öne çıkmakta, Batman aynı zamanda sanayi yatırımlarında da bulunmakta ve plan yapılan illerdir.

Bu çalışmada Cumhuriyet'in kurulduğu tarihten günümüze olan süreç aslında bir kentleşme süreci olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla İller Bankası'nın planlama faaliyetleri ile nüfus değişimi arasında da bir ilişki kurulabilir. Bu kapsamda Harita 3.5 hazırlanmıştır. Harita 3.5'te görülen nüfus haritaları sol alt köşelerinde yer alan yılın nüfus dağılımını göstermekte, plan sayılarının dağılımı haritaları ise Banka'nın beşer yıllık plan sayılarını göstermektedir. Böylece plan yapıldıktan sonraki süreçte nüfusun değişimi hem yatay olarak geçerli olan yıl için, hem de çapraz olarak 5 yıl sonraki değişim süreci izlenebilmektedir.¹²

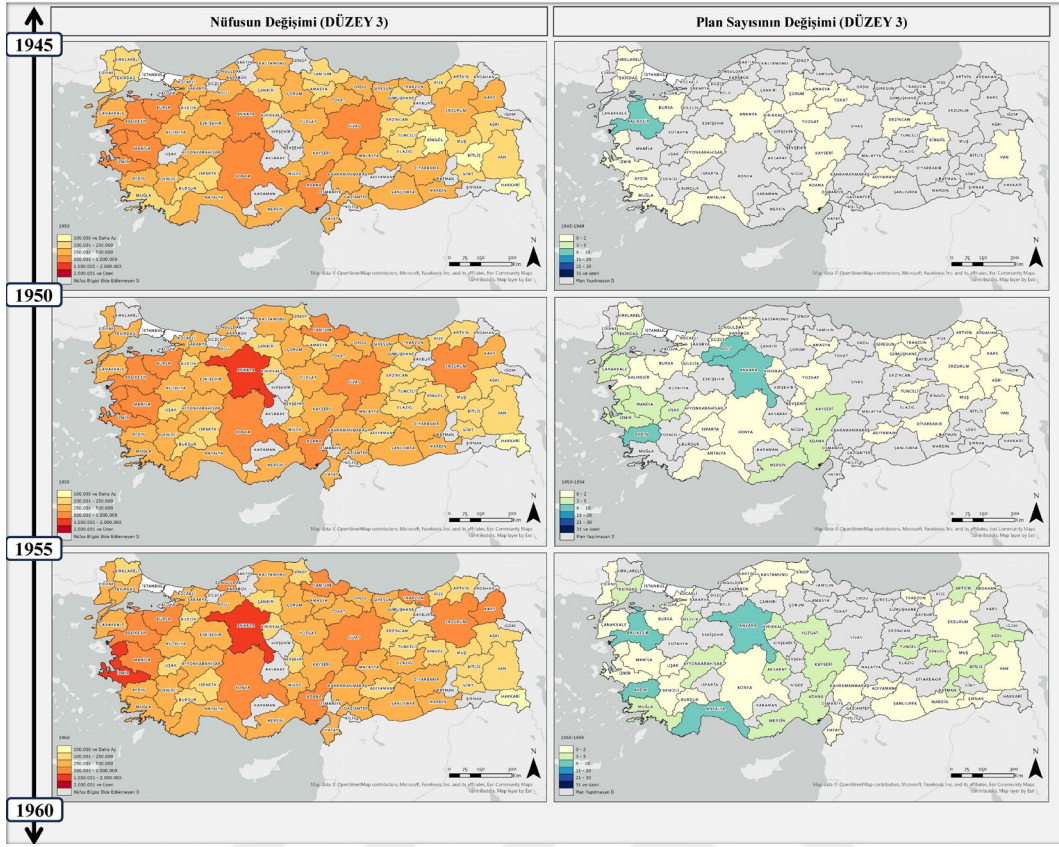
1945-1960 yılları arasında özellikle ülkenin batısında İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin arttığı görülmektedir. 1955 yılından itibaren ise ülkenin doğusunda da planlama faaliyetlerinin başladığı anlaşılmaktadır (Harita 3.5).

¹¹ (1) İç Ege, Batı Anadolu ve Doğu Akdeniz kıyılarındaki kentlerde tarımsal verimlilik yüksek olması sebebiyle eski Pazar merkezleri büyümüş ve yeni Pazar merkezleri oluşmuştur.

(2) Devletin kamu sanayi yatırımları; çimento sanayi Gaziantep, Elazığ, Erzincan; şeker sanayi Adapazarı, Konya; tekstil sanayi Antalya, Diyarbakır; diğer sanayi yatırımları İzmit, Kırıkkale, Batman, İçel, Karabük. Yabancı sermaye yatırımları -çok gelişmemiş- Marmara ve Ege Bölgesi.

(3) Ulaşım politikasının özellikle ülkenin doğu bölgesinde yoğunlaştığı görülmektedir.

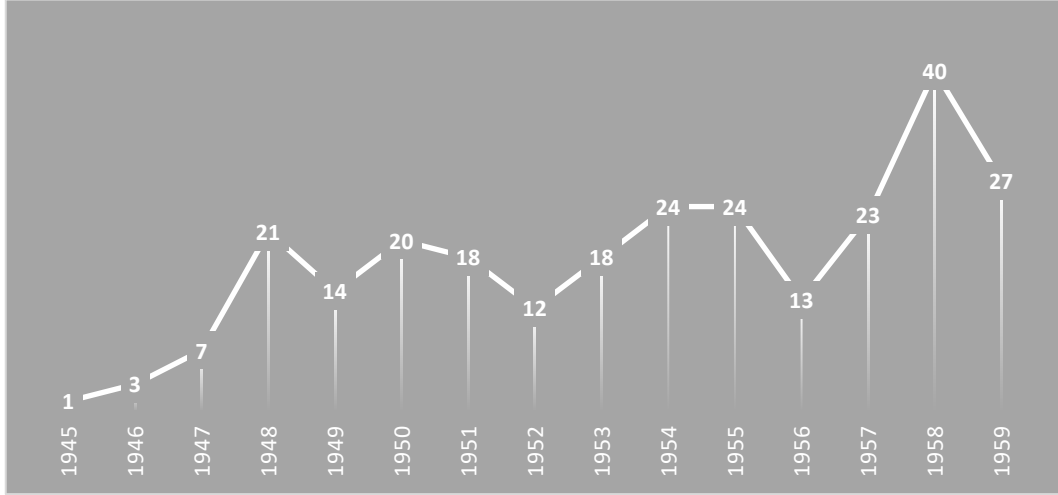
¹² Tüm dönemlerde aynı gösterim şekli kullanılmıştır. Ayrıca haritalarda kullanılan lejand aralıkları, 1945-2020 arasındaki toplam veri üzerinden oluşturulmuştur. Böylece tüm süreçteki değişimin ortaya konulması amaçlanmıştır.



Harita 3.5 1945-1959 yılları arasında nüfusun ve İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımının değişimi
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

İller Bankası'nın planlama faaliyetlerini etkileyen elbette farklı unsurlar da bulunmaktadır. 1956 yılına kadar belli bir düzende ilerleyen Banka'nın planlama faaliyetleri bu yıldan itibaren artmaya başlamıştır (Şekil 3.5). Bu durum 1939 yılında Bayındırlık Bakanlığı'nın kurulması sonucunda İçişleri Bakanlığı'nın kentsel altyapı görevlerinin daraltılması ile açıklanabilir. Bu dönemde Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı Fen İşleri Heyeti de plan yapmada yetkili merkezi kuruluşlardandır. Bu kuruluşun yaptığı planlar bu çalışmanın konusu değildir ama ülke mekânının şekillenmesinde elbette etkisi olmuştur. 1956'da yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu'nun belediyelere plan yapımı için nüfus kriteri getirmesi ve 1958 yılında 7116 sayılı kanun ile İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulması ile planlama yetkilerinin bu bakanlıkta toplanması sonucunda İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin artması beklenmektedir. Ancak bu yasal ve kurumsal düzenlemelerin planlama faaliyetlerindeki etkisi sonraki dönemlerde daha açık bir biçimde görülmektedir. 1959 yılında yaşanan düşüşte ise ülkenin içinde bulunduğu ekonomik krizin etkili olduğunu söylemek mümkündür. Bu düşüşün birçok sebebi

olabilir. Dönemin küresel etkisinin olabileceği gibi kurumun kendi iç mekanizmalarında gerçekleşen detayların da etkisi olabilir. Bu çalışma kapsamında bu değişiklikler; Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullarda değişen devlet anlayışı, ekonomi politikaları ve bu doğrultuda oluşturulan yasal düzenlemeler gibi genel etkilerin yanı sıra Banka'nın örgütlenme yapısında, görev ve yetkilerinde meydana gelen değişiklikler bağlamında yorumlanmaktadır. Bu dönemin devamındaki dönemlerdeki tüm değişimler de bu bakış açısıyla ele alınmıştır.



Şekil 3.5 1945-1959 yılları arasında İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin değişimi

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Bu dönemi özetlersek (Tablo 3.6), ekonomi politikaları doğrultusunda ülkenin demografik yapısını, kentsel yapısını en çok etkileyen Marshall yardımları olmuştur. Ülke hızlı bir göç yaşamaya başlamış ve özellikle büyük kentlerde meydana gelen sorunlar planlamanın önemli meselesi haline gelmiştir. Bu kapsamda geleneksel emredici planlama anlayışı kapsamında yukarıdan aşağı süreçlerle verilen makro ölçekli ve merkeziyetçi kararlar ile kentsel gelişme biçimlendirilmeye çalışılmıştır. Yeni İmar Kanunu ve İmar İskân Bakanlığının kurulması gibi önemli yasal ve kurumsal düzenlemelerle ülkenin içinde bulunduğu önemli soruna çözümler aranmıştır. Tüm bunlara rağmen ekonomi politikaları perspektifinde toplumsal ve mekânsal yapı değişmeye devam etmektedir. Bu dönemde İller Bankası bir önceki dönemin politikalarının devamı niteliğinde olan ve yeni dönemde eklenen -kısmen değişen- politikaları doğrultusunda yaratılması hedeflenen mekân için planlar yapmaktadır. Ülkede yaratılması hedeflenen yeni kutuplar ve bu kutupları birbirine bağlayan ulaşım ağı kesişimlerinde mekânsal

gelişme yaşanmış, Banka'nın taşra teşkilatı bu yönde örgütlenmeye başlamış ve Banka'nın planlama faaliyetlerinin de buna paralel olduğu anlaşılmıştır. Ancak özellikle kırdan kente hızlı kentleşme sonucunda çıkan sorunları çözmek için yapılan düzenlemeler bu dönemin sonuna gelmektedir ve İller Bankası henüz kuruluş aşamasında ve böyle bir sorun karşısında donanımsızdır. Bu sebeple bu döneme Banka'nın öğrenme ya da emekleme süreci olarak adlandırmak yanlış olmaz.

Dönemin devlet anlayışına bağlı olarak siyasi, ekonomik ve mekânsal politikalarla şekillenen ülke mekânının, İller Bankası faaliyetleri ile mekânsal ilişkisi yukarıda anlatılmıştır. Bu dönemde ekonomi politikalarına paralel olarak ülke mekânı inşa edilmekte ve kentlerde kentsel altyapı ihtiyacı öne çıkmaktadır. İller Bankası da kentsel altyapı sunumunu gerçekleştirmektedir. Yukarıda aktarılan mekânsal göstergelerle; ekonomi politikalarının devletin rolü ile, dolayısıyla kurumlarıyla - bu dönemde- doğrudan ilişkili olduğu şeklinde bir yorum yapılabilir. Devlet yatırımcı, işletmeci ve denetleyici rollerle ülke mekânın şekillenmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda İller Bankası da yeniden yapılandırılmıştır. Banka tüm dönem boyunca ekonomik mekânın oluşmasında bir destek mekanizması işlevi görerek Türkiye'de sermaye birikim sürecinin bir parçası olmuştur.

Tablo 3.6 Kuruluş dönemi özet değerlendirmesi

EKONOMİ-SİYASET-DEVLET	KENT-PLANLAMA- İLGİLİ DÜZENLEMELER	İLLER BANKASI GÖREV-YETKİ VE İLGİLİ DÜZENLEMELER	ÜLKE MEKANINA YANSIMALAR	BANKA PLANLAMA FAALİYETLERİ
İkinci Dünya Savaşı’nın getirdiği olumsuz koşullar -Siyasal ve ekonomik hayatta liberalleşmenin hızlanması -1948 Marshall yardımları tarımda ile makineleşmenin başlaması-ekonomik olarak batı ile bütünleşmenin yolu --- Tarımdaki emek gereksiniminde düşüş ---Demiryolu ağı politikası ile karayolu ağı politikası ülkenin ekonomik anlamda bütünleşmesini güçlendirmiş ve tarımsal üretimin büyük pazarlar için yapılarak uzmanlaşmasını sağlamıştır 1950 Tek partili rejimden çok partili rejime geçiş -Yabancı sermayeyi desteklemek üzere yasal düzenlemeler --- Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu --- Petrol Kanunu Siyaset-Demokrat Parti: -İstanbul’u ön plana çıkaracak siyasal söylemler -Kırsal kesime ağırlık veren kalkınma perspektifi Ekonomide serbestleşme girişimlerine rağmen devletçi politikalar ön planda 1958’de ekonomik kriz	Kırdan kente doğru hızlı bir demografik geçişle kırdı yaşanan çözümler-kentlerin çekici kuvvetine oranla kırmın itici gücü -Büyük kentlerde gecekondulaşmanın başlaması -Kentlerde ortaya çıkan konut sorunları -Mevcut kapasitenin ve yeni kurumların sorunlar karşısında yetersizliği -Kentler bir rant alanı olarak yapsatçı müteahhitlerin elinde gelişen ve kendi kendine örgütlenen bir yapı -Güçsüz sermayenin şekillendirdiği kent ---kent dokusu yüksek yoğunluklu, altyapıları eksik apartman mahalleleri ---İnşaat sektörü 1951-1952 yılları arasında yılda %23 büyümüştür -Kentlerde karayolu inşasına bağlı olarak yağ lekesi biçiminde kontrolsüz büyüme-çevresinde gecekondulu kuşakları -Saçaklanan kent Mekansal süreçlerin denetlenmesi için kurumlaşma çabaları ve yasal çerçevenin oluşturulması -1945-İller Bankası -1948-Belediye Gelirleri Yasası -1950-Karayolları Genel Müdürlüğü -1956-6785 sayılı İmar Kanunu (daha esnek) -1958-Şehircilikten sorumlu olarak İmar ve İskân Bakanlığı’nın kurulması Mevcut kuralları esnetmeyi-yenilemeyi reddeden ve kentleşmenin bedelini ödemek istemeyen yönetim -İmar dışı gelişmelere göz yumma -Kısıtlı da olsa altyapı sağlama Gecekondulu için yaratıcı çözümler bulamayan planlama Egemen planlama paradigması yukarıdan aşağı hiyerarşik, kapalı uçlu, emredici, geniş kapsamlı rasyonel planlama -Yavaş, esnek olmayan, müzakereden uzak bir planlama süreci -Hızlı kentleşmeye yanıt veremeyen planlama Mekanın örgütlenmesinde egemen planlama paradigmasının yönettiği ‘kontrollü gelişme’ ve ‘kendiliğinden gelişme’ süreçleri bir arada --Plansız sanayi alanları ve gecekonduların kendi kendine örgütlenmesi ile ortaya çıkan kentsel gelişme --Geleneksel emredici planlama anlayışı	Yerel yönetimlerin artan altyapı hizmetleri ve mali kaynak ihtiyaçlarını karşılanması için --1945- İller Bankası kurulması-bir yatırım ve kalkınma bankası ----İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak kurulmuştur ----1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuş ve İçişleri Bakanlığı’nın İller Bankası ile ilgili görev ve yetkileri bu bakanlığa geçmiştir. Planlama ile ilgili görevleri: ---Yerel yönetimlere kentsel planlama ve altyapı yatırımı için kredi sağlamak ---Yerel yönetimlerin kentsel planlama ve altyapı yatırımlarını üstlenerek yapmak ya da yaptırmak Yetki alanı: Belediyeler, İl Özel İdareleri, köyler ‘Aracı’ bir kuruluştur ve ‘teknik ve mali yatırımcı’ olmak üzere de iki ana özellik Banka yerel yönetimler için planlamayı daha etkin bir şekilde gerçekleştirme amacıyla bankacılık, kamu yönetimi, planlama ve inşaat sektörünün kesişiminde Çalışma yöntemleri; emanet, ihale ve yarışma --1945-1958 yılları arasında İller Bankası Şehircilik Müdürlüğü/Fen Heyeti imar planı işlerini ihale etmektedir --Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Başkanlığı’na bağlı Şehircilik Fen Heyeti, İller Bankası’nın hazırladığı imar planlarının inceleme ve onaylama işlerini yürütmektedir 1958 yılında 7116 sayılı kanun ile İmar ve İskân Bakanlığı kurulmuş ve Bayındırlık Bakanlığı’na bağlı Şehircilik Fen Heyeti yeni kurulan Bakanlığın Şehircilik Dairesi olarak hizmet vermeye başlamıştır. ----1963 yılına kadar yapılan imar planı işlerini bu birim onaylamıştır. --1947-Belediyeler Fonu oluşturularak Banka’nın nüfusu 50 binden az belediyeler için su, elektrik, mezbaha, harita alımı ve imar planı işlerinde bu fonun kullanılması ve ilk kez plan yapılacak belediyelere ise hibe şeklinde verilmesi hükmü getirilmiştir ----Küçük belediyelerde plan yapma-yaptırmanın yaygınlaşmasını sağlamış ve imar planı yapılan yerleşme sayısında artışlar olmaya başlamıştır --1949-Şehir ve Kasabaların İmar Planlarının Düzenlenmesine Ait Teknik Şartlaşma --1956- 6785 sayılı İmar Kanunu 26. maddesi nüfusu 5000’den büyük belediyeler için imar planlarını zorunlu kıldığından, İller Bankası’nın planlama faaliyetlerini artıran yönde etkisi olmuştur Kurulan bölge müdürlükleri; Elazığ, Bursa, İzmir, Ankara, Diyarbakır, Trabzon, Adana, Samsun, Erzurum.	Kentleri ekonomik tercih (kapitalizm) doğrultusunda şekillendirme- İstanbul başta olmak üzere Anadolu kentlerinde de gerçekleşiyor (Kayseri vb.) Türkiye genelinde göçün yöneldiği büyük kentler olan, il bütünü göç alan ve nüfus payı artan kentler; ----İstanbul, Ankara, Antalya, İçel, Adana, Hatay, Elâzığ, Ağrı, Van. ----Doğu Anadolu bölgesinde bölgesel göç alan Elâzığ dikkat çekmektedir. (1) İç Ege, Batı Anadolu ve Doğu Akdeniz kıyılarındaki kentlerde tarımsal verimlilik yüksek olması sebebiyle eski Pazar merkezleri büyümüş ve yeni Pazar merkezleri oluşmuştur ----Aydın, Söke, Manisa, Salihli, Denizli, Isparta, Dinar, Konya, Ilgın, Ereğli, Aksaray, Sungurlu, Yerköy, Bafra, Çarşamba, Havza, Ünye, Ordu, Amasya, Turhal, Erbaa, Erdemli, Anamur, Kozan, Kadirli, Islahiye, Nizip, Viranşehir ulaşım imkanları artırılan tarımsal verimliliği yüksek bölge kentleridir ve bu dönemde nüfus payları artmıştır. ----İşletmeye açılan limanlardan Samsun, Mersin, İskenderun kentleri hinterlandları ile kentsel nüfus payları artmıştır. (2) Devletin kamu sanayi yatırımları; ----Çimento sanayi Gaziantep, Elazığ, Erzincan. ----Şeker sanayi Adapazarı, Konya. ----Tekstil sanayi Antalya, Diyarbakır. ----Diğer sanayi yatırımları İzmit, Kırıkkale, Batman, İçel, Karabük. ----Yabancı sermaye yatırımları -çok gelişmemiş şekilde- Marmara ve Ege Bölgesi. (3) Karayolu politikası 1948 yılında Marshall Yardımları çerçevesinde ABD’li uzmanlar tarafından belirlenen şekilde, mevcuttaki ulaşım ağının standartları iyileştirilerek ve yeni yollar inşa edilerek ulaşım açılmıştır Ulaşım politikasının özellikle ülkenin doğu bölgesinde yoğunlaşmakta; ----Erzurum-İskenderun bağlantısı, ----Karadeniz sahil yolu, ----Erzincan-Erzurum-İran bağlantısı, ----Erzurum-Muş hattı, ----Elazığ-Diyarbakır-Mardin hattı, ----Ağrı-Patnos-Erciş ----Hakkari-Van hattı en önemlileridir (Dinçer, 1994).	Toplam 258 yerleşme için plan yapmıştır. Bu sayı Banka’nın 1945-2020 yılları arasında yaptığı toplam plan sayısının %6’sını oluşturmaktadır. İller Bankası’nın planlama faaliyetleri coğrafi bölgeler; ----Düzey 1- %19 oranla Ege bölgesi, daha sonra %13 ile Batı Marmara ve %12 ile Akdeniz Bölgesi en fazla plan yapılan bölgelerdir. ----Düzey 2- sırasıyla en fazla %9 oranla TR32 (Aydın Alt Bölgesi), %8 TR72 (Kayseri Alt Bölgesi), %7 TR 33 (Manisa Alt Bölgesi), %7 TR22 (Balıkesir Alt Bölgesi). ----Düzey 3- sırasıyla %7 Ankara, %6 Aydın, Balıkesir, Antalya, Tekirdağ, Kayseri, Yozgat, İzmir, Afyonkarahisar, Adana, Mersin, Artvin, Muğla, Uşak, Bolu, Tunceli, Kırklareli, Manisa, Bursa, Bilecik, Ağrı, Bingöl, Batman (%2),... Yarışma usulü ile plan yapılan kentler; ---1951-İzmir Şehiri İmar Planı Uluslararası Proje Yarışması ---1952-Eskişehir İmar Planı ---1953-Malatya İmar Planı ---1955-Antalya İmar Planı Mimari Proje Yarışması ---1957-Adapazarı İmar Planı Yarışması Ekonominin mekânsal etkileri ile değerlendirildiğinde bu dönem; (1) Aydın, Manisa, Balıkesir, İzmir, Mersin tarım sektörüne bağlı yeni Pazar merkezlerinin olduğu iller. (2) Marmara ve Ege Bölgesi Yabancı sermaye yatırımları planlama faaliyetlerinde etkili olmuş olabilir, Balıkesir, Tekirdağ, İzmir, Manisa, Bursa, Bilecik.. ----Mersin, Antalya kamu sanayi yatırımları olan iller. (3) Tunceli, Ağrı, Bingöl, Batman, Erzurum ulaşım politikalarında öne çıkmakta. Batman aynı zamanda sanayi yatırımlarında da bulunmakta. Diğer etkiler; ----1958 İmar ve İskân Bakanlığı’nın kurulması ile planlama yetkilerinin bu bakanlıkta toplanması sonucunda İller Bankası’nın planlama faaliyetlerinin artması beklenmekte ancak bu yasal ve kurumsal düzenlemelerin planlama faaliyetlerindeki etkisi sonraki dönemlerde daha açık görülmektedir ---Kurulan bölge müdürlüklerinin ülkedeki ekonomik politikalara bağlı mekânsal organizasyonla bağlantılıdır. Beşer yıllık periyotlarla plan faaliyetleri değerlendirmesi; ----Planlar 1945-60 yılları arasında en fazla yapılmış ve Ege bölgesi-Muğla, Aydın, Denizli; Kayseri Alt bölgesi-Kayseri, Sivas, Yozgat ön plandadır.

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

3.3 Kurumsal Gelişme: Hızlı Kentleşme Karşısında Planlamanın Mücadelesi

1959 yılına gelindiğinde ülkede ekonomik, siyasi ve mekânsal (hızlı kentleşmenin etkileri) krizin etkisi devam etmektedir. Yaşanmakta olan bu krizler sonucunda 27 Mayıs 1960 askeri darbesi olmuştur. Tekeli'nin (2023) deyiimiyle *“ülkenin kendini yeniden üretmesinin yolu planlama ve sola açılan bir demokraside görülerek”* 1961 Anayasası hazırlanmıştır. Bu anayasa sosyal devlet vurgusu içermektedir. Dolayısı ile yeni bir üretim-birikim ve düzenleme evresini işaret etmektedir.

1959-1974 yılları¹³ arası önceki dönemlerle benzer özellikler taşısa da sanayileşmenin içeriği, yatırımların dağılımı ve sektör öncelikleri bakımından tamamen farklı özelliklerin olduğu bir dönemdir (Boratav, 2015). Köymen (2014) bu dönemi iktisadi olarak “ikinci sanayileşme denemesi” olarak adlandırmaktadır. IMF'nin önerisiyle “ithal ikameci sanayileşme” stratejisi benimsenmiştir. Ancak bu strateji, 1930'larda devletin öncülüğünde gerçekleşen ilk sanayileşme hamlesinden farklı yönler barındırmaktadır. İlkinde ağır sanayi diğer sanayilere girdi sağlamaktayken, bu kez özel sektöre öncülük tanınmasının yanı sıra, sanayi girdilerinin önemli bir bölümünün ithalatla karşılanması hedeflenmiştir (Köymen, 2014).

30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulması ile kalkınmanın planlı şekilde gerçekleştirilmesinin kurumsal ayağı oluşturulmuştur. 1961 Anayasanın 127. maddesinde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi hükmü yer almaktadır (Koray ve Topçuoğlu, 1995). Anayasanın bu hükmü doğrultusunda DPT tarafından 1963 yılında itibaren dört adet beş yıllık kalkınma planı hazırlanmıştır. Benzerlik gösteren bu planlarda ilk aşamada makro ölçekte ekonomik gelişim kurgulanmakta, ikinci aşamada bu plana uygun sektörel planlar yapılmakta ve son aşamada ise her plan döneminde yapılması hedeflenen projeler belirlenmektedir (Tekeli, 2001).¹⁴ Bu planlarda

¹³ Literatürde ekonomi ve kentleşme bağlamında genellikle 1960-1980 arası tek bir dönem olarak alınmaktadır. Ancak bu çalışmada kentsel altyapı sunumundaki farklı bir kırılmayı ortaya koyması nedeniyle dönemin bitişi olarak 1974 yılı kabul edilmiştir.

¹⁴ Hazırlanan dört plandan 1963-1967 Birinci Plan ve 1968-1972 arasındaki İkinci Plan'da %7 oranında Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) büyümesi öngörülmüştür. 1973-1977 dönemini kapsayan

“karma ekonomi” anlayışı ağır basmakta ve ekonomik gelişmenin devlet ve özel sektörün iş birliği içinde gerçekleştireceği kabul edilmektedir (Tekeli, 2001). Dolayısıyla bu dönem ‘iktisadi olarak planlamaya dayanan ve ithal ikameci sanayileşme politikalarının ön plana çıktığı bir dönem’ olarak tanımlanabilir.

Bu dönem değişen sosyal devlet-refah devlet vurgusu olan yeni Anayasa ve iktisadi planlamanın başlaması gibi önemli düzenlemeler sebebiyle bir önceki dönemden (özel sektör yatırımlarının teşvik edildiği, devlet yatırımlarının devam ettiği ve dünya ekonomisine eklemlenme dönemi) ekonomik, siyasi ve hukuki olarak çok farklı niteliksel değişimin yaşandığı bir evreyi ifade etmektedir (Dinçer, 1994; Eraydın, 2006).

Bu dönemde tarım, sanayi ve hizmetler sektörlerinin hepsinde büyüme gerçekleşmiştir. Tekeli (2001) KİT’ler ve Tarım Satış Kooperatifleri yoluyla tarımsal ürün fiyatlarındaki uygulamalar sayesinde Türkiye’nin dünyanın tarım bakımından kendine yeterli yedi ülkesi arasında olduğunu belirtmektedir. Boratav (2015) ise bu dönemde milli hasılanın yapısında gerçekleşen en önemli gelişmenin hizmetler sektöründeki aşırı büyüme olduğunu ve milli hasılaya sanayinin tarımdan daha fazla katkıda bulunduğunu ifade etmektedir.

Bu dönemdeki kamu yatırımlarının sektörel ve bölgesel dağılımında DPT’nin rolü oldukça önemlidir (Eraydın, 2006). Sektörel olarak tarımdan, sanayi ve hizmetler sektörüne doğru bir kayma yaşanmıştır. Bu çalışmada ‘kurumsal gelişme’ olarak nitelendirilen 1960-1974 yılları -1950’li yıllarda başlayan ve bu sektörel kayma sebebiyle giderek artan şekilde devam eden- kırdan kente göçün etkilerinin en yoğun yaşandığı dönemdir. Böylece kentleşme sanayileşmenin önüne geçmiştir (Boratav, 2015). Sanayinin milli gelire katkısı yılda %9,6 oranında artmasına rağmen kentlere göç eden nüfus için yeterli istihdam yaratmamış, aynı şekilde hizmetler sektöründeki¹⁵ büyüme de bu nüfus için yetersiz kalmış ve böylece kentlerde enformel sektör oluşmuştur (Tekeli, 2001). Şengül (2001) bu dönemi ‘emek gücünün kentleşmesi’ olarak nitelendirmektedir.

Üçüncü planda yılda %7,9, 1979-1983 dönemini kapsayan Dördüncü Plan’da yılda %8 oranında bir GSMH büyümesi öngörülmüştür.

¹⁵ 1960 yılında hizmetler sektörünün GSYİH içindeki %46 oranı 1976 yılında %52’ye yükselmiştir (Dinçer, 1994).

Ülkenin içinde bulunduğu koşullarda ekonomi politikaları değişmiş ve ülkenin mekânsal organizasyonu-mekânsal yapısı da bu doğrultuda değişmeye devam etmiştir. Dinçer (1994, s.119) bu dönemde Türkiye ekonomik mekânının oluşumunu ve eğilimlerini şöyle özetlemektedir:

- *“Sanayi üretim ve istihdam kapasitesinin yüksek olduğu kentler ülkenin Marmara, Ege, Batı Anadolu Bölgesi’nde yoğunlaşmaktadır. Bu iller il dışına göç vermemektedir.*
- *Sanayi sektörünün gelişmediği kentlerde ise gerek il merkezine ve gerekse il dışına göç olgusu son dönemlerde azalmasına rağmen devam etmektedir.*
- *Nüfusu 100 binin üzerinde olan kentlerden sanayi sektörü ağırlıklı olan kentler nüfus gelişimlerini sürdürmekle beraber Eskişehir, Zonguldak, Kayseri gibi sanayi kentlerinin nüfus gelişimi yavaşlamaktadır.*
- *Nüfusu 25 bin ile 100 bin arasındaki kentlerde hakim sektörler toplum hizmetleri, tarım, ulaştırma, inşaat sektörleridir.*
- *Kalkınma Planları İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki ekonomik mekânın belirlenmesinde sanayi sektörü dışında etkin rol oynamıştır.*
- *Tarım sektöründe Güneydoğu Anadolu ve Akdeniz Bölgesi öne çıkmaktadır.”*

Nüfusun özellikle büyük kentlerde yığılması sonucu kentsel problemler daha görünür olmuş, metropoliten alanlar oluşmaya başlamış ve bölgeler arası gelişmişlik farkları meydana gelmiştir. Planlı gelişme kentlerde meydana gelen ve gittikçe ağırlaşan sorunların üstesinden gelememiş ve kentsel-bölgesel sorunları gidermek üzere bölge planlama konusu gündeme gelmiştir; Nazım Plan büroları, Mimarlar Odası (1954), ODTÜ (Ortadoğu Teknik Üniversitesi) Şehir ve Bölge Planlama Bölümü (1961) kurulmuştur (Eraydın, 2006; Şahin, 2010) Bu gelişmeler kentsel sorunlara yönelik çözüm arayışlarının mesleki ve eğitim alanlarına yansımaya başladığını göstermektedir.

Bu dönemde bölgeler arası dengesizliğin giderilmesinde Avrupa’dan gelen işgücü talebi fırsat olarak değerlendirilmiş ve ülkenin az gelişmiş bölgelerindeki nüfus bu yönde desteklenmiştir (Eraydın, 2006). Böylece göç hareketi sadece kırdan büyük kentlere doğru değil, aynı zamanda Türkiye’den Avrupa ülkelerine doğru da gerçekleşmiştir.

Diğer yandan kuruluş döneminde başlayan ve devam eden sorunları çözmeye yönelik yasal, yönetsel, kurumsal düzenlemelerde artış olmuştur. İmar ve İskân Bakanlığı bölgelerin ekonomik gelişmeleri, kentleşme ve planlama faaliyetlerini ortaya koyan çeşitli araştırmalar yaparak konut sorununda standartların ve kuralların belirlenmesinde etkin bir rol üstlenmiştir (Eraydın, 2006).

Sermayenin kârını maksimize etmeye ve ucuz işgücü talebine cevap vermeye yönelik sanayi yer seçim kararları sonucunda İstanbul ve Ankara başta olmak üzere hızla büyüyen kentlerde ulaşım, altyapı, temiz suya erişim, kanalizasyon gibi kentsel altyapı ihtiyacı iyice artmıştır (Dinçer, 2023). Yapılan yasal düzenlemelerin de etkisiyle kent planlama tüm boyutlarıyla tekrar ele alınmaya başlamıştır.

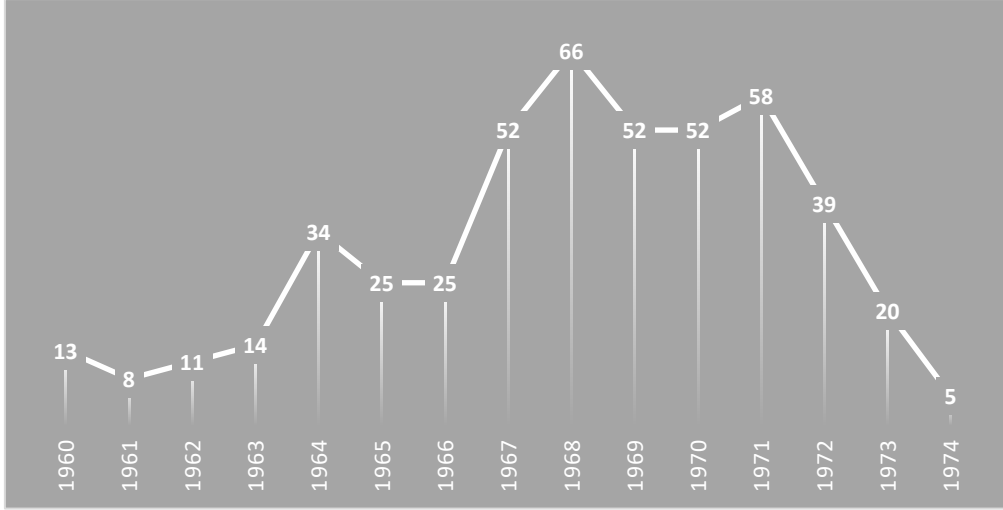
Büyük kentlere nüfusun kayması sonucunda ortaya çıkan konut problemi ve gecekondular sorununu aşmak için yapılan düzenlemelerden biri 1965 yılında çıkarılan 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu'dur. Bu yasanın sonucunda az katlı yapıların yerini yüksek katlı apartmanlar almaya başlamıştır (Uzun, 2017). Bu yasa konut üretiminde 'yapsatçı sunum biçimini' doğurmuş ve bu sunum biçimine ek olarak 1969 yılında çıkarılan 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu ile de 'konut kooperatifçiliği' ortaya çıkmıştır (Tekeli, 2023).¹⁶

Diğer bir yasal düzenleme olan 775 sayılı Gecekondular Kanunu'yla (1966) gecekondular yasal statüye kavuşturulmuş ve 'gecekondular önleme bölgeleri, gecekondular ıslah bölgeleri ve gecekondular tasfiye bölgeleri' planlama uygulamasına dahil edilmiştir (Uzun, 2017). Bu yasal düzenlemeler kaçak yapılaşmayı dolaylı olarak teşvik etmiş, kırdan kente göçün hem bu dönemde hem de sonraki dönemlerde hızla artmasına sebep olmuştur. Nitekim 1975 yılına gelindiğinde kırsal alandan kentsel alanlara bir kayma yaşanmış, kentsel nüfusun payı %37,4 oranına ulaşmıştır (TÜİK, 2018). Kentleşmeyi planlı bir şekilde kontrol altına almayı amaçlayan bir imar yasası (6785 sayılı) yürürlükte olmasına rağmen, hızlı kentleşmenin yol açtığı sorunları çözmek üzere imar afları yoluyla enformel kent yaratmayı besleyen bir ortam oluşturulmuştur (Enlil vd., 2020). Böylece mevcuttaki kentsel sorunlar daha da derinleşmiştir.

¹⁶ Kent makroformu açısından bu iki sunum biçimi arasındaki önemli fark; "yapsatçı konut sunum biçimi kent merkezlerinde yık-yap-sat sürecini gerçekleştirirken, kooperatif sunum biçiminin kentin yeni yapılaşacak alanlarının oluşumunda etkili olmasıdır (Tekeli, 2023).

Kentleşmenin geldiği durumla ortaya çıkan sorunları planlama yoluyla müdahale altında alan bir başka yasal düzenleme ise 1972 yılında 1605 sayılı kanundur. Bu Kanun ile İmar ve İskân Bakanlığı birden çok belediye ile alakalı planların hazırlanmasında yetkili kılınmıştır ve bu kanununla 6785 sayılı kanundaki 5000 nüfus kriteri değiştirilmiştir. Herhangi bir nüfus kriteri olmaksızın imar planı bulunmayan belediyelere yol-istikamet planı yapma, nüfusu 10 binin üzerinde olan ve olmadığı halde il merkezi olan belediyeler için ise imar planı yapma zorunluluğu getirilmiştir (İmar ve İskân Bakanlığı, 1973). Ayrıca kanunun mücavir alanla ilgili 47. maddesinde de değişiklik yapılmış, mücavir alanların belediye sınırlarına bitişik olması gerekliliği kaldırılarak köyleri de kapsayabileceği hükme bağlanmıştır. Bu Kanunu ile düzenlenen nüfus kriteri sebebiyle İller Bankası'nın planlama faaliyetlerini artıran etkisi bir sonraki dönemde görülmektedir.

Dönemin devlet anlayışı doğrultusunda siyasi, ekonomik ve mekânsal politikalarla şekillenen ülke mekânı yukarıda anlatılmıştır. Anlaşıldığı üzere bu dönemde Türkiye kentlerinde bir önceki dönemin etkileri devam etmiş, değişen politikalarla yeni etkiler başlamış ve o dönemde başlayan sorunlar derinleşmiştir. Tüm bunlar neticesinde en önemli sorun alanlarından biri kentsel altyapı ve kent planlama ihtiyacının karşılanmasıdır. Kentsel altyapı ve kent planlamada en önemli kuruluşlardan biri olan İller Bankası artan planlama ihtiyacına cevap vermek için konut ve altyapı projelerine odaklanmış ve Banka'nın planlama faaliyetleri bu dönemde artmaya başlamıştır. Banka 1960-1974 yılları arasında toplam 474 yerleşme için kent planı hazırlamıştır. Bu dönemdeki planlama faaliyetleri 1945-2020 arasındaki toplam faaliyetlerin %11'ini oluşturmakta ve yıllar içindeki değişimi Şekil 3.6'da görülmektedir. Banka'nın planlama faaliyetlerinde 1966 yılından itibaren başlayan artış, 1971 yılından itibaren düşmeye başlamıştır. Bu düşüşün olası sebepleri aşağıda açıklanmaktadır.



Şekil 3.6 1960-1974 yılları arasında İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin değişimi

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

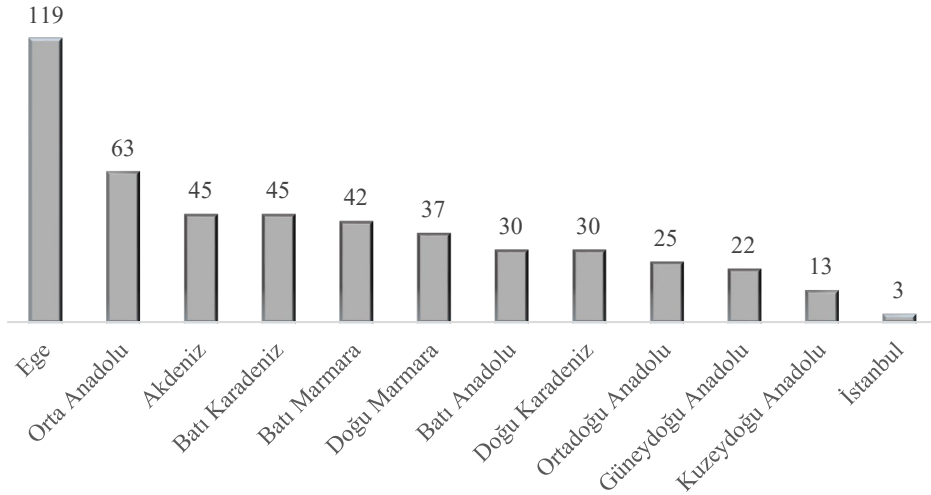
Bu dönemde İller Bankası teknik açıdan ve kurumsal deneyim açısından büyük kentleri planlamada yetersiz kalmış ve Banka imar planı işlerinde ağırlıklı olarak emanet ve yarışma yöntemini kullanmıştır (Serter, 2015). Tablo 3.7'de görüldüğü gibi Banka'nın plan yapma yöntemlerinden biri olan yarışma yöntemini 'kent bütünü imar planı yarışmaları' düzenleyerek uygulamıştır. Bu yolla 1977 yılına kadar 8 tanesi 'kent bütünü imar planı yarışması' olmak üzere toplam 20 adet imar planı, yarışma yoluyla elde edilmiştir. 1960'tan 1970'li yılların ortalarına kadar Banka, Bayındırlık Bakanlığı ve İmar ve İskân Bakanlığı yarışmalarla ilgili çeşitli düzenlemeler yapmış ve böylece yarışmalar kurumsallaşmıştır (Şahin, 2010).

Tablo 3.7 İller Bankası’nın yaptığı planlama yarışmaları (TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2010)

Yıl	Yarışma
1932	Ankara İmar Planı (Davetli Yarışma)
1933	İstanbul İmar Planı (Davetli Yarışma)
1942	Samsun Şehir Planı
1944	Ödemiş Şehir Planı
1951	İzmir Şehri İmar Planı Uluslararası Proje Yarışması
1952	Eskişehir İmar Planı
1953	Malatya İmar Planı
1955	Antalya İmar Planı Mimari Proje Yarışması
1957	Adapazarı İmar Planı Yarışması
1964	Mersin Şehrinde Mevzii İmar Planı
1965	Konya İmar Planı Yarışması
1965	Erzurum İmar Planı Yarışması
1966	Adana Kenti İmar Planı Yarışması
1967	Sivas Ana İmar Planı Yarışması
1968	Trabzon İmar Planı
1970	İzmit İmar Planı
1972	Zonguldak – Kozlu – Kilimli – Çatalağzı Metropoliten Alan Planlaması Yarışması
1973	Gaziantep Kent Bütünü İmar Planı Yarışması
1973	Bandırma (Rıhtım) Sahil Şeridi Turistik Düzenlemesi Yarışması
1974	Pamucak Mevkii Turistik Planlaması Yarışması
1977	İzmit Kıyı Kesimi Kültür, Fuar ve Rekreasyon Alanları Planlaması Yarışması

(İlgili kaynaktan faydalanılarak tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Şahin (2010) bu dönemde yarışmaların artmasının sebebini “*dönemin ekonomi politikaları doğrultusunda meydana gelen hızlı kentleşme sonucu devletin kentleşme-şehircilik ve mimarlık alanlarına müdahalesinin genişlemesi*” şeklinde yorumlamaktadır. 1960’lı yıllardan önce düzenlenen yarışmalarda kente ilişkin veriler toplanmakta ve bir İmar Komisyonu Raporu oluşturulmaktadır ancak 1964 yılından sonra bu raporlar yetersiz görülmüş ve yeni bir Teknik Şartname hazırlanmıştır (Gülgeç, 2010). Uzel (2010) bu dönemde (1965-1972) yarışmacılara verilmek üzere hazırlanan kitapların düzeyinde belirgin bir gelişme olduğunu belirterek her yarışma kitabının bir önceki yarışma kitabından daha kapsamlı olduğunu vurgulamaktadır. Ayrıca bu raporlar-kitaplar kent planlamada yeni yaklaşım arayışları içermekte (Gezim ve Kiper, 2016) ve günümüzde kullanılmakta olan İller Bankası’nın teknik şartnamesinin de temelini oluşturmaktadır (Uzel, 2010). Planların yarışma yoluyla yapılması -özellikle bu dönemde- İller Bankası’nın şehircilik-kent planlama alanında ikinci bir eğitim kurumu olarak işlev görmesini sağlamıştır (Ateş, 2010). Tablo 3.7’de görüldüğü gibi Mersin, Konya,



Şekil 3.7 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi (İBBS Düzey 1) bölgelere göre dağılımı (1960-1974)
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

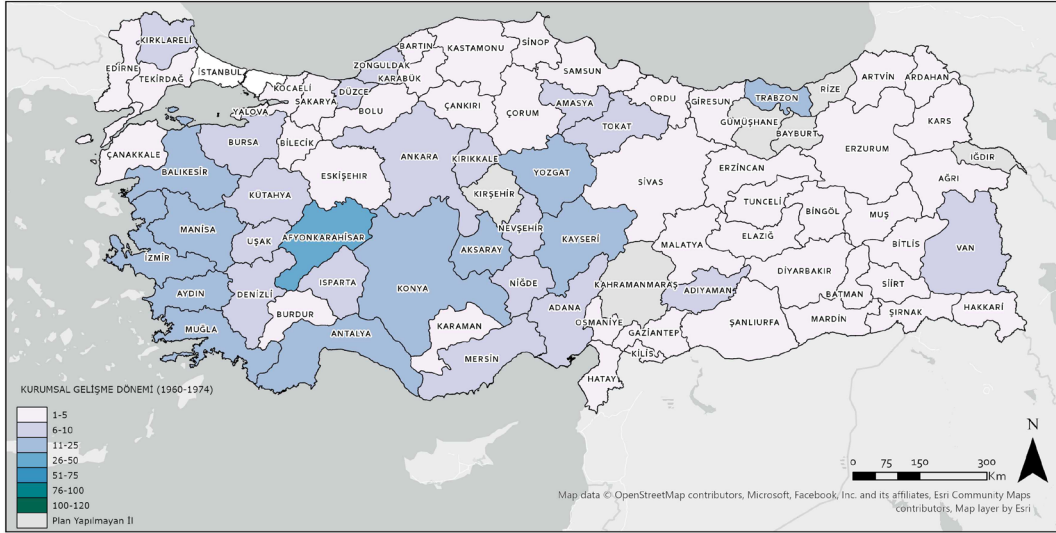
İBBS Düzey 2 sınıflandırmasına göre ise İller Bankası sırasıyla %13 TR 33 (Manisa Alt Bölgesi), %9 oranla TR32 (Aydın Alt Bölgesi), %7 oranla TR71 (Kırıkkale Alt Bölgesi), %7 oranla TR72 (Kayseri Alt Bölgesi), %6 oranla TR90 (Trabzon Alt Bölgesi) alt bölgelerine en fazla plan yapmıştır (Tablo 3.8).

Tablo 3.8 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1960-1974)

İBBS Düzey 1	Oran	Sayı	İBBS Düzey 2	Oran	Sayı	İBBS Düzey 3	Oran	Sayı
TR3 Ege Bölgesi	25%	119	TR33 Manisa Alt Bölgesi	13%	62	TR332 Afyonkarahisar	7%	31
			TR32 Aydın Alt Bölgesi	9%	45	TR331 Manisa	4%	17
			TR71 Kırıkkale Alt Bölgesi	7%	32	TR321 Aydın	5%	23
TR7 Orta Anadolu Bölgesi	13%	63	TR72 Kayseri Alt Bölgesi	7%	31	TR712 Aksaray	3%	12
						TR721 Kayseri	3%	15
						TR723 Yozgat	3%	13
TR8 Batı Karadeniz Bölgesi	9%	45	TR83 Samsun Alt Bölgesi	5%	25			
TR6 Akdeniz Bölgesi	9%	45	TR61 Antalya Alt Bölgesi	5%	25	TR611 Antalya	3%	13
			TR62 Adana Alt Bölgesi	3%	16			
TR2 Batı Marmara Bölgesi	9%	42	TR22 Balıkesir Alt Bölgesi	7%	33	TR221 Balıkesir	5%	22
TR4 Doğu Marmara Bölgesi	8%	37	TR42 Kocaeli Alt Bölgesi	5%	22			
			TR41 Bursa Alt Bölgesi	3%	15			
TR9 Doğu Karadeniz Bölgesi	6%	30	TR90 Trabzon Alt Bölgesi	6%	30	TR901 Trabzon	4%	18
TR5 Batı Anadolu Bölgesi	6%	30	TR52 Konya Alt Bölgesi	5%	22	TR521 Konya	4%	19
Toplam plan sayısı	11%*	474	*1945-2020 arasındaki toplam plan sayısı içinde bu dönemin payını göstermektedir.					

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Bu planların il düzeyinde dağılımını incelediğimizde ise sırasıyla Afyonkarahisar, Aydın, Balıkesir, Konya, Trabzon, Manisa, Kayseri, Antalya, Yozgat, İzmir, Muğla, Aksaray, Denizli, Mersin, Van, Adıyaman, Bursa, Tokat, Amasya, Kütahya, Düzce, Ankara en fazla plan yapılan iller olarak görülmektedir (Harita 3.7).



Harita 3.7 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımı (1959-1974)
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Ekonomi politikaları ve devlet anlayışı neticesinde oluşan ekonomik mekân ve İller Bankası'nın planlama faaliyetlerini birlikte değerlendirdiğimizde öncelikle bir önceki dönemin ekonomi politikalarının mekânsal yansımalarını, bu dönemde Banka'nın planlama faaliyetlerinde görüldüğünü söylemek gerekir (Harita 3.7). Bu dönemde ise sanayi hem üretim hem de istihdam olarak Marmara, Ege, Batı Anadolu Bölgelerinde¹⁷ yoğunlaşmakta (Dinçer, 1994) ve Banka'nın planlama faaliyetlerinin sayılan bölgeler arasında sadece Batı Anadolu bölgesinde daha az olduğu izlenmektedir. Sanayi üretim ve istihdam kapasitesinin yüksek olduğu kentlerden Afyonkarahisar (bu dönemde açılan Eskişehir Bölge Müdürlüğüne bağlı), Aydın, Balıkesir, Konya, Manisa, Kayseri, Antalya, İzmir, Denizli, Mersin, Ankara illeri Banka'nın en fazla plan yaptığı yerleşmelerin bulunduğu illerdir. Ayrıca yine bu kentler arasında olan Mersin Konya, Adana, Zonguldak, İzmit, Gaziantep kent bütünü imar planları yarışma yöntemi ile elde edilmiştir.

Bu dönemde ayrıca Kalkınma Planları sanayi sektörü dışında İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki ekonomik mekânın belirlenmesinde etkili olmuştur. Banka'nın planlama faaliyetlerinin ise özellikle Orta Anadolu Bölgesi'ndeki yoğunlaşma ile bağlantılı olduğu söylenebilir

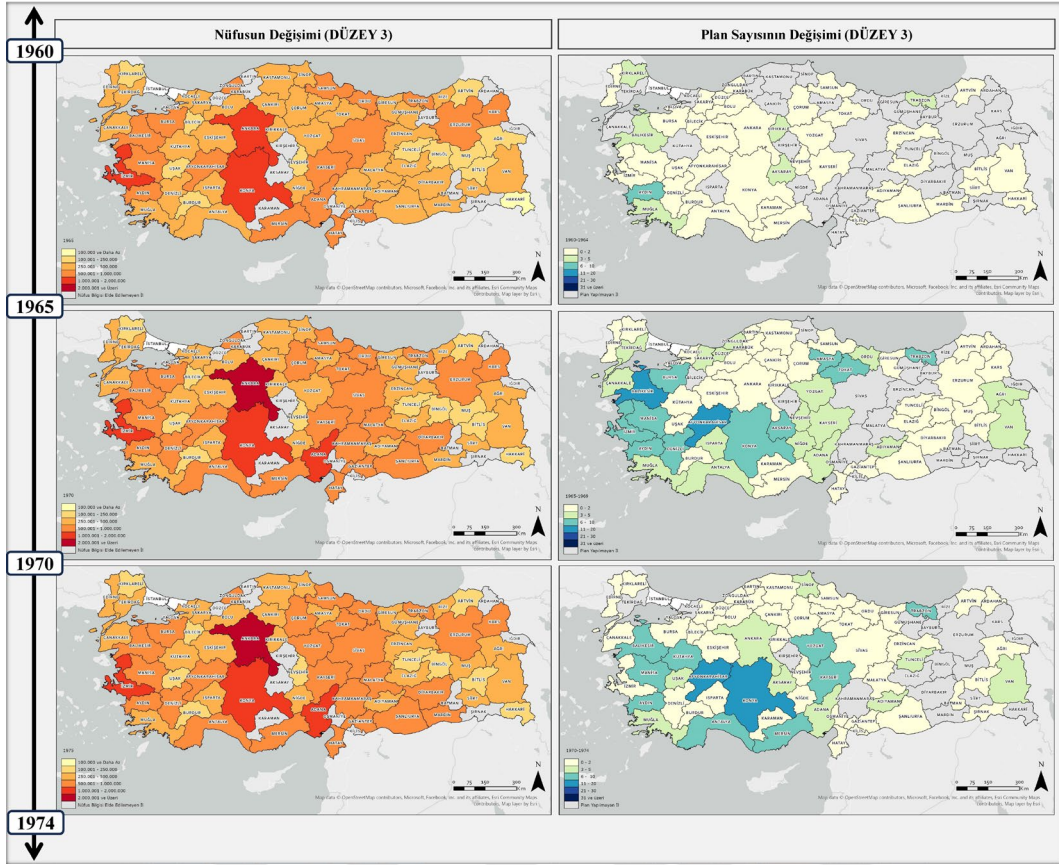
¹⁷ İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa, Gaziantep, Adana, Kocaeli, Manisa, Denizli, Aydın, Samsun, Zonguldak, Eskişehir, Sakarya, Konya, Balıkesir, İçel, Kayseri, Hatay, Antalya, Maraş, Afyon, Bilecik, Bolu, Kırklareli, Çanakkale, Edirne, Ordu, Siirt, Tekirdağ, Tokat, Malatya, Niğde illeri (Dinçer, 1994).

(özellikle Kırıkkale ve Kayseri Alt Bölgeleri). Banka'nın taşra örgütlenmesinin bu dönemde bu bölgelerde yapılandığı dikkat çekmektedir; Konya, Kayseri, Yozgat, Aksaray, Van, Adıyaman, Tokat, Amasya, Ankara. Ayrıca Konya taşra örgütlenmesi bu dönemde kurulmuştur.

Tarım sektöründe Güneydoğu Anadolu ve Akdeniz Bölgesi ekonomi politikalarının yansıdığı bölgeler olmakla birlikte Banka'nın planlama faaliyetlerinin bu bölgelerden sadece Akdeniz Bölgesi'nde daha fazla olduğu görülmektedir. Bu dönemde ayrıca Cumhuriyet dönemi ve bir önceki dönemin politikalarıyla şekillenen ulaşım bağlantılarının olduğu bölgelerde Banka'nın planlama faaliyetlerini gerçekleştirdiği görülmektedir.

Bu dönemde elbette bir önceki dönemdeki ekonomi politikalarıyla başlayan ve bu dönemdeki ekonomi politikalarıyla hızlanan, kırsal alandan kentsel alanlara olan demografik geçiş ülke mekânını ve planlama faaliyetlerini büyük ölçüde etkilemiştir. Nüfusu ve İller Bankası'nın planlama faaliyetlerini birlikte değerlendirdiğimizde Harita 3.8'de görüldüğü gibi özellikle Ege bölgesinde dönem boyunca plan faaliyetlerinin ve nüfusun arttığı görülmektedir. 1965-1975 arasında Afyonkarahisar'da plan sayılarının fazla olduğu görülmektedir. Bu durum ilin ülkenin belediye sayısı (60) en fazla olan iller arasında yer almasından kaynaklanabilir. Ayrıca Afyonkarahisar bu dönemde ilan edilen kalkınmada öncelikli yöreler (KÖY) arasında yer almaktadır. Bu durumun etkisi de olabilir. KÖY ve organize sanayi bölgeleri (OSB) kurulması, bu dönemde ortaya çıkan kentleşme sorununu çözmek için devlet tarafından yapılan teşviklerdir (Ataay, 2001).¹⁸

¹⁸ Marmara çevresinde Edirne, Tekirdağ, Kırklareli, Çanakkale, Bilecik, ve Bolu; Ege'de Denizli, Uşak, Afyon; Güneyde ise Gaziantep ve Kahramanmaraş KÖY statüsüne alınmıştır (Ataay, 2001; s.63)



Harita 3.8 1960-1974 yılları arasında nüfusun ve İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımının değişimi
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

1960'lar bir önceki dönemle benzerlik gösterse de birçok yönden farklı bir dönemdir. Devlet yatırımlarının devam ettiği ve özel yatırımların teşvik edildiği bir süreç olmuştur. Hızlı kentleşme karşısındaki adımlar yetersiz kalmış ve bu dönemde kentlerin sorunları iyice derinleşmiştir. Bu sorunlara çözüm bulmak için bu dönemde mesleki anlamda da birçok adım atılmıştır. Ancak yapılan yasal düzenlemeler mevcut sorunlara yenilerini eklemiştir. İller Bankası bu dönemde özellikle büyük kentlerde yaşanan sorunları çözmek adına yarışmalar düzenlemiştir. Şahin (2010) bu dönemde yarışmaların artmasının sebebini “*dönemin ekonomi politikaları doğrultusunda meydana gelen hızlı kentleşme sonucu devletin kentleşme-şehircilik ve mimarlık alanlarına müdahalesinin genişlemesi*” şeklinde yorumlamaktadır. Planlama faaliyetleri artmakta ancak yaşanan değişimlerin boyutu karşısında çaresiz kalmaktadır. Bu dönemde yine geleneksel emredici planlama anlayışı kapsamında yukarıdan aşağı süreçlerle verilen makro ölçekli ve merkezîyetçi kararlar ile biçimlendirilmeye çalışan kentsel gelişme hâkim olmakla birlikte Banka yarışmaları için hazırlanan kitaplar kapsamlı

araştırmalar içermektedir. Türkiye’de planlama kurumunun kurumsallaşmaya başladığı bir dönem olarak görülebilir. Bu dönem ÷lke mekanındaki yansımalar değerlendirildiğinde hala önceki dönemin ardıl etkilerinin yaşandığı ve eklenen yeni sorunlarla birlikte politikaların da değişmeye başlaması sonucunda ardıl etkilerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Dönemin özet değerlendirmesi ayrıca Tablo 3.9’da yapılmıştır.

Bu bölümde ele alınan tüm dönemlerin değerlendirmesi aşağıda özetlenmiştir;

- Erken Cumhuriyet Dönemi aslında Türkiye için önemli bir dönüşüm noktası
- 1945’ten itibaren yaşanan dönüşüm küresel kapitalist sistemin sermaye birikim süreci ile bağlantılı olmuştur. Dünyada üretken sermayenin uluslararasılaşması doğrultusunda İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşananlarla birlikte Türkiye’de sermaye birikimi belli bir kesimde büyümeye başlamıştır. Bu durum toplumsal ve siyasi krizlere yol açmıştır. Çok partili sisteme geçilmiş ve Batı ile bütünleşmeyi destekleyen Demokrat parti dönemi başlamıştır. Bunun neticesinde ve Marshall Yardımları ile Türkiye üretken sermayenin dünya çapında uluslararasılaşmasının mekanlarından olmuştur. Bu kapsamda kurumlarını yeniden yapılandırmak durumunda kalmıştır. İller Bankası bu kurumlar arasındadır ve yeni düzenin gerektirdi şekilde görev- yetkileri değerştirilmiştir.
- Ancak aynı dönemde dünyada Keynesyen ekonomi politikalarının etkisiyle refah devlet anlayışı benimsenmeye başlanmıştır. Demokrat Parti ile dışa açılım yaşanan ödemeler dengesi problemi sebebiyle kıs sürmüş ve ekonomik kriz baş göstermiştir. Ayrıca batı karşıtı kesimlerin sesleri yükselmeye başlamış ve siyasi kriz de başlamıştır. Bu krizler neticesinde Keynesyen ekonomi anlayışında yer alan müdahaleci bir yaklaşımla devlet yeniden yapılanmıştır. Türkiye içe dönük birikim modeline dönerek 1960 yılında planlı kalkınma sürecine geçmiştir.

Tablo 3.9 Kurumsal gelişme dönemi özet değerlendirmesi

EKONOMİ-SİYASET-DEVLET	KENT-PLANLAMA- İLGİLİ DÜZENLEMELER	İLLER BANKASI GÖREV-YETKİ VE İLGİLİ DÜZENLEMELER	ÜLKE MEKANINA YANSIMALAR	BANKA PLANLAMA FAALİYETLERİ
1960 yılı askeri müdahale ---1961 Anayasası-Dünyada kapitalizm karşıtı esen rüzgârın Türkiye’deki uzantısı olarak-düşünce ve örgütlenme özgürlüğünü genişleten hükümler Adalet Partisi -Planlı ekonomik kalkınma-karma ekonomi ---Özel sektör yatırımlarının teşvik edildiği ---Devlet yatırımlarının devam ettiği ---Dünya ekonomisine eklenme -1960 Devlet Planlama Teşkilatı ---İthal ikamesine dayalı sanayileşme-büyüme politikaları ---- Önceki döneme benzer özellikler taşısa da sanayileşmenin içeriği, yatırımların dağılımı ve sektör öncelikleri bakımından tamamen farklı özellikler ---Devlet ve özel kesimin iş birliği ----1960-1970 arası en yüksek büyüme hızının süreklilik içinde sağlandığı bir dönem Ekonomik gelişme ve sanayileşme çabalarının hızlı kentleşme karşısında yetersiz kalması - Sektörel olarak tarımdan, sanayi ve hizmetler sektörüne doğru bir kayma -Tarımda dönüşüm. Az gelişmiş yörelerin Pazar için üretime başlaması ----Bölgesel dengesizlikler -1960’ların sonlarına doğru dünyada yükselen kapitalizm karşıtı dalga ile ortaya çıkan kriz ---1969 yılından itibaren çatışmalı bir süreç-12 Mart 1971 Muhturası ---Batı karşıtlığı üzerine konumlanan siyaset -Planlı dönemin başlangıcı ve sonu -Dünyada yaşanan kriz- Petrol krizi	Kırdan kente göçün devam etmesi-Emek gücünün kentleşmesi - Göçlerin büyük kentlere yönelimi (ayrıca Avrupa ülkelerine dış göç) - Metropoliten alanların ortaya çıkışı - Gecekondulaşma - Kutuplaşma - Kentsel mekân ve yaşam, yarattığı eşitsizlikler ve bölünmüşlükler - Kentlerin kamusal alanları gecekondu ve yapsatçı müteahhitler eliyle büyük oranda özel mülkiyet ağına dahil edilmesi -Sermaye birikim şekli olarak: Kent toprağı, kentte arsa, gecekondu sahibi olmak -Kentlerde enformel sektörün oluşması -Metropollerde oluşan büyük sermaye ile Anadolu’da oluşan küçük sermaye blokları arasında çekişme -Büyük kentlerde altyapı sorunu Hızlı kentleşme sürecinin neticesinde oluşan bölgesel dengesizlik ---Planlamayı ilgilendiren yasal-kurumsal düzenlemeler ----1954-Mimarlar Odası ----1960-DPT-bölge planlama ----1965- İstanbul, Ankara ve İzmir’de İmar ve İskan Bakanlığı yönergesi altında Nazım Plan Büroları ---1965-634 sayılı Kat Mülkiyeti Yasası-yüksek katlı apartmanlar-yapsatçı sunum biçimini doğurmuştur ---1966-775 sayılı Gecekondu Kanunu- gecekondu ıslah bölgeleri gibi tanımlamalarla gecekonduyar yasal statü almıştır --- Kent bütünü imar planı yarışmaları ---1961-ODTÜ’de Şehir ve Bölge Planlama Bölümü ---1969-1163 sayılı Kooperatifler Kanunu ile ‘konut kooperatifçiliği’ ortaya çıkmıştır Geleneksel emredici planlama anlayışı ----Merkeziyetçi kararlar ile biçimlendirilmeye çalışan kentsel gelişme	1960-İller Bankası Kamu İktisadi Teşebbüsü (KIT) statüsüne geçmiştir. ---1969-İmar ve Yol İstikamet Planlarının Tanzim Tarzları ile Teknik Şartname ve Bu İşleri Yapacaklarda Aranacak Ehliyete Dair Yönetmeliği ----İmar planları bu yönetmeliğe uygun olarak yapılmıştır ---1972 yılında 1605 sayılı kanun ile İmar ve İskân Bakanlığı’nın birden çok belediye ile alakalı planların hazırlanmasında yetkili kılınması ---6785 sayılı Kanun; ----Plan yapımında nüfus kriterinin kaldırılması ----47. maddesinde yapılan değişiklikle mücavir alanların köyleri de kapsayabileceği hükmü 1960-1980 yılları arasında dönemin şartları doğrultusunda -hızlı kentleşme sonucunda yerel yönetimlerin yetersiz kalması gibi sebeplerle; ----Banka imar planı işlerinde ağırlıklı olarak emanet yöntemi ile plan elde etme Büyük kentlerdeki kentleşme sorunları karşısında Banka’nın da mevcut kadrosunun yetersiz kalması sebebiyle; ----1964-1974 yılları arasında yarışma yöntemi ile plan elde etme -----Kent bütünü imar planı yarışmaları için hazırlanan ve kente ilişkin ayrıntılı verilere dayanan kapsamlı yarışma kitapları Kurulan bölge müdürlükleri -1960-İSTANBUL, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Kocaeli, Sakarya -1961-ANTALYA, Burdur, Isparta -1966-KONYA, Niğde, Aksaray, Karaman -1967-ESKİŞEHİR, Kütahya, Afyon, Bilecik -1967-KAYSERİ, Yozgat, Kırşehir, Nevşehir -1967-VAN, Bitlis, Muş, Hakkari, Şırnak	(1) Sanayi üretim ve istihdam kapasitesinin yüksek olduğu kentler ülkenin Marmara, Ege, Batı Anadolu Bölgesinde yoğunlaşmakta. ----İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa, Gaziantep, Adana, Kocaeli, Manisa, Denizli, Aydın, Samsun, Zonguldak, Eskişehir, Sakarya, Konya, Balıkesir, Mersin, Kayseri, Hatay, Antalya, Maraş, Afyon, Bilecik, Bolu, Kırklareli, Çanakkale, Edirne, Ordu, Siirt, Tekirdağ, Tokat, Malatya, Niğde. (2) Nüfusu 100 binin üzerinde olan kentlerden sanayi sektörü ağırlıklı olan kentler nüfus gelişimlerini sürdürmekle beraber Eskişehir, Zonguldak, Kayseri gibi sanayi kentlerinin nüfus gelişimi yavaşlamaktadır. (3) Kalkınma Planları; İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki ekonomik mekânın belirlenmesinde sanayi sektörü dışında etkin rol oynamıştır. (4) Tarım sektöründe Güneydoğu Anadolu ve Akdeniz bölgesi öne çıkmaktadır.	Banka 1960-1974 yılları arasında toplam 474 yerleşme için kent planı hazırlamıştır (1945-2020 arasındaki toplam plan sayısı içindeki payı %11) İller Bankası’nın planlama faaliyetleri coğrafi bölgeler; ----Düzey 1- %25 oranla Ege bölgesine, daha sonra %13 ile Orta Anadolu ve %9 ile Akdeniz Bölgesine en fazla plan yapılan bölgelerdir. ----Düzey 2- sırasıyla en fazla %13 TR 33 (Manisa Alt Bölgesi), %9 oranla TR32 (Aydın Alt Bölgesi), %7 TR71 (Kırıkkale Alt Bölgesi, %7 TR72 (Kayseri Alt Bölgesi), %6 TR90 (Trabzon Alt Bölgesi). ----Düzey 3- sırasıyla %7 Afyonkarahisar, Aydın, Balıkesir, Konya, Trabzon, Manisa, Kayseri, Antalya, Yozgat, İzmir, Muğla, Aksaray, Denizli, Mersin, Van, Adıyaman, Bursa, Tokat, Amasya, Kütahya, Düzce, Ankara (%2),... Yarışma usulü ile plan yapılan kentler; ---Mersin, Konya, Erzurum, Adana, Sivas, Trabzon, İzmit, Zonguldak, Gaziantep, Bandırma Ekonominin mekânsal etkileri ile değerlendirildiğinde; (1) Sanayi üretim ve istihdam kapasitesinin yüksek olduğu kentler; ----Afyonkarahisar, Aydın, Balıkesir, Konya, Manisa, Kayseri, Antalya, İzmir, Denizli, Mersin, Ankara ----Mersin Konya, Adana, Zonguldak, İzmit, Gaziantep yarışma yöntemi ile. (3) Kalkınma Planları; İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri- bankanın planlama faaliyetlerinde ise özellikle Orta Anadolu bölgesindeki yoğunlaşma ile bağlantılı olduğu söylenebilir (özellikle Kırıkkale ve Kayseri Alt Bölgeleri). ---- Konya- bölge müdürlüğü 1966 yılı, Kayseri-bölge müdürlüğü 1967 yılı, Yozgat, Aksaray, Van, Adıyaman, Tokat, Amasya, Ankara (4) Tarım sektöründe Güneydoğu Anadolu ve Akdeniz bölgesi öne çıkmakta; ---- %5 oranla TR61 (Antalya Alt bölgesi): Antalya- Bölge müdürlüğü 1961 yılı ---- %3 oranlarla TRB2 (Van alt bölgesi) ve TRC1 (Gaziantep alt bölgesi): Van- bölge müdürlüğü 1967 yılı, Adıyaman Beşer yıllık periyotlarla değerlendirdiğinde; ----Planlar 1970-75 yılları arasında ve tüm dönem boyunca güneyde Hatay kuzey doğuda Artvin hattının batısında yoğunlaşmaktadır. ----1965-70 arasında Afyonkarahisar (belediye sayısı-60) ----1960-65 arası bir önceki 5 yıllık periyoda göre çok düşüktür. Ekonomide ve siyasette yaşanan krizlerin etkisi olarak yorumlanabilir.

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

ULUSLARARASILAŞAN SERMAYE BİRİKİM SÜRECİNDE DEVLETİN ROLÜ VE İLLER BANKASI

1970’lerde dünyada meydana gelen 1973 Petrol Krizi ile önceki dönemlerden önemli bir yapısal kopuş yaşanmıştır. Bu kopuş-dönüşüm ‘modernist anlayışlardan post-modernist anlayışlara geçiş, liberalizmin neoliberalizme dönüşmesi, küreselleşmenin hız kazanması, sermayenin uluslararasılaşması’ gibi çeşitli şekillerde kavramsallaştırılmaktadır. Bu süreç bu tez kapsamında sermaye birikiminin tüm aşamalarının uluslararasılaşması olarak değerlendirilmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD öncülüğünde gerçekleşen küresel düzeyde sermaye birikimi çerçevesinde oluşan ekonomik ve politik yapılanmalar, 1970’li yıllarla birlikte krize girmiştir (Akçay, 2007). Diğer bir ifadeyle sermayenin uluslararasılaşmasının bir aşamasının daha sonuna gelinmiştir. Bu doğrultuda üretim ve birikim sisteminin değişmesi gerekmektedir. Savaş sonrası dönemde üretken sermayenin uluslararasılaşmasının geldiği boyut hem biçim hem de hız değiştirmiştir. Dolayısı ile küresel düzeyde fordist üretimden esnek üretime geçiş başlamış ve neoliberal politikalarla sermaye birikiminin sürekliliği sağlanmıştır (Ercan, 1997).

Bu değişim sürecinde devletin rolü de sorgulanmaya başlamış ve devletin etki alanının sınırlandırılması gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır (Friedman, 1988). Bu değişim sürecinde devletin rolü de sorgulanmaya başlamış ve devletin etki alanının sınırlandırılması gerektiği düşüncesi ortaya çıkmıştır (Friedman, 1988). Burnham’ın (2000) “depoliticization” olarak ifade ettiği bu süreç devletin ekonomik hayattan geri çekilmesi olarak yorumlanabilir. Kriz öncesinde özellikle Keynesyen refah devleti sürecinde devlet, ekonomik hayata çeşitli mekanizmalarla müdahale etmekteyken, yeni durumda devlet sadece uluslararası piyasa ile ekonomi arasında aracı bir şekilde konumlandırılmıştır.¹⁹ Her devlet bu doğrultuda yeni oluşan sisteme uygun olarak kurumlarını yeniden yapılandırma sürecine girmiştir.

¹⁹ Ayrıntılı bilgi için Burnham (2000)’e bakınız.

Bu dönüşümün izleri en fazla kentlerde kendini göstermiştir. Her ülkenin kendi koşullarına bağlı şekilde -farklı zamanlarda- ortaya çıkan sanayileşmenin etkisiyle oluşan kırdan kente göçten farklı olarak, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki yaşanan gelişmeler paralelinde kentler daha fazla göç alır hale gelmiştir. Dolayısıyla küreselleşen dünyada iletişim ve ulaşım teknolojilerinde yaşanan önemli ilerlemeler sonucunda kentler, toplumların ekonomik kalkınmalarını belirleyen temel birimler haline gelmişlerdir (Keyder, 1996). Kent mekânının değiştiği ve dönüştüğü bu yeni dünya ölçeğinde post-modernist anlayışlarda ulus devletin meşruiyeti sorgulanmaya başlamış, yerel birimler, kentler ve bölgeler ekonomik açıdan ön plana çıkmaya başlamıştır (Eraydın, 2001).

Bu süreçte, kentler, küresel sermayeyi çekmek için altyapı sorunlarını çözmeye çalışırken, kendilerine özgü yerel kaynaklarını ve değerlerini vurgulamaya çalışmaktadırlar (Tekeoğlu ve Ildırar, 2012). Yaşanan dönüşümle birlikte kentler, üretimin merkezileştiği, homojen kimlikli, gelişme odaklı bir yapılanmadan; çok kimlikli-heterojen, küresel ilişki ağlarının ön planda olduğu bir yapıya doğru kaymaktadır (Şekil 4.1).



Şekil 4.1 1980'lerle kentin değişen anlamı
(Tez yazarı tarafından üretilmiştir.)

Bu dönüşümle birlikte büyük kentler giderek özel ve devlet yatırımlarının esas hedefi haline gelmiş, sermaye birikiminin mekânı durumuna gelen kentlerde özel sermayenin yapıları çevredeki yatırımları artırmıştır. İş merkezleri, alışveriş merkezleri ve büyük otellerin 1990'ların başından itibaren kentlerde yer seçmeye başlamasıyla birlikte kent mekânı sermayenin stratejik metasına dönüşmeye başlamıştır (Tekeli, 2008). Bu dönemde çeşitli toplu konut uygulamalarıyla kent 'saçılan' bir eğilim göstermeye başlamış, bunun sonucunda ise rastlantısal parçalardan oluşmuştur (Eraydın, 2022).

Küreselleşme sürecinin ivmesinin artması olarak adlandırabileceğimiz bu dönemde teknolojik gelişmelerin etkisi ve oluşturulan neoliberal ekonomik politikalar ile devletin rolü değişmiş, önceki dönemlerden itibaren süregelen sosyo-ekonomik ve mekânsal dönüşümün ivmesi -özellikle 'özelleştirme' politikalarının etkisiyle- iyice artırmıştır. Eraydın (2006) bu dönemi şu şekilde aktarmaktadır “...küresel bütünleşmeden beklentiler artmış, geçmiş dönemden aktarılan sorunlar süregelirken yeni koşullara uyum çabaları giderek parçacı bir yapı kazanmış ve sorunlar ile çözümler farklılaşmıştır. Böylelikle, her sorunun çözümünün arandığı devlet daha önceki dönemde kendisine yüklenen rolleri yeterince yerine getiremeyeceğini de belirtmeye başlamıştır...”. Bu doğrultuda ülkenin değişen siyasi ve ekonomik konjonktürü ile mekânsal gelişmeyi yönlendiren, politika oluşturan ve araştırmalara katkı sunan kurumlar da önemli değişimler yaşamıştır. Keskinok (2006) uluslararası sermayenin kentlerde yarattığı bu duruma bağlı olarak kent planlama gibi piyasa ekonomisinin yeniden üretimi için önemli olan araçların tasfiyesinin gündeme geldiğini ve kalıp değiştirdiğini ifade etmektedir. İller Bankası da yaşanan bu dönüşümle birlikte görev ve yetki alanlarının daraltılması sürecine girmiş, 2011 yılında ise İlbank Anonim Şirketi olmuştur. Bu bölümde Türkiye'nin ekonomik ve mekânsal değişim süreçlerinde İller Bankası'nın 1980'lerden itibaren geçirdiği dönüşüm, sayısal ve mekânsal boyutlarıyla ortaya konulmakta, ülkenin yapısal ve kurumsal koşulları altında ilişkisel bir biçimde - üçüncü bölümle aynı şekilde- ele alınmaktadır.

4.1 Kurumsallaşma ve Etkinleşme: Sermayenin Kentleşmesinin Yarattığı Kurumsal Dönüşümün Başlangıcı

1976 yılına kadar Türkiye ekonomiyeye önemli boyutlarda dış kaynak enjekte edilmesi sayesinde ithal bağımlılığı ve ihracat durgunluğuna rağmen düzgün ve yüksek bir büyüme temposu sürdürebilmiş, ancak 1977 yılında ekonomik bunalımın ilk belirtileri ortaya çıkmaya başlamıştır (Boratav, 2015). Köymen (2014) bu yılları Türkiye’de ve Dünya’da kriz yılları olarak tanımlamaktadır. Türkiye bu kriz yıllarında dış borçlarını ödeyememiş, kârlılık oranlarının düşürülmemesi için üretimi kısmış, böylece işsizlik artmıştır (Köymen, 2014). Kriz koşullarına rağmen Türkiye ekonomi politikasında önemli bir değişim yapmamış önceki dönemin ithal ikameci popülist politikalarını devam ettirmiştir (Tekeli, 2001). 1979 yılında yaşanan ikinci petrol krizinden sonra ülke ekonomisi kendini yeniden üretmez hale gelmiştir²⁰. Yaşanan kriz geniş halk kitlelerini ve sermaye sınıflarını etkilemiş ve krizin boyutlarının derinleşmesi sonucunda sendika hareketleri gibi toplumsal hareketler baş göstermiş ve siyasi ortam gerilmiştir (Boratav, 2015). Keyder (2013, s.490) bu durumu “...1970 sonlarının siyasi çalkantıları neredeyse iç savaş boyutlarına ulaşınca yatırımlar fiilen durdu, sanayideki kapasite kullanımı yakıt ve diğer girdilerdeki darlığa bağlı olarak düştü” şeklinde ifade etmektedir.

1970’lerin sonunda yaşanan krizler sebebiyle Dünya’da ve Türkiye’de önemli bir dönüşüm yaşanmakta, paradigma değişmektedir. Bu dönüşümün ölçeği çok büyüktür; fordist üretimden esnek üretime (pos-fordist), sanayi toplumundan bilgi toplumuna, ulus devletlerden küresel dünyaya, modernist düşünceden postmodernist düşünceye geçiş yaşanmaya başlamış ve her ülke bu geçişi ve dönüşümü kendi tarihinin ve koşullarının gerektirdiği şekilde yaşamıştır. Tekeli (2023) Türkiye’nin bu dönüşümü elverişsiz koşullarda yaşamaya başladığını ifade etmektedir.

Bu büyük kırılmayla birlikte ülke 1970’lerin sonunda siyasi, ekonomik ve toplumsal krizleri yaşamaktayken 1980 yılına ekonomiyi yeniden yapılandıran “24 Ocak Kararları” ile girmiş ve 12 Eylül’de siyasal yeniden yapılanmayı amaçlayan ‘12 Eylül Askeri Darbesi’ gerçekleşmiştir (Tekeli, 2001). Devamında ise 1982

²⁰ Türkiye’nin GSMH’sı 1954 yılından itibaren ilk kez bir küçülme göstermiştir (-0,5 büyüme). Enflasyon 1978 yılında %43,8’e, 1979 yılında %71,5’e yükselmiştir (Tekeli, 2001).

Anayasası çıkartılmıştır. 1982 Anayasası sosyal devlet anlayışının hâkim olduğu 1961 Anayasasından farklılaşmakta ve 24 Ocak Kararları ile değişecek ekonomik yaklaşımın izlerini taşımaktadır.

24 Ocak Kararları, ekonomiyi ithal ikameci sanayiden ihracat önceliğinde büyümeye geçilmesi şeklinde yönlendiren neoliberal bir programdır (Boratav, 2015). Bu program çerçevesinde sanayinin örgütlenme yapısı değişmiş, üretim süreci parçalanarak ücretlerin en düşük olduğu ülkelerde taşeron firmalara yaptırılmaya başlamıştır (Köymen, 2014). Program, temel olarak dış ticareti artırıp, yabancı yatırımları teşvik ederek ekonomide büyüme ve istikrar sağlamayı hedeflemekte ve kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesini ve esnek bir döviz kuruna geçişi içermektedir (Kaya, 2010).

Görüldüğü üzere 24 Ocak Kararları ile bu dönemde uygulanan ekonomik politikalar önceki ithal ikameci politikalardan yapısal bir kopuşu göstermektedir; bu politikalardan temel farkı ise kısa vadeli ekonomik istikrarın ötesinde serbestleşme ve dışa açılım ekseninde kapsamlı ve uzun vadeye yayılmış bir yapısal uyum/dönüşüm programı olmasıdır (Sönmez, 2009). 24 Ocak Kararları ile getirilen politikalar ve uygulamalar Türkiye'nin kapitalist dünya ile yeni bir bütünleşme biçimine geçiş programının oluşturulduğu bir dönüm noktası olmuştur (Yıldırım vd., 2011).

24 Ocak Kararları ile uygulanan ekonomik model sermayenin yeniden yapılandırılmasında bölüşüm açısından işçi sınıfının aleyhine, sermayenin ise lehine bir durum yarattığı için Boratav (2015) modeli “sermayenin karşı saldırısı” olarak nitelendirmiştir. Köymen (2014) ise bu dönemi “ekonomide liberalizm ve sermayeye özgürlük” şeklinde tanımlayarak, dönemdeki politikaların özünde sermaye hareketlerini sınırlayan ve emekçileri bir ölçüde koruyan bütün iktisadi kuralların kaldırılmasının, yerine ise kuralsızlığın geçirilmesinin yattığını belirtmektedir. Özetle sermaye ve malların sınırsız dolaşım hakkı olmasına karşın emekçiler için ulusal sınırlar içinde kalma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır (Köymen, 2014).

Bu dönem hem dünya ekonomisiyle bütünleşme biçimleri hem de artı değerın burjuvazinin farklı katmanları ile ulusal ekonomi ve dış dünya arasında yeniden paylaşımı açısından finans kapitalin ön plana çıkmasının başlangıcını oluşturmaktadır (Boratav, 2015). Ekonomide yaşanan bu değişimler ve önemli

dönüşümler göstermektedir ki Türkiye IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlar aracılığıyla tüm dünyaya dayatılan ekonomilerin liberalleştirilmesi ve devletlerin ekonomiden el çektilmesi sürecine katılan ve sürecin en hızlı geliştiği ülkelerden biri olmuştur. Küresel ekonomi ile bütünleşme sürecinde Türkiye’de devlet ve kurumsal yapı, çalışma hayatı ve toplumsal doku çok önemli değişikliklere uğramıştır (Kaya, 2010).

Bir önceki dönemde devlet ithal ikameci ekonomi politikalar bağlamında gelirin yeniden dağıtımı ve pazarın genişletilmesi yönünde “yatırımcı ve düzenleyici” olarak rol alırken (Keyder, 2013), bu dönemde özel sermaye birikiminin sürdürülmesi amacıyla vergi düzenlemeleri, KİT’lerin fiyatlama stratejileri ve teşvikler gibi araçlarla direkt ulusal gelirin yeniden dağıtımının “düzenleyicisi” rolünü üstlenmiştir (Yıldırım vd., 2011).

24 Ocak Kararları doğrultusunda sermaye hareketlerinin serbestleşmesi sonucunda ülke ekonomisinde 1984-1989 yılları arasında ihracata dayanan bir büyüme gerçekleşmiş olmasına rağmen Körfez Krizi üretim-yatırım-fiyat dengelerini olumsuz etkilediği için Türkiye ekonomisi olumsuz etkilenmiştir (Sakarya, 2014). Krizin savaşa dönüşmesi Ortadoğu pazarlarının daralmasına, turizm faaliyetlerinin gerilemesine ve uluslararası sermaye hareketlerinin yavaşlamasına neden olmuştur. Ülke 1989-1992 yılları arasında kısa süreli canlanma yaratan çeşitli daraltıcı önlemlerle erken seçime gitmek durumunda kalmıştır. İktidara gelen hükümetin genişletici politikaları 1994 yılına kadar kısmi bir büyüme sağlamış olsa da ekonomik kriz iyice belirginleşmiştir. Böylece 1994 yılında kamuda tasarruf öneren 5 Nisan kararları alınmış ve sonrasında IMF ile Stand-By (Gümrük Birliği Anlaşması) anlaşması yapılmıştır (Yıldırım vd., 2011). Anlaşmanın imzalanması yine ekonomide kısa süreli hızlı bir büyüme sağlamış, ancak 1996-1998 yılları arasında Doğu Asya ve Rusya’da meydana gelen mali krizler sebebiyle büyüme durmuştur (Sakarya, 2014). Yaşanan bu kriz sonrası kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi hızlanmış, ulusal borç ve enflasyon ise büyümeye devam etmiştir (Kaya, 2010).

Özet olarak, Türkiye 1980’den başlayarak küresel ekonomiyle -temel olarak uluslararası ticarete dayanan- hızlı bir bütünleşme süreci yaşamıştır. Bu bütünleşme ülkede siyasi ve ekonomik birçok krize sebep olmasına karşın artarak devam etmiş

ve neticesinde değişen devlet anlayışı ile toplumsal, ekonomik ve mekânsal yapı önemli dönüşümler, değişimler geçirmiştir (Kaya, 2010).

Küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan yeni toplumsal dinamikler, yerelleşme eğilimini güçlendirerek yerel yönetimlerin önemini artırmış, ancak bu eğilimler, bütüncül planlamadan uzaklaşmaya ve proje bazlı parçacıl yaklaşımların artmasına sebep olmuştur (Eraydın, 2006). Keskinok (2006, s.90) bu süreci “*yerelleşme kavramıyla desteklenen bu küreselleşmeci stratejisinin ardında ulus devleti siyasi anlamda küçültme, kimi kurumsallaşmış birimlerini ve araçlarını tasfiye istemi yatmaktadır*” şeklinde değerlendirmektedir.

Görülmektedir ki kentleşme, kentsel altyapı sunumu ve kent planlama süreçlerinde özel sektörün belirleyici olduğu, bu alanlarda kamunun rolünün geri plana itildiği bir yaklaşım geliştirilmeye başlanmıştır. Kentsel altyapı sunumunda bu durumu başlatan gelişme, 1986 yılında Dünya Bankası’nın çerçevesini belirlediği Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi (UNCHS) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının (UNDP) çalışmalarından oluşan bir kentsel yönetim programı olmuştur (Güler, 1996; Keskinok, 2006; Serter 2015). Bu çalışmalarda yüksek arazi kullanım ve yapı standartlarının, üretkenliği ve gelişmeyi sınırlandırdığı; bu yüzden düzenleme araçlarının yeniden ele alınarak özel sektörün katılımının artırılması gerektiği vurgulanmaktadır (Keskinok, 2006). Türkiye’deki belediyeler uluslararası piyasa için önemli bir potansiyeli barındırmakta ve kentsel altyapı-planlama işlerinde kamu kaynağını harekete geçiren bir konumda yer alan İller Bankası gibi kamu kurumları, özel sektöre dayanan bu yeni anlayışa engel teşkil etmektedir (Serter, 2015). Tüm bu gelişmeler İller Bankası’nın tasfiye edilmesi sürecinin başlangıcı olmuş; zamanla -özellikle 1990’larla birlikte hızlanan şekilde- yatırımcılık boyutu geri plana itilerek ihale yönteminin ağırlık kazanmasıyla Banka’nın belediyeler ve uluslararası para piyasalarını bir araya getiren aracı bir kuruluşa dönüşmesinin zemini hazırlanmıştır (Güler, 1996).

Dünya Bankası’nın hazırladığı raporda İller Bankası’nın kurulduğu tarihten itibaren üstlendiği yatırımcılık boyutunu bırakması ve bu boyutun tamamen belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi önerilmektedir (Güler, 1997). Belediyelerin yatırımcılık konusunda yeterli deneyiminin ve personelinin olmaması sebebiyle bu durumun gerçekleşmeyeceği yönündeki görüşler özel sektörün bu boşluğu dolduracağı şeklinde karşılık bulmuştur. Dolayısıyla 1980’lerin başından itibaren

benimsenen politikalar İller Bankası'nın faaliyet ve yetki alanını değiştirmeye başlamış, 1992 yılı ile Banka yatırımcılık boyutunu tamamen bırakarak ihalecilik yöntemine geçmiş ve mali aracılık boyutu daralarak -önceki dönemlere göre- tekrar ön plana çıkmıştır (Güler, 1997):

- 1983 yılında 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İmar ve İskân Bakanlığı ile Bayındırlık Bakanlığı birleştirilmiş ve İller Bankası Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlanmıştır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2023).
- 1986 yılından sonra kamu kredilerinin azaltılması: Banka'nın yatırımcılık boyutunun en önemli kaynaklarından biri olan Belediyeler fonu daraltılmış ve Hazine yardımlarına son verilmiştir. Böylece yatırımcı boyut daraltılmaya başlamış 1990 yılında da kuruluşun mali boyutunu ön plana çıkaran kalkınma bankası statüsü getirilmiştir. Bu değişikliklerle birlikte yerel yönetimlerle uluslararası mali piyasaları bir araya getiren yeni Banka birimleri oluşturulmuştur.²¹ Dolayısıyla finansman boyutu da zayıflamıştır.
- Belli büyüklükteki kentsel altyapı işlerinin ihale edilme süreci bölge müdürlüklerine devredilerek taşranın yetkisini artıran bir değişim yaşanmıştır. Böylece 1980'lere kadar sadece merkezi denetleme görevi olan taşra teşkilatının görev alanı genişlemiştir. Bu durum İller Bankası'nın kuruluşundan bu yana ilk defa yerelleşme sürecine girdiğinin işaretidir.
- İller Bankası'nın Türkiye'nin yerel yatırımlarının büyüklüğü, yönü ve dağılımında önemli oranda belirleyici olan özelliği 1980'lerle birlikte yok olmaya başlamıştır.²²

Başka bir ifadeyle, siyasi yapılanma ve ekonomi politikaları ekseninde yerel yönetimlerle ilgili yapılan değişikliklerin İller Bankası'na etkisi Banka'nın bu dönemde bir gerileme süreci yaşadığını göstermektedir.

Değişen politikalarla birlikte kent planlamanın dönüşümü için mekânsal gelişmeyi yönlendiren, politika oluşturan ve araştırmalara katkı sunan kurumlar önemli değişimler yaşamıştır ve ardı sıra birçok yeni yasal düzenleme yapılmıştır. Bu

²¹ Detaylı bilgi için bkz. Güler, 1997.

²² 1945 yılından 1970'li yılların ortalarına kadar İller Bankası, bütün belediyelerin toplam harcamalarının ortalama %20'si büyüklüğünde bir kaynağı tasarrufu altında bulundurmuş ve yönlendirmiştir (Güler, 1997).

dönemde bu politikaların ilk yansımaları kentsel ve kırsal nüfusun belirlenmesinde önemli rol oynayan kriterlerdeki -yerleşme düzeyinde ya da nüfus sayım şeklinde- değişiklikleri belirleyen yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemelerde görülmektedir:

- 1980 yılında çıkartılan Millî Güvenlik Konseyi 34 sayılı kararname ile küçük belediyeler etrafındaki ana belediyelere, köyler ise kendi yakınlarındaki belediyelere bağlanmıştır (Alkan, 2015).
- 1981 yılında çıkartılan 2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun (Birleştirme Yasası) çıkartılmıştır. Bu kanun nüfusu 300 bin ve daha fazla olan altı büyük şehir (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir) ile ilgili olup, bu kanunun yürürlüğe girdikten sonra sadece İstanbul'da 31 belediye ve 23 köy tüzel kişiliğini kaybetmiştir (Alkan, 2015). 34 sayılı kararname ve bu kanunla daha önce kırsal olarak nitelendiren nüfusun bir bölümü kentsel olarak tanımlanmaya başlamıştır.
- 1982 Anayasasının 127. maddesi ile *“Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir”* hükmü getirilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Büyükşehir belediyelerin yetki ve yönetiminde diğer belediyelerden farklı olabilecek düzenlemelerin önünü açan bu madde özellikle kentsel nüfusun artmasına neden olabilecek yeni düzenlemelere zemin hazırlamıştır.

Bu dönemde yerleşme söylemleri içinde aslında yetkilerin merkezileştiği yerel yönetimlerin yetkilerinin ise daraldığı bir yapı oluşturulmaya başlanmıştır. Diğer bir ifadeyle planlama yetkileri merkezi yönetimin çeşitli kurumlarına parçacı bir yaklaşımla dağıtılmıştır. Özellikle bu kurumların sektörel -turizm, sanayi, konut, koruma, çevre, özelleştirme, tarım- planlarını ya da projelerini uygulayabilmeleri çeşitli yasal düzenlemelerle kolaylaştırılmıştır (Duygulu, 2014). Bu kapsamdaki yasal ve yönetsel düzenlemeler aşağıda özetlenmektedir:

- 1981 yılında çıkarılan 2487 sayılı Toplu Konut Kanunu ile bir önceki dönemde başlayan konut sorununun aşılması için toplu konut üretimin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir (Tekeli, 2023).
- 1982 yılında çıkartılan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile turizm bölgelerinde plan yapma yetkisi tümüyle Turizm Bakanlığı'na verilmiş ve

planlama hiyerarşisini yok sayarak yatırımların kolaylaştırılması sağlanmıştır (Enlil vd., 2020).

- 1983 yılında 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İmar ve İskân Bakanlığı ile Bayındırlık Bakanlığı birleştirilmiş ve İller Bankası Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlanmıştır (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 2023).
- 1984 yılında çıkarılan 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ve Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) kurulması ile orta ve büyük ölçekli inşaat firmaları için teşvikler başlamış ve böylece kentteki konut piyasasına yatırımcıları çeken koşullar yaratılmıştır (Enlil vd., 2020).
- 1984 yılı yerel seçimlerinden önce çıkartılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) büyükşehirlerin yönetimine ilişkin bazı düzenlemeleri içermektedir. Ardından büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin kanun (3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 1984) çıkartılarak Türkiye'de metropoliten belediye sistemi en büyük üç şehirden -İstanbul, Ankara, İzmir- başlanarak oluşturulmuştur (Alkan, 2015). Bu yasa ile büyükşehir belediyelerinin yatırım yetkileri İller Bankası'nın görev alanı dışına çıkartılmış, dönemin ekonomi politikalarına uygun olarak büyükşehir belediyeleri dış kaynaklı kredilere yönlendirilmiştir (Serter, 2015). 1985 yılına kadar kamu kaynaklarıyla kredi sağlayan İller Bankası, böylece belediyeler ile ticari bankalar arasında mali aracılık rolü üstlenmiştir (Gezim ve Kiper, 2016).
- 1984 yılında çıkartılan 2981 sayılı İmar Affı Kanunu (İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun) ile gecekondu alanlarında ıslah imar planı yapılması hükmü getirilmiş ve önceki af dönemlerinde olduğu gibi kentsel alanlarda göç yoluyla nüfus artışına sebep olmuştur (Uzun, 2017). Enlil vd. (2020) bu yasanın ilave kat artırımı, kentsel donatı standartlarının aranmaması gibi çeşitli düzenlemelerle sistemi kurlsızlaştırarak yaşam kalitesi düşük kentsel alanlar oluşmasına sebep olduğunu ifade etmektedir.
- 1985 yılında 6785 sayılı İmar Kanunu değiştirilerek 3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe girmiş, plan yapma ve onama yetkileri İmar ve İskân

Bakanlığı'ndan yani merkezi yönetimden yerel yönetimlere geçirilmiştir (Gezim ve Kiper, 2016).

- 1985 yılında çıkarılan 3239 sayılı kanun ile belediye gelirleri artırılmış ve uluslararası borç alma olanakları yaratılarak belediyelerin iş yapabilme kapasiteleri yükseltilmiştir (Tekeli, 2023).²³
- 1986 yılında Merkez Bankası kamu kurumlarına kredi vermeyi durdurma kararı almıştır (Serter, 2015). Böylece yerel yönetimler ulusal ve uluslararası özel-ticari bankalara yönlendirilmiştir.
- 3194 sayılı İmar Kanunu ile planların hazırlanmasına ilişkin Teknik Şartlaşma Banka tarafından tekrar düzenlenmiş (İller Bankası, 1993) ve değişik büyüklüklerdeki kentler için araştırma konuları farklılaştırılmıştır²⁴ (Gezim ve Kiper, 2016).
- 1989 yılında Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) İdaresi kurulmuştur.
- 1990'da Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın kararıyla İller Bankası'nın 1960 yılında kazandığı kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) statüsü alınarak banka Kalkınma Bankası olarak yeniden yapılandırılmış, bu değişiklikle ve 1980 yılından sonraki diğer değişikliklerle birlikte Banka'nın teknik destek fonksiyonu geri plana atılmıştır (Serter, 2015).
- 1990'lara kadar yatırımların çoğu Belediyeler Fonu'ndan karşılanmış olup, 1990'lı yıllarda Belediyeler Fonu'ndan Banka'ya aktarılan kaynak azalmaya devam etmiştir (Çakır, 2003; Güler, 1997).²⁵ 2002 yılında Belediyeler Fonu kaldırılmış, Banka ve yerel yönetimler yerel altyapı yatırımları için yeni mali kaynaklar aramaya başlamışlardır (Serter, 2015).
- 24 Kasım 1994 tarihinde çıkarılan 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu²⁶ (Özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine ve bazı Kanun ve Kanun

²³ Belediye bütçelerinin devlet bütçesi içindeki payı 1975 yılında %8,8 iken 1986 yılında %17,7'ye yükselmiştir (Tekeli, 2023).

²⁴ Özellikle 2000 nüfuslu ve 300 binden büyük nüfuslu belediyelerin farklı kapsamda araştırılmalarına karar verilmiştir (Gezim ve Kiper, 2016).

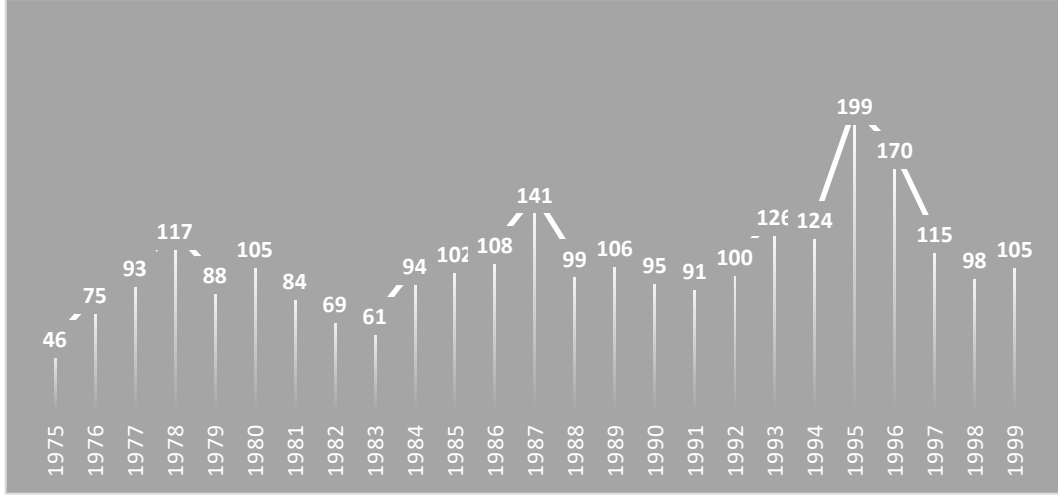
²⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Güler, 1997; Çakır, 2003.

²⁶ 1994 yılında 21699 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan KHK ile belediye ve mücavir alanlar içinde yer alan kamu mülkiyetindeki arazilerin planlanması yetkileri yerel yönetimlerden alınarak Arsa Ofisi'ne verilmiştir. 19. maddesine göre KİT arazilerine özel hazırlanan mevzi imar planları yürürlüğe girdikten sonra, bu planlardaki uygulamaları belediyeler beş yıl değiştiremeyeceklerdir. Bunun anlamı bu alanlarla ilgili belediyelerin imar yasasından aldıkları görev ve yetkileri beş yıl süreyle kullanamayacak olmalarıdır (Keskinok, 2006).

Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılmasına dair Kanun) ile oluşturulan özelleştirme programı -yapılı çevreye dair her alana müdahale ederek çeşitli yollarla mevcut düzenleme araçlarını işlevsizleştiren öneriler içermektedir. Böylece Türkiye planlama sistemi çıkarlara göre hareket eden, kısa erimli müdahalelere dayanan ve parçacıl kararlarla genişleyen bir alana dönüşmektedir (Keskinok, 2006). Kent planlama ile ilgili yasa ve yetkiler (Belediye, Valilik, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı) sınırlandırılarak planlamayla ilgisi olmayan bir kurum olan Başbakanlığa bağlı Arsa Ofisi'ne planlama yetkisi verilmiştir (Keskinok, 2006). Sonuçta planlama etkinliği bütünsellikten uzak, arsa düzenlemesine indirgenmiş bir mekanizmaya dönüşmüştür.

Bu yasal düzenlemeler arasında 3194 sayılı İmar Kanunu -24 Ocak Kararları ile başlayan yerelleşme etkisinin mekânsal karşılığı- Türkiye'de planlamanın değişimi ve İller Bankası'nın değişimi anlatmak açısından diğerlerinden ayrılmaktadır. Bu kanunla imar planlarının yapılması ve onanmasında, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeler, dışında ise il özel idareleri yetkili kılınmıştır (Özdemir Sönmez, 2017). Yasa planların içeriğinde çok büyük değişiklikler getirmese de plan onama yetkilerinin merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılması önemli bir değişikliktir (Gezim ve Kiper, 2016). Kanunun 7. maddesi ile nüfusu 10 binden büyük yerleşmeler için imar planı yapılması zorunlu kılınmış, 10 binin altındaki yerleşmeler için ise plan yapımı belediye meclis kararına bırakılmıştır (3194 sayılı İmar Kanunu, 1985). 3194 sayılı yasanın plan yapma yetkilerini belediyelere vermesi Banka'nın plan sayısında düşüşe neden olmamış, Banka'nın planlama faaliyetleri devam etmiş ve hatta hazırladığı plan sayısında önemli bir artış yaşanmıştır.

Banka bu dönemde toplam 2611 belediyeye imar planı hazırlamıştır. Bu planların yıllar içerisindeki dağılımına bakıldığında 1983 yılından sonra artışın başladığı ve 1995 yılında en fazla plan sayısına ulaşıldığı görülmektedir (Şekil 4.2). Çünkü özellikle mali kaynak ve teknik eleman açısından yetersiz olan küçük belediyeler 1985 yılında yürürlüğe giren Belediyeler Fonu Yönetmeliği'nden faydalanmışlardır. Yönetmeliğin 8. maddesi *“Belediyelerin İller Bankası programında bulunan harita ve imar planı işlerinin yıl içi yatırımları, Belediyeler Fonu'ndan bağış suretiyle tahsis edilebilir.”* şeklindedir (İller Bankası, 2000, s.86).

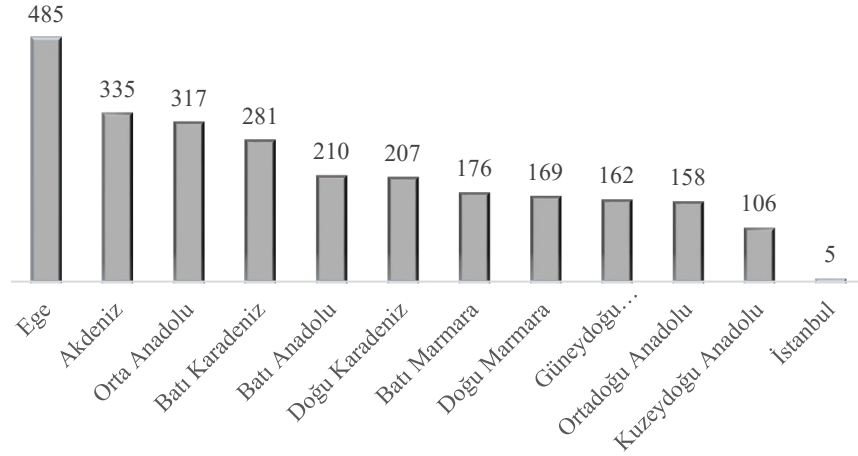


Şekil 4.2 1975-1999 yılları arasında İl Bankası'nın planlama faaliyetlerinin değişimi

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

24 Ocak Kararları ile başlayan etkilerle özellikle belediyelere verilen hibe ile Banka'nın plan sayısının arttığı, Dünya Bankası'nın programıyla devamında 1995 yılına kadar belli bir düzeyde devam ettiği görülmektedir. Ancak daha sonra özellikle Belediyeler Fonu'ndan Banka'ya aktarılan kaynağın azalması ve 1994 yılında Özelleştirme Kanunu'nun çıkartılması nedenleriyle planlama yetkilerinin parçalanması sonucunda plan sayıları da düşmeye başlamıştır. Bu düşüşte 1990'da İl Bankası'nın kamu iktisadi teşebbüsü (KİT) statüsünün kaldırılarak Kalkınma Bankası olmasının da etkisi bulunmaktadır. Bu durum Banka'nın teknik destek fonksiyonunu iyice geri plana atmıştır. Bu değişikliğin yatırım ve planlama faaliyetlerinin azalmasına yol açan ardıl etkileri bir sonraki dönemde daha net görülmektedir.

İl Bankası 1975-1999 yılları arasında yukarıda da bahsedildiği gibi toplam 2611 yerleşmeye plan yapmıştır. 1945'ten 2020'ye kadar yaptığı toplam planın %61'ini sadece bu dönemde gerçekleştirmiştir. Coğrafi bölgeler olarak değerlendirildiğinde %19 oranla en fazla Ege Bölgesi'ne plan yapılmıştır. Daha sonra sırasıyla %13 ile Akdeniz Bölgesi, %12 ile Orta Anadolu Bölgesi ve %11 ile Batı Karadeniz Bölgesi gelmektedir (Şekil 4.3).



Şekil 4.3 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi (İBBS Düzey 1) bölgelere göre dağılımı (1975-1999)
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

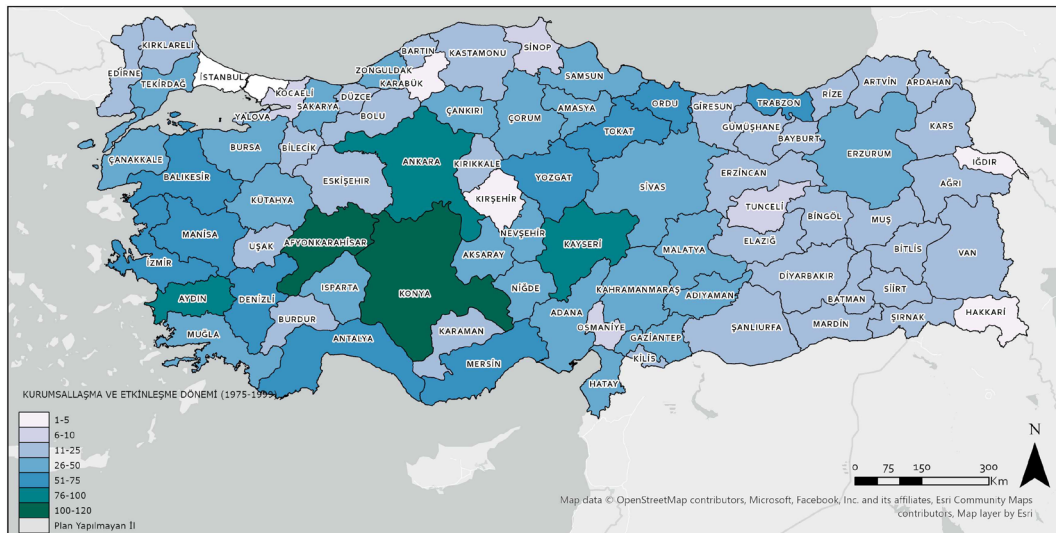
İBBS Düzey 2 sınıflandırmasına göre ise sırasıyla en fazla %9 oranla TR33 (Manisa Alt Bölgesi), %8 oranla TR 90 (Trabzon Alt Bölgesi), %7 oranla TR32 (Aydın Alt Bölgesi) ve TR83 (Samsun alt Bölgesi) bölgelerine plan yapılmıştır (Tablo 4.1).

Tablo 4.1 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1975-1999)

İBBS Düzey 1	Oran	Sayı	İBBS Düzey 2	Oran	Sayı	İBBS Düzey 3	Oran	Sayı
TR3 Ege Bölgesi	19%	485	TR33 Manisa Alt Bölgesi	9%	232	TR332 Afyonkarahisar	5%	120
			TR32 Aydın Alt Bölgesi	7%	190	TR321 Aydın	3%	77
TR6 Akdeniz Bölgesi	13%	335	TR61 Antalya Alt Bölgesi	5%	137	TR611 Antalya	3%	68
			TR63 Hatay Alt Bölgesi	4%	100			
			TR62 Adana Alt Bölgesi	4%	98			
TR7 Orta Anadolu Bölgesi	12%	317	TR72 Kayseri Alt Bölgesi	7%	184	TR721 Kayseri	3%	76
						TR723 Yozgat	3%	68
			TR71 Kırıkkale Alt Bölgesi	5%	134			
TR8 Batı Karadeniz Bölgesi	11%	281	TR83 Samsun Alt Bölgesi	7%	173			
TR5 Batı Anadolu Bölgesi	8%	210	TR52 Konya Alt Bölgesi	5%	134	TR521 Konya	5%	118
			TR51 Ankara Alt Bölgesi	3%	76	TR510 Ankara	3%	76
TR9 Doğu Karadeniz Bölgesi	8%	207	TR90 Trabzon Alt Bölgesi	8%	207	TR901 Trabzon	3%	73
Toplam plan sayısı	61%*	2611	*1945-2020 arasındaki toplam plan sayısı içinde bu dönemin payını göstermektedir.					

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Bu dönemde İller Bankası'nın illere göre dağılımı Harita 4.1'de görülmektedir. Haritayı incelediğimizde en fazla plan yapılan iller; Afyonkarahisar, Konya, Aydın, Ankara, Kayseri, Trabzon, Denizli, Antalya, Yozgat, Tokat, İzmir, Balıkesir, Ordu, Manisa, Mersin, Adana, Karama, Amasya, Isparta, Bursa, Hatay, Tekirdağ, Muğla, Nevşehir, Malatya, Erzurum, Çorum, Sakarya, Samsun, Gaziantep, Niğde, Çankırı, Adıyaman'dır.



politikalarının ülke mekânındaki en görünür etkilerinden biri ‘kıyılâşma’ olmuştur. Bunun sebebi 1982 yılında çıkartılan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu’dur. Çünkü bu yasa ile turizm bölgelerinde plan yapma yetkisi tümüyle Turizm Bakanlığı’na verilmiş ve bu yasa planlama hiyerarşisini yok sayarak yatırımların kolaylaştırılmasını sağlamıştır (Enlil vd., 2020).

Türkiye içinde ekonomik mekânının oluşumunu ve eğilimlerini Ataay (2001) şöyle özetlemektedir;

- *“Büyük sermayenin yatırım yeri seçimleri özellikle İstanbul, İzmir gibi önemli merkezler ve yakın çevresinde yoğunlaşmıştır: Tekirdağ Kırklareli, Sakarya, Bilecik, Eskişehir, Çanakkale, Manisa, Kocaeli, Bursa, Ankara, Adana, İçel.*
- *Tekstil-gıda gibi hammadde ve emek yoğun sektörlerle küçük ve orta ölçekli sermaye ile dünya ekonomisi ile eklemlenme sağlanmıştır. Anadolu kaplanları bu kategoriye girmektedir. En önemlileri Denizli, Gaziantep, Konya, Karaman, Kayseri, Kahramanmaraş tır. Diğer iller Edirne, Uşak, Afyon, Çorum, Adıyaman, Malatya. Bu illerin bazılarında da KİT tabanı bulunmaktadır. Bu iller hem ucuz işgücü hem hammaddeye yakınlık, hem belli bir sermaye tabanına sahip olması, hem de kamunun çeşitli desteklerinden yararlanabilmeleri sayesinde yeni sanayi odaklarını oluşturmuşlardır.*
- *Ege ve Akdeniz kıyılarında turizm sektörünün geliştirdiği iller; Antalya ve Muğla en dikkat çekenleridir.*
- *Adana ve Mersin imalat sanayide gerilerken hizmetler sektöründe gelişme göstermekte, bu illerin art bölgesi olan Gaziantep ve Kahramanmaraş’ta imalat sanayide gelişme görülmektedir. En önemli sanayi dalı tekstildir. Biraz daha iç bölgelerdeki Kayseri ve Malatya da dahil edilirse Çukurova merkezli bu bölgenin özellikle tekstilde ülkenin önemli sanayi bölgelerinde biri olmaya devam ettiği, gelişmenin kıyıda iç bölgelere taşındığı görülmektedir.*
- *Akdeniz bölgesi imalat sanayi içinde en önemli ağırlık tekstil sektörüdür. Bölge ülkenin en önemli pamuk üretim alanına sahip olduğu için tekstil sektöründeki konumunu koruyacağı beklenmektedir. Otoyol sayesinde gelişen ulaşım olanakları ve GAP’ın sağladığı tarımsal ürün artışı ile*

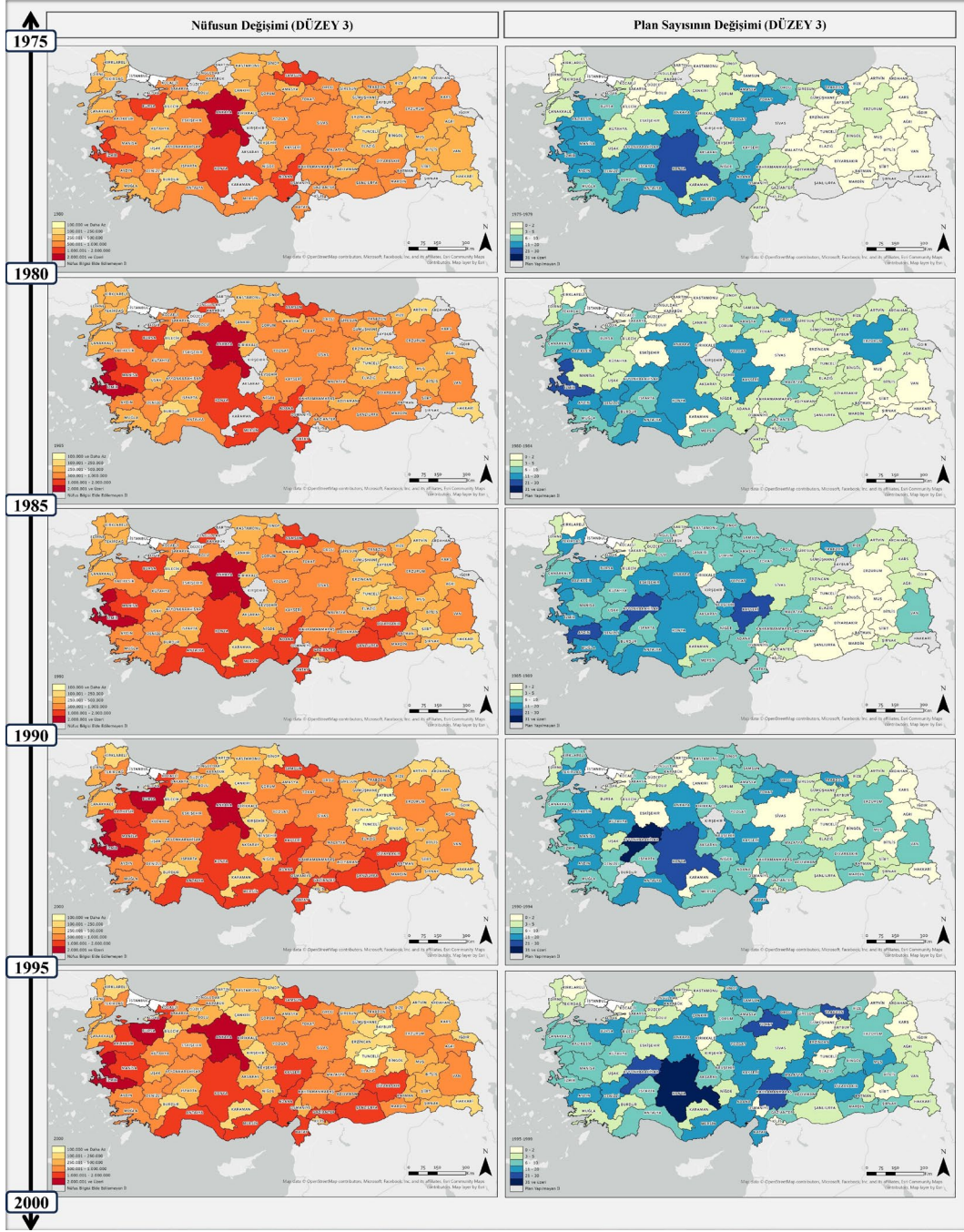
birlikte Çukurova ve GAP bölgelerinden Kayseri, Malatya, gibi iç bölgelerdeki illere uzanan bir ekonomik havzanın oluşmakta olduğu görülmektedir.

- *İç Anadolu'nun özelliği büyük sermayenin yatırımlarının Ankara ve Eskişehir'in dışına fazla yayılmaması, sanayinin ağırlıkla KİT ve yerel sermaye temelli oluşudur. 1980 sonrası gelişmede en önemli özellik Konya, Kayseri, Karaman, Yozgat gibi kentlerin 'yeşil sermaye' olarak adlandırılan grupların yatırımlarına ev sahipliği yapmasıdır. Çok ortaklı bir yapıya gelip rekabet edebilir konuma gelmişlerdir. Bu bölgede merkezi Konya, Kayseri, G.Antep gibi kentlerde olup da Karaman, Yozgat, K. Maraş gibi çevre illerde yatırımlara sahip şirketlere rastlanmaktadır.” (Ataay, 2001; s. 75-82).*

Ekonominin mekânsal etkileri ile Banka'nın planlama faaliyetleri birlikte değerlendirildiğinde; (Harita, 4.2)

- Küçük ve orta sanayinin yöneldiği yeni sanayi odakları olan bölgelerde plan sayıları artmaktadır. Bu bölgelerden en çok öne çıkanlar Afyonkarahisar, Kayseri, Denizli, Malatya illeridir.
- Turizmin geliştiği illerden Antalya ve Muğla Banka'nın en fazla plan yaptığı iller arasındadır.
- Çukurova ve GAP bölgelerinden iç bölgelerdeki illere uzanan ekonomik havza: Banka'nın plan yaptığı bölgeler dönemin sonuna doğru Mersin ve Adana'nın kıyılarından Konya, Kayseri, Karaman, Yozgat ve Kahramanmaraş'ta yoğunlaşmaktadır. Aynı zamanda Harita 4.2'de görüldüğü gibi nüfus da bu yönde değişmektedir.

Beşer yıllık periyotlarla değerlendirdiğimizde ise, en fazla planın 1995-1999 yılları arasında yapıldığı görülmekte; güneyde Hatay kuzeyde Samsun arsındaki hattın batısında yoğunlaşmaktadır (Harita 4.2).



Harita 4.2 1975-2000 yılları arasında nüfusun ve İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımının değişimi
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

1980'den sonra ise neoliberal politikalar sonucunda Banka'nın imar planı işlerinde (ve diğer işlerde de) ihale yöntemine öncelik verilerek ilk evreye dönülmüş ve Banka üretim alanından özellikle 1990'lı yıllarla çekilmeye başlamıştır (Güler, 1997; Serter, 2015). İller Bankasının bölge yapılanmasında merkezîyetçi bir tutumu bulunmakta iken, 1980'lerden itibaren yerelleşme eğilimine paralel olarak belli büyüklükteki projeler bölge müdürlüklerine verilmeye başlamıştır (Güler, 1997).

çıkartılmıştır. Bu sebeple İller Bankası'nın kamu kaynaklarıyla kredi sağlayan rolü belediyeler ile ticari bankalar arasında mali aracılık rolüne dönüşmüştür. Banka'nın tasfiye süreci bu dönemde başlatılmış ve planlama faaliyetlerini içeren teknik aracılık giderek azalırken, mali aracılık yönü ön plana çıkmakla birlikte daralmıştır. Plan sayıları açısından etkin bir dönem olarak görünse de planlama faaliyetleri açısından olumsuz etkileri, izleyen dönemde kendini somut olarak göstermektedir. Bu sebeple bu dönem Banka'nın kurumsal açıdan 'gerileme dönemi' olarak nitelendirilebilir. Kurumsal olarak içi boşaltılırken plan sayılarındaki artışın bir yanılsama olması muhtemeldir. Bu tezin kapsamında araştırılmamakla birlikte yukarıda sayılan diğer sebeplere ek olarak şu yorum yapılabilir; "Bu dönemde değişen dünya düzenine bir kurumsal direnç gösterilerek Cumhuriyet'in ilk dönemlerindeki amaçlarını -bölgesel dengesizliği ortadan kaldırmak gibi- gerçekleştirmek adına elinde kalan son yetkileri kullanmış olabilir".

Bu dönemle ilgili yukarıda anlatılan tüm süreçler Tablo 4.2'de özetlenmektedir.

Tablo 4.2 Kurumsallaşma ve etkinleşme dönemi özet değerlendirmesi

EKONOMİ-SİYASET-DEVLET	KENT-PLANLAMA- İLGİLİ DÜZENLEMELER	İLLER BANKASI GÖREV-YETKİ VE İLGİLİ DÜZENLEMELER	ÜLKE MEKANINA YANSIMALAR	BANKA PLANLAMA FAALİYETLERİ
Türkiye’de ve Dünya’da kriz yılları 24 Ocak Kararları 12 Eylül Askeri Darbesi 24 Ocak kararlarının uygulanması kolaylaştırıyor 1980’le birlikte siyaset ekonomiyi yönlendiren pozisyonunda Dünyada yaşanan dönüşümün Türkiye’yi tam olarak dönüştüremediği ortamda askeri darbe eliyle kısa sürede 1980-1982 arasında büyük sermaye lehine bir süreç izleniyor. 1980’e kadar ithal ikameci politikalarla yapısal bir kopuş Neoliberal politikalar Kapitalist dünya ile yeni bir bütünleşme: Serbestleşme ve dışa açılım, küreselleşme Büyük sermaye lehine yapısal dönüşümler Yerelleşme söylemleri Devlet aygıtının küçültülmesi Devletin ekonomik alandan çekilmesi Kurumsallaşmış birimlerin-araçların tasviyesi KİT’lerin özelleştirme süreci Yatırımların büyük çoğunluğu yapıtlı çevre üretimine yönelmiştir. Siyasi ve ekonomik kriz ortamı 1999 depremi	Güçlü sermayenin/büyük girişimlerin şekillendirdiği kent-Büyük ölçekli altyapı ve konut yatırımları yapan büyük ölçekli inşaat şirketleri Sermayenin kentleşmesi Kent planlama da piyasa malı oluyor Sanayisizleşme sonucunda kentler yeni yatırım alanları Devlet çeşitli kurumlar ve kanunlar aracılığı ile kentsel alanın yapılanmasına, rant oluşturma süreçlerine dahil -1982-2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu -Toplu Konut Yasası Devlet tarafından idari (TOKİ) ve mali anlamda (Toplu Konut Fonu) desteklenmesi sonucu sayısı hızla artan toplu konut yapıları Kapalı yaşam çevreleri Saçılan kentler Kent merkezlerinde kayma/yeni merkezler Yasal düzenlemelerle belediyelerin yetilerinin artırılması -1984 yılı 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu büyükşehir belediyeleri kurulmuştur -Metropolitan belediye sistemine İstanbul, Ankara ve İzmir’le başlanmıştır Planlama yetkilerinin yerele devredilmesi ----1985 yılı çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu ----1994 yılı Özelleştirme Kanunu Farklı kurumlar tarafından sürdürülen, eşgüdümü sağlanmamış, birbirinden kopuk karar alma süreçleri Tepeden inme kararlarla proje-odaklı parçacıl müdahaleler Sektörel planlar Parçalanan planlama Planlama sisteminin dışında aranan çözümler İmar ıslah planları Geniş kapsamlı rasyonel planlama yasalarla tanımlanmış egemen paradigma olarak varlığını sürdürmektedir.	Plan yapma-onama yetkilerinin belediyelere verilmesi ile geri plana atılan yatırımcılık boyutu -3030 sayılı Büyükşehir Yasası ile büyükşehir belediyelerinin yatırım yetkileri İller Bankası’nın görev alanı dışına çıkartılması -3194 sayılı Yasa ile yetkilerin yerele verilmesi Kurulan bölge müdürlükleri -1979-SİVAS, Tokat -1984-GAZİANTEP, Adıyaman, K.Maraş, Urfa -1984-KASTAMONU, Zonguldak, Bartın. 1983-İmar ve İskân Bakanlığı ile Bayındırlık Bakanlığı birleştirilmiş ve İller Bankası Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na bağlanmıştır 1983 yılından sonra Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) onayı ile imar planı işleri yürütülmüştür 1985 yılına kadar kamu kaynaklarıyla kredi sağlayan Banka’nın Belediyeler ve uluslararası para piyasalarını bir araya getiren mali aracı bir kuruluşa dönüşmesi 1985- 3194 sayılı İmar Yasası: Nüfusu 10 binden büyük yerleşmeler için plan yapma zorunluluğu karşısında mali kaynak ve teknik açıdan yetersiz belediyeler -1985 İlk kez plan yaptıracak yerleşmelere Belediyeler Fonu’ndan hibe verilmesi 1980’den sonra ise neoliberal politikalar sonucunda imar planı işlerinde (ve diğer işlerde de) ihale yöntemine öncelik verilerek ilk evreye dönülmüş ve Banka üretim alanından çekilmiştir. Belediyeler Fonu daraltılması ve Hazine yardımlarına son verilmesi 1990 yılında Kalkınma Bankası statüsü verilmesi Daralmaya başlayan faaliyet ve yetki alanı-geri plana itilen teknik boyut Belli büyüklükteki işlerin taşra teşkilatına devredilmesi-taşranın yetkisini artıran düzenlemeler 1992 yılında yatırımcılık boyutu tamamen bırakılmıştır.	(1) Büyük sermayenin yatırım yeri seçimleri özellikle İstanbul, İzmir gibi önemli merkezler ve yakın çevresinde yoğunlaşmıştır: Tekirdağ Kırklareli, Sakarya, Bilecik, Eskişehir, Çanakkale, Manisa, Kocaeli, Bursa, Ankara, Adana, İçel. (2) Küçük ve Orta ölçekli sermaye ile dünya ekonomisi ile eklemlenme dış pazarlara dönük üretim yapılan tekstil ve gıda gibi hammadde ve emek yoğun sektörlerle sağlanmıştır. Anadolu kaplanları; Denizli, Gaziantep, Konya, Karaman, Kayseri, Kahramanmaraş, Edirne, Uşak, Afyon, Çorum, Adıyaman, Malatya. Bu illerin bazılarında da KİT tabanı bulunmaktadır. (3) Ege ve Akdeniz kıyılarında turizm sektörünün geliştirdiği iller bulunmaktadır; Antalya ve Muğla (4) Çukurova merkezli bu bölgenin özellikle tekstilde ülkenin önemli sanayi bölgelerinde biri olmaya devam ettiği, gelişmenin kıyından iç bölgelere taşındığı görülmektedir. (5) GAP’ın sağladığı tarımsal ürün artışı ile birlikte Çukurova ve GAP bölgelerinden Kayseri, Malatya, gibi iç bölgelerdeki illere uzanan bir ekonomik havzanın oluşmakta olduğu görülmektedir. (6) İç Anadolu; Konya, Kayseri, Karaman, Yozgat gibi kentlerde ‘yeşil sermaye’ olarak adlandırılan grupların yatırımları	Toplam 2611 (tüm dönemler içinde %61 oranı) yerleşmeye plan yapılıyor. İller Bankası’nın planlama faaliyetleri coğrafi bölgeler; ----Düzey 1-%19 oranla en fazla Ege bölgesine plan yapılmıştır. Daha sonra %13 ile Akdeniz Bölgesi ve %12 ile Orta Anadolu Bölgesi ve %11 ile Batı Karadeniz Bölgesine en fazla plan yapılmıştır. ----Düzey 2: sırasıyla en fazla %9 oranla TR33 (Manisa Alt Bölgesi) ve %8 oranla TR 90 (Trabzon Alt Bölgesi) ve %7 oranla TR32 (Aydın Alt Bölgesi), TR72 (Kayseri Alt Bölgesi) ve TR83 (Samsun alt Bölgesi) bölgelerine en fazla plan yapılmıştır. ----Düzey 3: sırasıyla (sayı 120 plandan 20 plana kadar olan) %5 Afyonkarahisar ve %5 Konya, %3 Aydın, Ankara, Kayseri, Trabzon, Denizli, Antalya, Yozgat, Tokat, İzmir, Balıkesir, Ordu, Manisa, %2 Mersin, Adana, Karama, Amasya, Isparta, Bursa, Hatay, Tekirdağ, Muğla, Nevşehir, Malatya, Erzurum, Çorum, Sakarya, Samsun, Gaziantep, Niğde, Çankırı, Adıyaman, Diyarbakır, Burdur, Giresun, Muş, Uşak, Eskişehir, Erzincan, Elazığ, Bilecik, Rize, Van, Mardin, Kastamonu Ekonominin mekansal etkileri ile birlikte değerlendirildiğinde bu dönem; (1) Büyük sermayenin yöneldiği kentlerin olduğu bölgelerden Banka’nın bu dönemde plan yaptığı yerleşmeler açısından orta yoğunlukta değerlendirebiliriz. (2) Küçük ve Orta sanayinin yöneldiği ve yeni sanayi odakları oluşturdukları illerin olduğu bölgelerden; Afyonkarahisar, Kayseri, Denizli, Malatya (3)Turizmin geliştiği illerden Antalya ve Muğla Banka’nın en fazla plan yaptığı kentlerdir. (4-5-6) Çukurova ve GAP bölgelerinden iç bölgelerdeki illere uzanan ekonomik havza: Mersin ve Adana’nın kıyılarından Konya, Kayseri, Karaman, Yozgat ve Kahramanmaraş’a.

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

4.2 İşlevsizleşme Dönemi: 2000 Sonrası Rantın Kentleşmesi

Sürecinde İşlevsizleşen Kurumlar

Küreselleşmenin etkilerinin şiddetlendiği ve dünya ekonomisinde yaşanan olumsuz gidişatın etkilerinin -1999 yılında- görülmeye başladığı şiddetli bir ekonomik kriz (2001) ve siyasi çalkantı ortamında bu döneme girilmiştir. Bu dönemde 2002 yılı seçimlerinde kökenleri Refah Partisi olan siyasetçilerden oluşan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tek başına iktidar olmuş, bu durum Türkiye’de siyasi, iktisadi, kurumsal ve mekânsal yapı gibi her alanda değişimin başlangıcı olmuştur (Sakarya, 2014). Akçay (2019) bu dönemi ‘neoliberal popülizm’ olarak adlandırmakta ve 2001 krizi ile 1990’larda yaşanan siyasi istikrarsızlık ortamının üstesinden gelinerek AKP iktidarıyla neoliberal popülist modelin oluşturulduğunu ifade etmektedir.

Türkiye’de serbestleşen dış ticaret ve sermaye hareketleri ile dünya ekonomisindeki şiddetli iniş-çıkışların birleşmesi sebebiyle kriz içinde bir gelişim süreci yaşanmaktadır. AKP bir önceki dönemin neoliberal ekonomi politikalarını devam ettirmiştir (Sakarya, 2014). Bu doğrultuda 1998-2008 yılları sürecince Türkiye ekonomisinde IMF ve Dünya Bankası programları ile ‘yapısal reform’ adı altında birçok düzenleme yapılmaya devam etmiştir (Boratav, 2015).

1994 yılında başlayan özelleştirme uygulamaları bu dönemde hızlanmış ve bir önceki dönemde başlayan küresel ekonomiyle bütünleşme politikaları gereği ön plana çıkarılan kaynak tahsisinde ve üretimde özel sektör daha fazla ön plana çıkmıştır (Kaya, 2010). Böylece yabancı yatırımı daha fazla özendiren ve yabancılara ülkede mülk sahibi olma gibi haklar verilmiş, devlet mülkiyetinin ağırlık taşıdığı önemli büyüklükte çok az kuruluş kalmıştır (Boratav, 2015)²⁷. Özellikle enerji ve telekomünikasyon sektörlerinde devletin varlığı neredeyse sona ermiştir (Kaya, 2010). Avrupa Birliği’ne tam üye olma sürecinde IMF, Dünya

²⁷ En önemli örneklerinden biri olarak 1984’te kurulmuş olan Toplu Konut İdaresi (TOKİ) AKP iktidarı sonrasında nitelik değiştirmiştir. Bu değişiklikle birlikte bu kuruluş, Hazine arazilerini bedelsiz olarak devralma yetkisi ile donatılmıştır; başta İstanbul olmak üzere kentlerdeki kamu arsaları TOKİ aracılığıyla özel mülkiyete dönüştürülmüştür; astronomik kentsel rantlar, siyasi liderler, iktidar ve müteahhitler arasında paylaştırılmıştır (Boratav, 2015).

Bankası ve AB ile ilişkilerle yabancı sermayenin ağırlığının gittikçe arttığı neoliberal bir süreç yaşanmaktadır²⁸ (Sakarya, 2014).

2001 sonrası dönemde sermaye akışıyla ekonomide büyüme artmasına rağmen bu büyüme istihdam yaratmamaktadır. Yıldırım vd. (2011) bu durumu; “*ekonominin ‘istihdam yaratmayan büyüme’ özelliğinden gittikçe ekonomik büyümenin temposunun yavaşlayıp, işsizliğin hızla arttığı ‘azalan büyüme-artan işsizlik’ özelliğine geçiş sergilemeye başladığı*” şeklinde yorumlamaktadır.

Kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesinin hızlandığı bu dönemde, küresel ekonomiyle rekabette zorluk çeken büyük yerli firmaların yerini daha çok küçük ölçekli ihracata dayanan firmaların almasından dolayı sanayideki istihdamın yapısı hızla değişmiştir. Vasıflı ve örgütlü işçi sınıfının yerini büyük ölçüde vasıfsız ve sendikalara bağlı olamayan, birçoğu kayıt dışı olarak çalışan işçiler almıştır. Sanayideki istihdamda belirli bir artış yaşanmasına rağmen kırdan kente göçen kitlelere yeterli sayıda iş sağlayabilecek bir düzeye hala ulaşamamıştır. Kırdan kentlere göç eden vasıfsız iş gücünün bir kısmı ihracata dayalı sektörler tarafından istihdam edilmiş, önemli bir oranı da genellikle kayıt dışı olarak hizmet sektöründe istihdam edilmişlerdir (Kaya, 2010).

Küreselleşmenin etkisinin arttığı bu dönemde devletin özellikle ekonomideki kurumsal yapısı da önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. 1980’e kadar kalkınmada etkili olan Devlet Planlama Teşkilatı’nın gücü azalırken Hazine ve özellikle de süreç içinde özerk bir yapıya kavuşan Merkez Bankası güçlenmiştir (Boratav, 2015).

Özet olarak, Türkiye’de devlet hala önemli ölçüde bir güç ve bürokratik yapıya sahip olmasına karşın devletin ekonomik ve sosyal alanda yapabilecekleri Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve IMF gibi uluslararası kurumlar ve bağlı olduğu antlaşmalar tarafından sınırlandırılmaktadır (Kaya, 2010). Ekonominin serbestleşme ve dış dünya ile bütünleşme derecesi yükseldikçe, hükümetin elinde piyasaya müdahale araçlarının sayısı azaldığı gibi, elde kalan politikaların da etkinliği azalmıştır. Böylece dünya ekonomisindeki genişleme ya da istikrarsızlık ve durgunluk durumlarını ülke yeniden yaşamaya başlamıştır ve bu durum hala

²⁸ 1995-1997 yılları arasında yabancı sermayenin toplam milli gelire oranı ortalama %3.4, 2000 yılında %8.1 ve 2002-2007 yılları arasında ortalama %9.8’dir (Sakarya, 2014).

devam etmektedir (Kazgan, 2013). Boratav (2015) bu yılları “kriz içinde kabul edilen yapısal uyum yasalarının AKP tarafından uygulanması ve giderek revizyonu sonunda Türkiye’de merkezi ve yerel kamu yönetiminin hemen hemen yeni baştan yapılandırıldığı bir dönem” olarak nitelendirmektedir.

Bir önceki dönemin ekonomi politikalarının ürünü olan kentlerin gelişimini yönlendiren parçacı düzenlemeler devam etmiş ancak bu kez devlet düzenleyici-yönlendirici olmaktan ziyade girişimci olmuştur (Eraydın, 2022). Planlamada yetkili kurumların sayısı bu dönemde giderek artmış, yetki karmaşası yeni kentsel sorun alanları yaratmıştır. Devletin rolü değişirken planlamanın düzenleyici rolü de çözülmeye başlamış özel sektörün ana aktör olduğu kamu-özel iş birlikleri²⁹ (KÖİ) ortaya çıkmıştır (Öktem, 2006).

1980’lerdeki küreselleşme dalgasıyla özellikle gelişmekte olan ülkeler, küresel kent yaratma amacını benimsemiş ve 2000’lerde bu amaca yönelik politikalar artmıştır (Öktem, 2006). Bu doğrultuda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler küresel kent olmak için gerekli yapıyı çevreyi oluşturmak amacıyla büyük kentsel projelere yönelmiştir. Bu projelerin ortaya çıkmasıyla, planlama süreçleri daha esnek bir yapıya dönüşmüştür (Öktem, 2006). Parçalanmış ve merkezileşmiş kurumsal yapı, merkezi otoriteden gelen büyük ölçekli projeler ve yerel-merkez karşıtlığının meydana getirdiği gerilimler sisteme köklü bir şekilde yerleşmiştir (Enlil vd., 2020).

Bu dönemde 1999 yılında yaşanan Marmara Bölgesi depremlerinin etkileri planlama açısından önemli bir gündemi oluşturmuş, depremin kent üzerindeki etkilerini azaltma yönündeki politikalar genelde yıkıp-yapma sürecine dayanan kentsel dönüşüm uygulamalarını başlatmıştır (Eraydın, 2022; Tekeli, 2023). Bunun yanı sıra giderek yetkileri ve görevleri parçalanmış ve merkezileşmiş kurumsal yapının etkisi ile parçalanan bir planlama yaklaşımı ve ayrımlaşan bir kent dokusu ortaya çıkmaktadır (Enlil vd., 2020; Eraydın, 2022). Eraydın (2022) bu durumu şu şekilde “*bu sürece koşut olarak merkezi hükümetin yarattığı projelerle daha da*

²⁹ Türkiye’de 1986-2018 arasında 225 KÖİ projesi için yaklaşık 62 milyar ABD Doları yatırım yapılmış; bu projeler arasında; İstanbul Yeni Havalimanı, Avrasya Tüneli, Osmangazi Köprüsü, Ankara Hızlı Tren Garı, Yozgat Şehir Hastanesi, Mersin Entegre Sağlık Kampüsü, Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu, İstanbul, Ankara, Bursa, İzmir Entegre Sağlık Kampüsleri ve şehir hastaneleri vardır (Karacaer, 2019).

parçalanmış ve parçaların birbiriyle ilişkili olmadığı bir kent dokusundan, kamu alanlarının yok olduğu bağlantısı kopmuş kent parçalarından konu etmek mümkün” özetlemektedir.

AKP iktidarının benimsediği politikalar ve depremin etkileri birleşince yerel yönetimler, kentsel altyapı sunumu, planlama gibi birçok alanda yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Kronolojik sırayla aşağıda verilen bu düzenlemeler kent, kent planlama, yerel yönetimler gibi alanlarda yapılan değişikliklerle yukarıda sözü edilen her alanda parçalanmış yapının nasıl oluşturulduğunu açıkça anlatmaktadır:

- 2001 yılında 4708 sayılı Yapı Denetimi Yasası çıkarılmıştır. Türkiye deprem haritasının yenilenmesi sonucunda deprem riski olan alanlar genişletilmiştir.
- 2002 yılında Belediyeler Fonu kaldırılmış, İller Bankası ve yerel yönetimler yerel altyapı yatırımları için yeni mali kaynaklar aramaya başlamışlardır (Serter, 2015).
- 2004’te 5162 sayılı kanun ile 2985 sayılı Toplu Konut Yasası değiştirilmiş ve 1984’te kurulmuş olan Toplu Konut İdaresi’ne imar planı yapma yetkisi verilmiştir (Keleş, 2020). Böylece TOKİ kent planlamanın her kademesinde önem yetkilere sahip olmuş ve kamu arsalarını özel mülkiyete dönüştürme gücüne sahip olmuştur (Boratav, 2015; Uzun, 2017).
- 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girince 3030 sayılı Büyükşehir Yasası kaldırılmıştır. 3030 sayılı kanunda herhangi bir nüfus kriteri bulunmazken yeni yasa toplam nüfusu 750 bini geçen illerin belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesini sağlamıştır. Büyükşehir belediyesi sınırının içinde kalan kırsal alanı kapsamaması sonucunda nüfusun tamamı kentsel nüfusa dönüşmüştür (Tekeli, 2023)
- 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu 18. maddesinde belediyelerin belediye meclisi kararı ile özel sektörle ortak olmalarının mümkün olduğu ifade edilmektedir (Karacaer, 2019). Böylece yerel yönetimlerde KÖİ uygulamaları için bir ortam yaratılmıştır.
- 2005 yılı 5366 sayılı Yenileme Yasası (Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması

Hakkında Kanun) planlamada merkezileşen yapıyı gösteren bir diğer yasal düzenleme olmuştur.

- 2011 yılında 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulması sonucu merkezi yönetimin yetki alanı genişletilmiş, yerel yönetimler üzerindeki etkisi ve önceden sınırlı olan kentsel müdahale yetkileri artırılmıştır (Enlil vd., 2020). Yerelleşme söylemleri kapsamında 1985 yılında çıkarılan 3294 sayılı İmar Kanunu ile yerel yönetimlere verilen planlama yetkileri bu bakanlığın kurulması ile bir anlamda yeniden merkezileşmiştir.
- 2011 yılında 641 sayılı KHK ile bölge düzeyindeki planların hazırlanmasında yetkili kurum olan DPT kapatılmış ve Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. İBBS Düzey 2 bölgeleri olan 26 bölgede Kalkınma Bakanlığı'na bağlı kalkınma ajansları açılmış ve bölge planları yapmada görevlendirilmiştir.
- 2011'de çıkartılan 6107 sayılı yasa ile İller Bankası İlbank Anonim Şirketi'ne dönüştürülmüştür.

Görüldüğü üzere; 1980'lerle birlikte Dünya Bankası tarafından yönlendirilen ve dayatılan yapısal uyum programları çerçevesinde çeşitli raporlar ve yasal düzenlemelerle İller Bankası'nın kamusal hizmet alanları kısıtlanmış ve 2011 yılında ise neredeyse yok edilmiştir (Güler, 1997; Kiper, 2008; Serter, 2015). Bir kamu kurumu olarak kamu yararı ilkesiyle var olan İller Bankası bu politikalar çerçevesinde kamu kurumu olma niteliğinden uzaklaştırılarak 2011 yılında 6107 sayılı kanun ile İlbank Anonim Şirketi'ne dönüştürülmüş ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na göre Banka'nın yapısı değiştirilerek Kalkınma ve Yatırım Bankası haline gelmiştir (Gezim & Kiper, 2016; Serter, 2015). Kanun için Türkiye Büyük Milet Meclisi'ne (TBMM) sunulan tasarıda “*mülga İller Bankası'nın temelde il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri ortaklığı ile adı geçen idareleri desteklemek için kurulan bir kredi müessesesi olmasına rağmen, ağırlıklı olarak yatırım faaliyetlerinde bulunmasının Banka'nın asli görevleri ile uyuşmaması*” gerekçe olarak sunulmuştur (Serter, 2015).

İlgili kanunda Banka'nın amacı “*il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli*

müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektedir” şeklinde açıklanmaktadır (6107 sayılı kanun, 2011).

Serter’e (2015) göre, bu statü değişikliğiyle birlikte Banka’nın teknik aracılık görevlerinde ortaya çıkan değişiklikler şunlardır:

- Yerel yönetimler ile inşaat ve sanayi sektörü arasındaki teknik aracı yönü geri plana atılmış hatta ortadan kaldırılmış, yerel yönetimler ve sermaye - özellikle uluslararası- arasında mali aracılık yönü ön plana çıkmıştır.
- Çalışma yöntemi ağırlıklı olarak ihale usulü olmuştur.
- 1983 yılına kadar Banka belediyelerden daha fazla bir kaynağa sahipken yeniden yapılandırma sürecinin başlamasından sonra belediye kaynakları İller Bankası’nın kaynaklarının iki katına ulaşmıştır.

Bankanın kurumsal yapısındaki bu dönüşümle birlikte, uzun süredir İller Bankası’nın hakimiyetinde olan yerel yönetimlerin altyapı finansmanı ve teknik yönetimi Banka’nın denetiminden çıkarılmış, ülke içi kaynaklarla finanse edilen teknik altyapı hizmetleri uluslararası kredi kaynaklarına açılarak, yerel yönetimlerin altyapı sektörü küresel sermaye ile bağlantılı hale getirilmiştir (Serter, 2015). Böylece serbest piyasa koşulları altında faaliyet gösteren İlbank A.Ş., önceden düşük maliyetli kamusal hizmetler sunan bir kamu kurumuyken, günümüzde gelir elde etmek amacıyla arazi üzerinde plan değişikliklerini kullanma çabası içerisinde olan, özel sektör uzantısı bir yapıya dönüşmüştür (Serter, 2015).

Bu dönemden önceki dönemlerde anlatılan tüm değişim öyküsü göstermektedir ki İller Bankası kentsel planlama alanında dönemin koşullarına göre değişen biçimde hizmet etmiş ve planlama alanında birçok iş yapmıştır. Banka 1945’ten itibaren büyüme göstermiş, özellikle 1975-1986 yılları arasında çok daha fazla büyümüş ancak daha sonraki yıllarda değişim küçülme ve tasfiye yönünde olmuştur (Güler, 1997). İlbank A.Ş.’ye dönüşmesiyle birlikte ise Banka’nın planlama ilgili görev ve yetkileri neredeyse son bulmuştur.

Bu dönüşüm bir anda gerçekleşmemiş, özellikle 2001 yılından sonra -1980 ve 1990’lı yıllardaki düzenlenmelerin etkisiyle-Banka yatırım faaliyetlerinden kısmen geri çekilmiştir (Serter, 2015). 2000’li yılların başından itibaren birçok kuruma

planlama yetkisi verilmesiyle İller Bankası'nın kamu kurumu olma niteliği ortadan kalkmaya başlamış, Banka 2003 yılında çıkarılan 4734 sayılı İhale Kanunu'na tabi hale getirilmiştir. Bu yıldan sonra çıkan belediyelerle ilgili birçok kanun -yukarıda anlatılan; 5162, 2985, 5393, 5366 sayılı kanunlar- Banka'nın kamu kurumu niteliğini olumsuz yönde etkilemiştir.

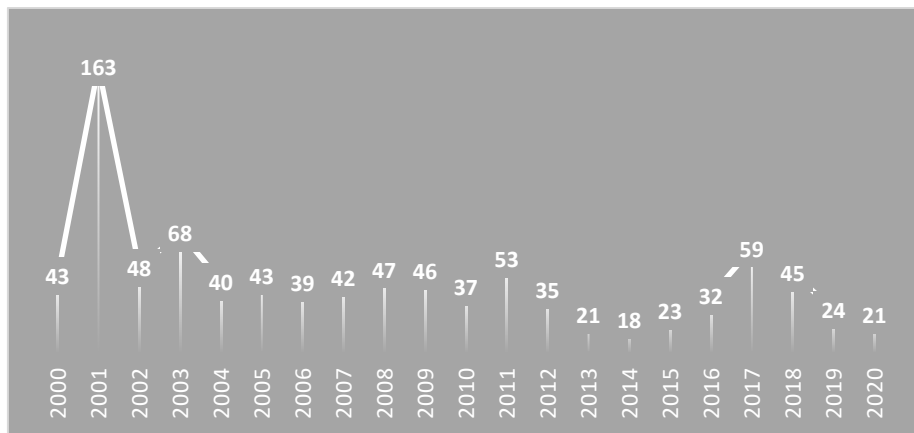
Bu dönüşümün gerçekleşmesinin asıl sebebi 1980'lerde benimsenen neoliberal ekonomi politikalar ile sermayenin uluslararasılaşmasının önünde engel olarak görülen devletin kurumlarının-yapılarının yeniden yapılandırma süreci olmuştur. Dünya Bankası'nın birçok çalışmasında bunun izleri görülmektedir. Bunlardan biri olan 1996 yılında Dünya Bankası tarafından düzenlenen "Kentsel Altyapı, Finansman ve İller Bankası" uluslararası sempozyumunda (International Symposium: Urban Infrastructure, Financing & Organization İller Bankası), Dünya Bankası Türkiye daimi temsilciliği şefi Frederick T. Temple'ın konuşmasıdır. Temple (1996) konuşması; 'Türkiye'de Dünya Bankası Kentsel Proje Finansmanı Deneyimi' başlıklı konuşmasında 'Dünya Bankası tarafından finanse edilen projelerin değerlendirilmesi ve izlenmesi konusunda önemli sorumluluk alacak bir mali aracı kuruma ihtiyacı olduğunu belirtmektedir. Banka'nın buna teorik olarak uygun olmasına karşın pratik olarak uygun olmadığını belirtmiştir. İller Bankası'nın bir mali aracından çok, yerel altyapıyı inşa etmek için merkezi hükümet fonlarını kullanan bir bayındırlık dairesi gibi organize edilmiş olması ve işlev görmesi sebebiyle bu ihtiyaca uygun olmadığını söylemiştir. Ayrıca İller Bankası'nın faaliyetleri, öncelikli olarak merkezi hükümet kaynaklarına bağlı olduğundan, Türkiye'nin yakın zamanda yaşadığı ve yakın gelecekte de karşılaşmaya devam etmesi muhtemel merkezi bütçe kısıtlamalarına karşı oldukça hassas olduğunu eklemiştir" da İller Bankası'nın sermaye birikimi önünde engel olarak görülen kurumlardan biri olduğu ortadadır.

Bir diğer benzer çalışma ise 2002 yılında Dünya Bankası'nın hazırladığı Belediye Sektörü İncelemesi Raporu'dur. Bu raporda İller Bankası'nın yerel yönetimlere sağladığı ucuz hizmetlerin son bularak neoliberal politikalara uyumlu şekilde sadece bankacılık işleviyle uluslararası piyasalar-sermaye ve yerel yönetimler arasında aracılık yapması önerilmiştir (Serter, 2015).

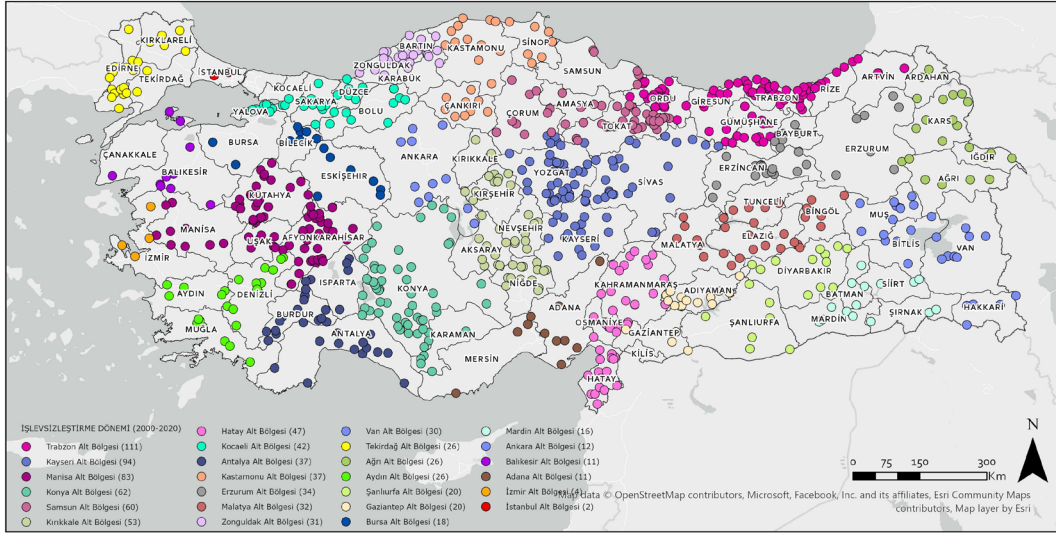
Bu örneklerden de anlaşıldığı üzere Dünya Bankası yeni projelere destek vermek için kamu hizmetini piyasa malı haline getirecek projeci alternatif bürokrasi

önermektedir (Güler, 1996). Bu durum uluslararasılaşmakta olan yabancı sermayenin ve ulusötesi şirketlerin hızlı ve esnek karar üreten yapılanmalar tercih etmesinden kaynaklanmaktadır. Dünya Bankası, bu projelerin yap-işlet-devret modeli gibi çeşitli araçlar kullanılarak özel sektörün teknik birikiminden faydalanarak gerçekleştirilmesini önermektedir. Böylece, sadece finansman sorunlarının değil, aynı zamanda yerel yönetimlerin teknik alandaki eksikliklerinin de giderileceği savunmaktadır (Özkan & Türker, 1998).

Yukarıda ayrıntı bir şekilde anlatıldığı gibi İller Bankası 2011 yılında tasfiye edilmiştir. Bu durumu diğer dönemlerde ele alındığı şekilde İller Bankası'nın planlama faaliyetleri üzerinden de okumak mümkündür. 2000'li yıllarda -1980 ve 1990'larda başlayan düzenlenmelerin etkisi ile- Banka'nın yatırım faaliyetleri kısmen daralmıştır (Serter, 2015). Bu doğrultuda 2000'li yıllarda özellikle 2011 yılında yeniden yapılandırıldıktan sonra Banka yerel yönetimler ve özel sektör arasındaki finans ilişkilerine aracılık eden bir kuruma dönüşmüş ve bu sebeple proje-plan işlerini sadece ihale yöntemiyle ele almaya başlamıştır. Bir önceki dönemde 2611 yerleşme için imar planı hazırlayan Banka'nın planlama faaliyetlerinde önemli bir düşüş yaşanmıştır (Şekil 4.4). Bu dönemde toplam 945 yerleşme için imar planı hazırlamıştır (Harita 4.4). Bu düşüşte yukarıda sözü edilen -sermayenin uluslararasılaşması süreci beraberinde- yasal, yönetsel ve kurumsal düzenlemelerle Banka tarafından uygulanan hibe programının sonlandırılması, ülke genelinde belediye sayısının azaltılması ve belediye kurulması için ölçütlerin değiştirilmesi gibi kamu yönetimine ilişkin kararlarının etkisi büyük olmuştur (Gezim ve Kiper, 2016).

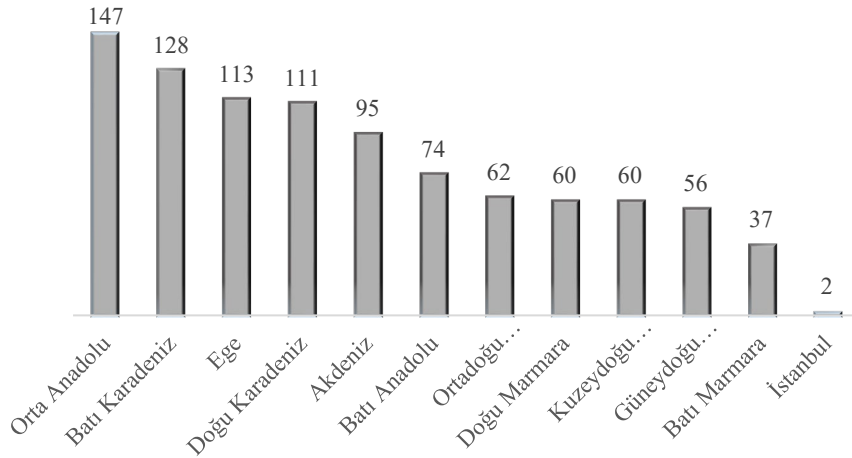


Şekil 4.4 2000-2020 yılları arasında İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin değişimi
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)



Harita 4.4 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin yerleşme düzeyinde coğrafi dağılımı (2000-2020)
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

İller Bankası 2000-2020 yılları arasında 1945'ten 2020'ye kadar yaptığı toplam planın %22'sini bu dönemde gerçekleştirmiştir (Tablo 3.10). Coğrafi bölgeler açısından değerlendirildiğinde %16 oranla en fazla Orta Anadolu Bölgesi'ne plan yaptığı görülmektedir. Daha sonra %14 ile Batı Karadeniz Bölgesi, %12 ile Ege ve Doğu Karadeniz Bölgelerine en fazla sayıda plan yapılmıştır. Bundan önceki tüm dönemlerde en fazla plan yapılan Ege Bölgesi'nin yerine bu dönemde Orta Anadolu Bölgesi geçmiş ve Kayseri Alt Bölgesi ön plana çıkmıştır (Şekil 4.5, Tablo 4.3).



Şekil 4.5 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi (İBBS Düzey 1) bölgelere göre dağılımı (2000-2020)
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Tablo 4.3 İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin coğrafi dağılımı (1975-1999)

İBBS Düzey 1	Oran Sayı	İBBS Düzey 2	Oran Sayı	İBBS Düzey 3	Oran Sayı
TR7 Orta Anadolu Bölgesi	16% 147	TR72 Kayseri Alt Bölgesi	10% 94	TR723 Yozgat	5% 44
		TR71 Kırıkkale Alt Bölgesi	6% 53	TR722 Sivas	3% 26
		TR83 Samsun Alt Bölgesi	6% 60	TR832 Tokat	4% 37
TR8 Batı Karadeniz Bölgesi	14% 128	TR82 Kastamonu Alt Bölgesi	4% 37		
		TR81 Zonguldak Alt Bölgesi	3% 31		
TR3 Ege Bölgesi	12% 113	TR33 Manisa Alt Bölgesi	9% 83	TR332 Afyonkarahisar	4% 38
				TR333 Kütahya	3% 26
TR9 Doğu Karadeniz Bölgesi	12% 111	TR90 Trabzon Alt Bölgesi	12% 111	TR901 Trabzon	3% 33
				TR902 Ordu	3% 28
TR6 Akdeniz Bölgesi	10% 95	TR63 Hatay Alt Bölgesi	5% 47		
		TR61 Antalya Alt Bölgesi	4% 37		
TR5 Batı Anadolu Bölgesi	8% 74	TR52 Konya Alt Bölgesi	7% 62	TR521 Konya	6% 57
TRB Ortadoğu Anadolu Bölgesi	7% 62	TRB2 Van Alt Bölgesi	3% 30		
TR4 Doğu Marmara Bölgesi	6% 60	TR42 Kocaeli Alt Bölgesi	4% 42		

Toplam plan sayısı**22%* 945**

*1945-2020 arasındaki toplam plan sayısı içinde bu dönemin payını göstermektedir.

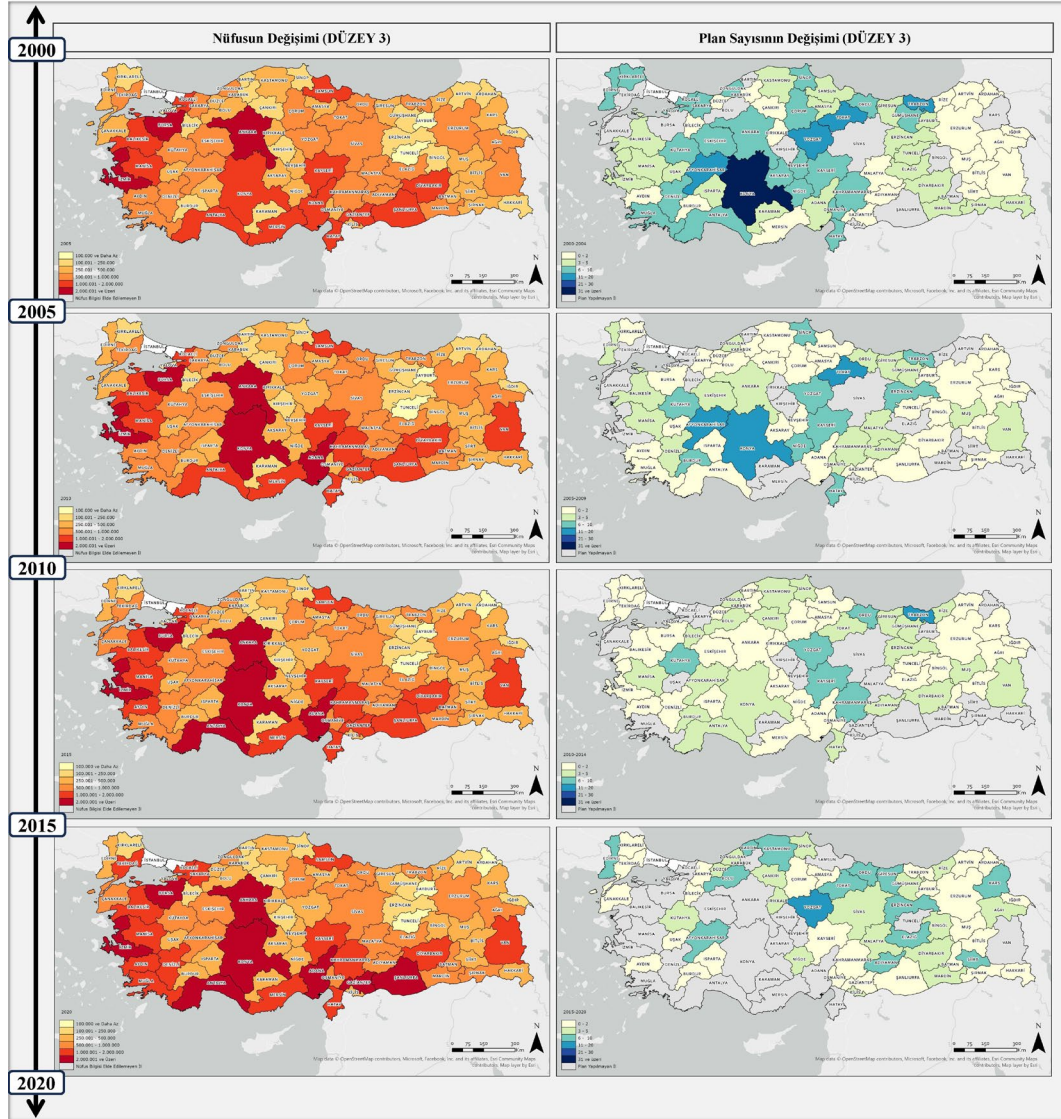
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Harita 4.5 incelendiğinde ise bu dönemde özellikle 1980'lerde serbestleşme politikaları doğrultusunda yeni sanayi odakları (Anadolu Kaplanları) olarak ortaya çıkan kentlerin olduğu bölgelerdeki yoğunlaşma dikkat çekmektedir. Bu illerden ³⁰ Konya, Afyon, Kayseri, Edirne, Adıyaman, Denizli, Çorum illeri Banka'nın en fazla plan yaptığı iller arasındadır.

**Harita 4.5** İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımı (2000-2020)*(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)*

³⁰ Denizli, Gaziantep, Konya, Karaman, Kayseri, Kahramanmaraş, Edirne, Uşak, Afyon, Çorum, Adıyaman, Malatya.

Banka'nın plan sayılarının ve nüfusun 5 yıllık periyotlarla değişimini gösteren Harita 4.6'da 2004 yılından sonra plan sayısının yukarıda bahsedilen yeni sanayi odaklarında da düşmeye başladığı görülmektedir. 2011 yılında Banka tasfiye olduktan sonra bazı illerde neredeyse hiç plan yapılmamıştır.



Harita 4.6 2000-2020 yılları arasında nüfusun ve İller Bankası'nın planlama faaliyetlerinin (İBBS Düzey 3 bölgelerine göre) coğrafi dağılımının değişimi
(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

2011 yılında İller Bankası'nın İlbank A.Ş.'ye dönüşmesinin devamında da kent, kent planlama, yerel yönetimler gibi alanlarda yapılan değişikliklerle her alanda parçalanmış yapı oluşturulmaya devam etmiştir. Bu anlamda 2001 yılından sonra yapılan düzenlemeler şöyledir;

- 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Büyükşehir Yasası, Türkiye'nin kentleşme pratiğinde önemli bir değişime sebep olmuştur. Bu yasa toplam

29 ilde il idari sınırları büyükşehir belediye sınırları haline getirerek kırsal alanda yaşayan yüksek bir nüfusu büyükşehir belediye sınırları içerisine dahil etmiş, yaklaşık 60 milyon kişi büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşamaya başlamıştır (Yıldırım ve Ayhan Selçuk, 2013). Yasanın yürürlüğe konmasıyla birlikte Türkiye kentsel nüfusu bir yıl içinde %14,2 artmıştır (TUİK, 2018).

- 2012’de çıkarılan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kentsel dönüşüm çözümü olarak çıkartılmıştır. Bu yasayla parsel bazında dönüşüm uygulamalarının önü açılmıştır.
- 2014 yılında yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ise son dönemin planlamayı etkileyen önemli düzenlemelerindendir. Yönetmelik, mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları, nazım ve uygulama imar planları, koruma amaçlı imar planları, bütünleşik kıyı alanı planı ve kentsel tasarım projelerinin yapım, inceleme, onay ve yürürlüğe girmesine dair iş ve süreçlerin tamamını içermektedir (Özdemir Sönmez, 2017).
- 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi’ne geçilmiştir. Planlama yetkisi merkezi yönetimin farklı organlarına verilmiş ve planlamadaki etkisi daha da azalmıştır (Büyükcivelek, 2022). Cumhurbaşkanlığı çatısı altında merkezi bir yapı oluşmuş ve farklı ölçeklerde plan yapma-onama yetkisi birden fazla bakanlık arasında paylaştırılmıştır; ancak bu kurumlar arasında nasıl bir koordinasyon sağlanacağı belirsizlik taşımaktadır (İbişoğlu, 2023).

Yerleşmeyi artırma ve hızla artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılama gibi amaçlarla siyasi kararlar doğrultusunda oluşturulan çeşitli yasal düzenlemeler ile kentleşmeye farklı bir boyut kazandırılmakta, bu düzenlemeler yerleşmeyi zayıflatarak merkezileşmeyi hatta otoriterleşmeyi güçlendirmektedir (Alkan, 2015). Tekeli (2023) 1980’lerde ortaya çıkan azman sanayi kentinin bu dönemde kentsel bölgeye dönüşerek kent ve kır arasındaki ayrımın görülemez hale geldiğini belirtmektedir. AKP iktidarının dış göç politikasına bağlı olarak ülkede önceki dönemlere göre farklı nicelikte ve nitelikte bir demografik geçiş yaşanmaktadır (Tekeli, 2023). Görüldüğü üzere 2000’li yılların başlarından itibaren yasal yönetsel düzenlemelerle

görev ve yetki anlamında planlama sistemi parçalanmış, kentsel yapı değişmiş ve kent planlamada önemli bir role sahip olan İller Bankası'nın kamu kurumu olma niteliği ve planlama yetkileri tasfiye edilmiştir. 1980'lerden itibaren Dünya Bankası tarafından yönlendirilen ve dayatılan yapısal uyum programları çerçevesinde oluşturulan -yukarıda aktarılan- çeşitli yasal düzenlemelerin etkisiyle İller Bankası'nın kamusal hizmet alanları kısıtlanmıştır.

Özetlemek gerekirse, işlevsizleşme olarak adlandırılan bu son dönemde özelleştirme politikalarına ağırlık verilerek, özel sektör planlama süreçlerinin önemli bir aktörü haline getirilmiştir. İller Bankası da özel sektöre yönelik hizmetler sunan (belediyeler ve özel sektör arasında aracı-danışman) bir kurumsal yapıya bürünmüştür. Tablo 4.4'te bu dönemin özet değerlendirmesi bulunmaktadır.

Tablo 4.4 İşlevsizleşme dönemi özet değerlendirmesi

EKONOMİ-SİYASET-DEVLET	KENT-PLANLAMA- İLGİLİ DÜZENLEMELER	İLLER BANKASI GÖREV-YETKİ VE İLGİLİ DÜZENLEMELER	ÜLKE MEKANINA YANSIMALAR	BANKA PLANLAMA FAALİYETLERİ
2001 yılı şiddetli ekonomik kriz ve siyasi çalkantı ortamı Neoliberal popülizm Girişimci devlet AK Parti iktidarı Devlet sermayesi ve özel sermaye işbirliği Küresel ekonomiyle bütünleşme politikaları-yabancı sermayenin ağırlığının artması Neoliberalizmin kurumsallaşması Yeniden düzenleme dönemi Aşırı özelleştirmeler ---Sektörlerde devletin varlığı neredeyse yok olmuştur Artan devlet müdahaleleri ile merkezileşme ve otoriterleşme KİT'lerin özelleştirilmeleri ---rekabette zorluk çeken yerli firmaların yerini küçük ölçekli ihracata dayanan firmaların alması 2008 ekonomik krizi 2020 pandemi	Büyük ölçekli firmaların ve küresel sermaye akışlarının gayrimenkul piyasasına yönelmesinin getirdiği kar odaklı büyük ölçekli projeler Sermayenin en önemli birikim aracı -- Kentsel toprak ve gayrimenkul geliştirme Devletin girişimci rolüyle bir aktör olarak gayrimenkul piyasasına girmesi ve yeni finansal araçlar geliştirilmesinin yatırım ortamını yeniden biçimlendirmesi Yerel yönetimlerin planlama çabaları yanında plana rağmen getirilen yatırım kararları Parçacıl düzenlemeler planlama yetkisinin çok fazla kuruma verilmesi ile merkezileşmiş ve tepeden inme bir yapılanma --2001-4708 sayılı Yapı Denetimi Yasası --2004-TOKİ'nin yetkilerinin çok genişletilmesi --2004-5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi --2005-5393 sayılı Belediye Kanunu --2005-5366 sayılı Yenileme Kanunu --2011-Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın kurulması --2011-641 sayılı KHK ile DPT kapatılmış ve Kalkınma Bakanlığı kurularak bölge planları bu bakanlığa bağlı kalkınma ajansları tarafından yapılmaya başlanmıştır. ---2018 Kalkınma ajansları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlanıyor --2012-6306 sayılı Afet Yasası --2012-6360 sayılı Büyükşehir Yasası --2014-Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği --2018-Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi- planlama yetkisi merkezi yönetime bağlı çeşitli birimlere devredilmiş ve bunun sonucunda yerel yönetimlerin planlamada gücü ve etkisi iyice azalmıştır Çok parçalanmış, merkezileşmiş kurumsal yapı, tepeden inme kararlarla gelen büyük ölçekli projeler Yerel-merkez karşıtlığının yarattığı gerilimler Parçalanıyan-ayrışmış kopuk kent Parçalanıyan planlama Yeniden merkezileşen planlama yetkilerini yerelleşme çabalarını güçsüz kılmakta Geniş kapsamlı rasyonel planlama hala egemen İletişimsel planlama anlayışına dayalı katılımcı, müzakereci arayışlar olsa da uygulamada tam tersi; -- Artan sayı ve büyüklükte büyük ölçekli, tepeden inme, parçacıl projeler ---- Mega projeler ---- Kentsel dönüşüm	1980'lerle birlikte Dünya Bankası tarafından yönlendirilen ve dayatılan yapısal uyum programları çerçevesinde çeşitli raporlar ve yasal düzenlemelerle İller Bankası'nın kamusal hizmet alanları kısıtlanması 2011 yılında 644 sayılı Kanun Hükmünde Karamame ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuş ve İller Bankası bu bakanlığa bağlı olarak işlerine devam etmiştir. 2011'de çıkartılan 6107 sayılı kanun ile İlbank Anonim Şirketi'ne dönüşmüştür. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na göre Banka'nın yapısı değiştirilerek Kalkınma ve Yatırım Bankası haline gelmiştir Planlama ile ilgili görevleri: -Yerel yönetimler ile inşaat ve sanayi sektörü arasındaki teknik aracı yönü geri plana atılmış hatta ortadan kaldırılmış, yerel yönetimler ve sermaye özellikle uluslararası- arasında mali aracılık yönü ön plana çıkmıştır. - Çalışma yöntemi ağırlıklı olarak ihale usulü olmuştur. --2000'li yılların başından itibaren çeşitli yasal aracılığıyla birçok kuruma farklı türde plan yapma yetkisi verilmiştir.	(1) 1980'ler serbestleşme politikaları doğrultusunda ortaya çıkan yeni sanayi odakları (Anadolu Kaplanları) bu dönemde iyice ön plana çıkmışlardır; Denizli, Gaziantep, Konya, Karaman, Kayseri, Kahramanmaraş, Edirne, Uşak, Afyon, Çorum, Adıyaman, Malatya. Bu illerin bazılarında da KİT tabanı bulunmaktadır. (2) Hizmetler ve turizm sektörünün ön plana çıkmasıyla; büyük kenteler ve kıyı kentleri	Toplam 945 (tüm dönemler içinde %22 oranı) yerleşmeye plan yapıyor. İller Bankası'nın planlama faaliyetleri coğrafi bölgeler; ----Düzey 1-%16 oranla en fazla Orta Anadolu Bölgesi, %14 Batı Karadeniz Bölgesi, %12 Ege bölgesi, %12 Doğu Karadeniz, %10 Akdeniz, %8 Batı Anadolu. ----Düzey 2: sırasıyla en fazla %12 oranla TR 90 (Trabzon Alt Bölgesi), %10 TR72 (Kayseri Alt Bölgesi), %9TR33 (Manisa Alt Bölgesi), %7 TR52 (Konya Alt Bölgesi), ve %6 TR83 (Samsun alt Bölgesi) bölgelerine en fazla plan yapılmıştır. ----Düzey 3: sırasıyla (sayı 57 plandan 10 plana kadar olan) %6 Konya, Yozgat, Afyonkarahisar, Tokat, Trabzon, Ordu, Kütahya, Sivas, Kayseri, Zonguldak, Erzincan, Niğde, Giresun, Gümüşhane, Edirne, Hatay, Kahramanmaraş, Kastamonu, Antalya, Adıyaman, Denizli, Burdur, Osmaniye, Kırşehir, Ankara, Elazığ, Dişarbakır, Manisa, Bolu, Çankırı, Çorum, Muş. Ekonominin mekânsal etkileri ile birlikte değerlendirildiğinde bu dönem; (1) Yeni sanayi odakları; Konya, Afyon, Kayseri, Edirne, Adıyaman, Denizli, Çorum (2) Antalya, Muğla.

(Tez kapsamında hazırlanmıştır.)

Bu bölüme kadar tezin amacı ve temel savı doğrultusunda İller Bankası'nın Türkiye'nin kentleşme sürecindeki rolü ele alınmıştır. Tezin giriş bölümünde de belirtildiği şekilde 'sermaye birikiminin geldiği aşama sebebiyle uluslararasılaşma talebi karşısında devletin örgütlenme biçimi değiştiği için İller Bankası tasfiye edilmiştir' savı doğrultusunda yapılan araştırmada varılan sonuçlar özetlenmektedir.

İkinci bölümde de anlatıldığı gibi sermaye birikiminin aşamaları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı zamanlarda gerçekleşmekte ve bununla birlikte devletin rolü de farklılaşmaktadır (Oğuz, 2015; Akçay, 2007). Bu iki unsuru birbirinden bağımsız değerlendirmek mümkün değildir. Çalışmanın yöntem bölümünde de açıklandığı gibi bu çalışmada; bu iki unsur-yapı ilişkisel-diyalektik bir bakış açısıyla ele alınmıştır.

Bu kapsamda çalışmanın ikinci bölümünde 'sermaye birikim süreçlerinde devletin değişen rolü küresel ve tarihsel bağlamda ve Türkiye'ye yansımaları' dikkate alınarak ortaya konmuştur. İller Bankası'nın öncülü olan Belediyeler Bankası dünyada üretken sermayenin uluslararasılaşması evresinde kurulmuştur. Bu dönem Türkiye için Erken Cumhuriyet dönemine denk gelmektedir. Yeni kurulan Cumhuriyet ulusal bir sermaye yaratma doğrultusunda kurumsal örgütlenmesini yeniden yapmaktadır. Çünkü yeni bir ulus devlet inşası söz konusudur. İmparatorluk sistemine dayanan bir düzenden, ulus devlet düzenine geçişin başlangıcı olması sebebiyle önemli bir dönüm noktası niteliği taşımaktadır. Ulusal bir sermaye birikiminin oluşması için birçok ekonomik politika oluşturulmuştur. Ayrıca Cumhuriyet savaşlardan sonra kurulduğu için, savaşların kentler üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak ve sağlıklı-modern kentleri inşa etmek için hedefler de belirlenmiştir. Ancak ülkenin içinde bulunduğu koşullardan (1929 Ekonomik Buhranı ve daha sonra İkinci Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri) dolayı yerel yönetimler kentsel altyapıyı iyileştirmek adına yeterli mali ve teknik kaynağa sahip olmamıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin bu yöndeki sorumlulukları merkezi yönetimin yönlendirmesi ve desteklemesiyle gerçekleşmiştir. Bu

doğrultuda Devlet, 1923-1944 yılları arasında kentsel altyapının sunumu bağlamında birçok yasal, yönetsel ve kurumsal düzenlemelerle hedeflerine uygun olarak kent planları hazırlatmaya başlamıştır.

Devlet ekonominin gelişimini yatırımcı, işletmeciler ve denetleyici rollerle belirlemektedir. Bu rollerle Devlet, dönemin devletçi -sanayinin merkeze alındığı- ekonomi politikalarıyla uyumlu şekilde sanayi gelişme odağı olan büyük belediyeleri kentsel altyapıda önceliklendirmiştir (Özkan ve Türker, 1998). Bu dönemde bölgeler arası bütünleşme amacıyla; İstanbul dışında, Ankara'nın yanı sıra yeni gelişme odaklarının yaratılması, sanayi kentlerinin oluşturulması, sanayi ve tarımsal gelişme bölgelerinin belirlenmesi, demiryolu ağırlıklı ve farklı ulaşım türleri arasında işlevsel ilişkiler kuran ulaşım sisteminin oluşturulması amaçlanmış ve koşullara rağmen kısmen hayata geçirilebilmiştir.

Sözü edilen mekânsal gelişmeye uygun modern kentlerin planlanması için kurulan Belediyeler Bankası ve Belediyeler İmar Heyeti ise ülkenin kentsel altyapı ve imar faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde önemli roller üstlenmişlerdir. Böylece dönemin ekonomi politikaları (sanayileşme politikalarına) paralel mekânsal gelişmeyi sağlayacak yerel altyapı finansman ve yatırım boyutları ile merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmeye başlamıştır. (Güler,1996). Cumhuriyetin kuruluşundan 1945 yılına kadar olan dönemin koşullarına göre şekillenen ekonomi politikaları doğrultusunda ülkenin mekânı şekillenmeye devam etmektedir.

1945 yılına gelindiğinde sermaye birikimi içe kapalı korumacı bir yaklaşımla devlet eliyle gerçekleştirilirken, çok partili sisteme geçişle dış sermayeye açılma gündeme gelmiştir. Ancak yatırımları ağırlıklı olarak devlet gerçekleştirmiş, özel sektör ise kısmen belli sektörlerde yatırım yapmaya başlamıştır. Ekonomik yapı anlamında ülkenin demografik yapısını ve kentsel yapısını en çok etkileyen Marshall yardımları olmuştur. Ülke hızlı bir göç yaşamaya başlamış ve özellikle büyük kentlerde meydana gelen sorunlar planlamanın önemli meselesi haline gelmiştir. Bu kapsamda geleneksel emredici planlama anlayışı kapsamında yukarıdan aşağı süreçlerle verilen makro ölçekli ve merkeziyetçi kararlar ile kentsel gelişme biçimlendirilmeye çalışılmıştır (Enlil vd., 2020). Yeni İmar Kanunu ve İmar İskân Bakanlığının kurulması gibi önemli yasal ve kurumsal düzenlemelerle ülkenin içinde bulunduğu önemli soruna çözümler aranmıştır. Tüm bunlara rağmen

ekonomi politikaları perspektifinde toplumsal ve mekânsal yapı değişmeye devam etmiştir. Ülkenin içinde bulunduğu bu koşullarda kentsel altyapı ve kent planlamanın önemi iyice artmış İller bankası ise bu mekânı oluşturma sürecinde rol alan en önemli aktörlerden biri olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bir önceki dönemde savaşların ve göçlerin etkisiyle meydana gelen demografik değişimin ülke mekanındaki dengesiz dağılımı düzenlemek için yapılan mekânsal uygulamalar 1929 ekonomik buhranı, İkinci Dünya Savaşı gibi sebeplerle pek mümkün olmamıştır. Büyük kentlerin-belediyelerin kentsel altyapı ihtiyaçlarının kısmen sağlandığı şekilde gerçekleşmiştir. 1945 yılından sonra ise İller Bankası planlama çalışmalarının yapılmasına hem maddi kaynak hem de teknik kaynak sağlamada öncülük etmiş ve bu dönemde birçok yerleşmeye çoğunlukla ihale yöntemini kullanarak imar planı yaptırmıştır. Ülkede yaratılması hedeflenen yeni kutuplar ve bu kutupları birbirine bağlayan ulaşım ağı kesişimlerinde mekânsal gelişme yaşanmış, Banka'nın taşra teşkilatı da bu gelişime paralel örgütlenmektedir. Ancak özellikle kırdan kente hızlı kentleşme sonucunda çıkan sorunları çözmek için yapılan düzenlemeler bu dönemin sonuna gelmektedir ve İller Bankası henüz kuruluş aşamasında ve böyle bir sorun karşısında donanımsızdır. Bu sebeple bu dönem Banka'nın öğrenme ya da emekle süreci olarak adlandırılabilir.

1945'ten itibaren Türkiye'de yaşanan dönüşüm küresel kapitalist sistemin sermaye birikim süreci ile bağlantılı olmuştur. Dünyada üretken sermayenin uluslararasılaşması doğrultusunda İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşananlarla birlikte Türkiye'de sermaye birikimi belli bir kesimde büyümeye başlamıştır. Bu durum toplumsal ve siyasi krizlere yol açmıştır. Çok partili sisteme geçilmiş ve Batı ile bütünleşmeyi destekleyen Demokrat parti dönemi başlamıştır. Bunun neticesinde ve Marshall Yardımları ile Türkiye üretken sermayenin dünya çapında uluslararasılaşmasının mekanlarından olmuştur. Bu kapsamda kurumlarını yeniden yapılandırmak durumunda kalmıştır. İller Bankası bu kurumlar arasındadır ve yeni düzenin gerektirdiği şekilde görev ve yetkilerle donatılarak yeniden yapılandırılmış ve tüm dönem boyunca ekonomik mekânın oluşmasında bir destek mekanizması işlevi görerek Türkiye'de sermaye birikimi sürecinin bir parçası olmuştur.

1950'lerin sonunda özellikle hızlı kentleşmenin yarattığı olumsuz koşullarda ülke ekonomik ve siyasi krizler yaşamaktadır. Yaşamakta olan bu krizler sonucunda 27 Mayıs 1960 askeri darbesi olmuş ve sosyal devlet vurgusu içeren 1961 Anayasası

hazırlanmıştır. Dolayısı ile Türkiye için yeni bir üretim-birikim ve düzenleme süreci başlamıştır. Keynesyen ekonomi anlayışında yer alan müdahaleci bir yaklaşımla devlet yeniden yapılanmıştır. Türkiye içe dönük birikim modeline (büyük ölçekli üretimin desteklediği daha yaygın bir birikim) dönerek 1960 yılında planlı kalkınma sürecine geçmiştir. Ekonomi ve devlet anlayışının değişmesiyle birlikte bu anlayışa uygun şekilde yeni bir kurumsal örgütlenme ortaya çıkmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı ise bu dönemde öne çıkan kamu kurumlarının başında gelmektedir. Bu dönemdeki kamu yatırımlarının sektörel ve bölgesel dağılımında DPT'nin önemli bir ağırlığı bulunmaktadır (Eraydın, 2022).

1960'lar bir önceki dönemle benzerlik gösterse de birçok yönden farklı bir dönemdir. Devlet yatırımlarının devam etmiş, aynı zamanda özel yatırımlar teşvik edilmiştir. Hızlı kentleşme karşısındaki adımlar yetersiz kalmış ve bu dönemde kentlerin sorunları iyice derinleşmiştir. Bu sorunlara çözüm bulmak için bu dönemde birçok yasal düzenleme yapılmış, ancak bu düzenlemeler mevcut sorunlara yenilerini eklemiştir. Kent planlama meslek alanında da birçok adım atılmıştır. İller Bankası bu dönemde özellikle büyük kentlerde yaşanan sorunları çözmek adına yarışmalar düzenlemiştir. Bu durum dönemin ekonomi politikaları doğrultusunda derinleşen kentleşme sorunlarına devletin planlama yoluyla müdahalesi şeklinde yorumlanmaktadır. İller Bankası'nın planlama faaliyetleri ise artmakta ancak yaşanan değişimlerin boyutu karşısında yetersiz kalmaktadır. Bu dönemde yine geleneksel emredici planlama anlayışı kapsamında kentsel gelişme biçimlendirilmektedir. Banka yarışmaları için hazırlanan kitapların kapsamlı araştırmalar içermesi ve şehir ve bölge planlama bölümünün ODTÜ'de eğitime başlaması; Türkiye'de planlama kurumunun kurumsallaşması olarak sayılabilir. Bu dönem ülke mekanındaki yansımalar değerlendirildiğinde; hala önceki dönemin etkilerinin yaşandığı ve eklenen yeni sorunlarla birlikte politikaların da değişmeye başlaması sonucunda Erken Cumhuriyet döneminin ve kuruluş dönemlerinin ardıl etkilerinin yaşandığı bir dönem olmuştur.

Dünyada 1970'lerde kapitalist sistemin girdiği krizler ve sonrasında başlayan yeniden yapılanma sürecinin etkileri Türkiye'de açıkça görülmektedir. Dünyada sermayenin uluslararasılaşma süreci hızlanmış ve neoliberal ekonomik politikalar yükselişe geçmiştir. Türkiye de bu dönemde sermayenin uluslararasılaşmasının önündeki engelleri ortadan kaldıran yönde ekonomik politikalar benimsemiş ve bu

yönde yasal-yönetmelik düzenlemeler hayata geçirilmiştir. İthal ikameci sanayiden ihracata yönelik sanayileşmeye geçiş başlamış, ancak sermaye birikimi hala ithal girdiye bağımlı olduğundan aynı zamanda ithal ikame de devam etmektedir. Ancak sektörel açıdan finans ve ticaret sektörünün ön plana çıkması ile sermaye birikiminin büyük sermaye lehine yön değiştirdiğini söylemek mümkündür. Dördüncü bölümde ayrıntılı olarak ele alınan 24 Ocak Kararları ile Türkiye’de dönüşüm başlamış ve devletin örgütlenme biçimini, dolayısıyla kurumlarını değiştiren yasal-yönetmelik düzenlemeler birer birer çıkartılmıştır.

Neoliberal politikaların etkisiyle Türkiye’de uluslararası yatırımcıların katkısıyla ekonomik büyüme ve istikrarın hedeflendiği, planlamanın parçacı yaklaşımlara evrildiği bir sürece girilmiştir. 3194 sayılı İmar Yasası ile planlama yetkilerinin yerel yönetimlere verilmesi sonucu İller Bankası’nın görev alanı yasal zeminde kısıtlanmıştır. Ancak yerel yönetimlerin teknik açıdan yetersiz olması sebebiyle Banka’nın planlama faaliyetleri devam etmiş, hazırladığı plan sayısında önemli bir artış yaşanmıştır. Yetki açısından İller Bankası’nın planlama yetkilerini daraltan bu yasanın Banka’nın yaptığı plan sayısının azalması yönünde beklenen etkisi, ancak bir sonraki dönemde görülmektedir. Bu dönemde ayrıca planlama faaliyetleri üzerinde önemli bir etkisi olan 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Büyükşehir Belediyelerinin yatırım yetkileri İller Bankası’nın görev alanı dışına çıkartılmıştır. Bu sebeple İller Bankası’nın kamu kaynaklarıyla kredi sağlayan rolü belediyeler ile ticari bankalar arasında mali aracılık rolüne dönüşmüştür.

Bu çalışmada öne sürülen ‘bir ulus devlet kurumu olarak kurulan İller Bankası, neoliberal politikaların hâkim olduğu devlet yapısına uygun bir kurum olmadığından 1980’lerle birlikte dönüşüm süreci başlamış ve tasfiye edilmiştir’ temel savının bu dönemden itibaren gerçekleşmeye başladığı açık biçimde görülmektedir. Banka’nın tasfiye süreci bu dönemde başlatılmış ve planlama faaliyetlerini içeren teknik aracılık rolü giderek azalırken mali aracılık yönü ön plana çıkmakla birlikte daralmıştır. 1990’ların ikinci yarısından itibaren ise Dünya Bankası tarafından yönlendirilen ve dayatılan yapısal uyum programları çerçevesinde çeşitli raporlar ve yasal düzenlemelerle neredeyse yok edilmiştir. Bir kamu kurumu olarak kamu yararı ilkesiyle var olan İller Bankası bu doğrultuda benimsenen politikalar neticesinde kamu kurumu olma niteliğinden uzaklaştırılarak

2011 yılında 6107 sayılı kanun ile İlbank Anonim Şirketi'ne dönüştürülmüştür. Böylece uluslararasılaşmakta olan yabancı sermaye ve ulusötesi şirketler için hızlı ve esnek karar üretebilen yapılanmalar oluşmaya başlamıştır. Devlet bu yönde çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemelerle sermayenin uluslararasılaşmasına hizmet etmekte ve dönemim hâkim söylemi olan 'yerelleşme' iddiasının aksine merkezileşmektedir. Bu yasal düzenlemeler ile kentleşmeye farklı bir boyut kazandırılmakta, yerelleşme zayıflatılarak merkezileşme hatta otoriterleşme güçlendirilmektedir.

Tüm bu süreçlerin ülke mekanındaki yansımalarını kısaca özetlemek gerekirse; Erken Cumhuriyet döneminde başlanan ve hedefi özünde ülkede bölgeler arası dengeyi sağlamak olan anlayışın ülke mekanındaki etkisi özellikle kuruluş döneminde görülmekte, 1960'larla birlikte başlayan süreçlerle etkisini yitirmeye başlamakta ve 1980'lerden sonra bu politikaların amacının tam tersine bölgeler arası dengesizliği arttıran değişimler yaşanmıştır.

Ulusal sermaye birikimi sürecinde; ilk olarak Türkiye'de devlet yatırımcı, işletmeci ana aktör olarak tarım, ticaret sermaye birikiminin oluşmasında aktif rol, ithal ikameci sanayileşme politikaları ve planlı kalkınma döneminde ise müdahaleci ve düzenleyici bir rol almıştır. Bu süreçte İller Bankası ise yerel yönetimlere mali ve teknik aracılık yapmaktadır. Özellikle hızlı kentleşmenin olduğu 1950'lerden itibaren teknik aracılık yönü kuvvetlenmiştir. Para sermayenin uluslararası hareketliliğinin arttığı 1980'lerden sonra ise dışa açık koşullarda tekelleşmeye dayanan bir sermaye birikim süreci yaşanmış ve devletin rolü sermayenin serbestleşmesinin olanaklarını artırmaya yönelik olarak kurumları değiştiren, yönlendiren bir aracı olma niteliğine bürünmüştür. Bu süreçte İller Bankası'nın yetkileri daraltılarak teknik aracılık yönü geri plana itilmeye başlanmıştır. 2000'ler dünyada ve Türkiye'de ekonomik ve siyasi krizlerle dolu bir dönemdir. Bu dönemde devlet otoriterleşmeye başlamış, İller Bankası ise işlevsizleştirilerek sadece bankacılık işleviyle uluslararası sermaye ve yerel yönetimler arasında aracı bir şirkete dönüşmüştür.

- 1580 sayılı Belediye Kanunu. (1930). T.C. Resmî Gazete, 1471, 14 Nisan 1930.
- 2301 sayılı Belediyeler Bankası hakkında Kanun (1933). T.C. Resmî Gazete, 2435, 24 Haziran 1933.
- 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984). T.C. Resmî Gazete, 18453, 9 Temmuz 1984.
- 3194 sayılı İmar Kanunu. (1985). T.C. Resmî Gazete, 18749, 9 Mayıs 1985.
- 4759 sayılı İller Bankası Kanunu. (1945). T.C. Resmî Gazete, 6039, 23 Haziran 1945.
- 6107 sayılı yasa ile İller Bankası'nın İLBANK Anonim Şirketi'ne dönüştürülmesi. (2011). T.C. Resmî Gazete, 27840, 8 Şubat 2011.
- 6785 Sayılı İmar Kanunu. (1956). T.C. Resmî Gazete, 9359, 9 Temmuz 1956.
- Akçay, Ü. (2007). *Kapitalizmi planlamak: Türkiye'de planlama ve DPT'nin dönüşümü*. Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Akçay, Ü. (2009). 2001 krizi sonrası yapısal reformlar bağlamında kamu idaresinin yeniden düzenlenmesi: Türkiye'de Merkez Bankası bağımsızlığını nasıl anlamak gerekir? *18. yüzyıldan 21. yüzyıla kamu yönetiminde reform* (s. 251-264.) içinde, Der. Necati Akyıldız vd., Ankara: TODAİE Yayınları.
- Akçay, Ü. (2013). Sermayenin uluslararasılaşması ve devletin dönüşümü: Teknokratik otoriterizmin yükselişi. *Praksis*, 30-31, s.11-39.
- Akçay, Ü. (2019). Türkiye'de neoliberal popülizm, otoriterleşme ve kriz. *Toplum ve Bilim*, 147, s. 46-70.
- Akçay, Ü. ve Türkay, M. (2006). Neoliberalizmden kalkınmacı yaklaşıma; devletin sermaye birikimi sürecindeki yeri üzerine. *İktisat, Siyaset, Devlet üzerine yazılar, Kemali Saybaşı'ya armağan* içinde, Ülman, B. ve İ. Akça (der.). İstanbul: Bağlam, s. 49-65.
- Akıncı, A. (2012). Modern ulus devletlerin doğuşu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 34, s. 61-70.

- Albo, G. (2003). Cracks in the facade: the U.S. and the world economy. *University of Innsbruck*.
- Alkan, A. (2015). Türkiye'nin yeni metropoliten rejimi: otoriteryen kentleşmenin yerel yönetimlerde yeniden yapılanma formu. *Ayrıntı Dergi*. İstanbul.
- Altay, N. O. (1997). Belediye bankacılığı (Avrupa Birliği ülkeleri ve Türkiye'de uygulanan örnekleri). *Ege Belediyeler Birliği*, Yayın No:1, İzmir.
- Altınok, E. (2012). *Kentsel mekânın yeniden organizasyonunun ekonomi politiği ve mülkiyete müdahale 2000 sonrası dönemde İstanbul TOKİ örneği* (Tez No. 302607) [Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Ataay, F. (2001). Türkiye kapitalizminin mekânsal dönüşümü. *Praksis*, 2, s. 53-96.
- Ateş, T. (2010). Planlı plansızlık ortamında şehircilik yarışmaları. *Planlama Dergisi*. Sayı 50. ss. 69-70.
- Bahçe, S. ve Eres, B. (2017). İktisadi yapılar, Türkiye ve değişim. *1920'den Günümüze Türkiye' de Toplumsal Yapı ve Değişim* (ss. 17-71) içinde, Faruk Alpkaya ve Bülent Duru (der.), Phoenix Yayınevi, 4. Baskı, Ankara.
- Balambar, Ş. (2019). *Yerel yönetim bankacılığında kent planlama ve kaynak yaratma arasındaki ilişkinin değişimi: 2011 sonrası İlbank deneyimi* (Tez No. 590654) [Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Bolaç, U. (2018). *Belediyelerin finansmanında İller Bankası A.Ş. 'nin rolü ve banka hizmetlerine yönelik belediyelerin memnuniyet analizi: Bursa Bölge Müdürlüğü örneği* (Tez No. 508310) [Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Boratav, K. (2015). *Türkiye iktisat tarihi 1908- 2009*. İmge Kitabevi Yayınları, 21. Baskı, Ankara.
- Bostanoğlu, Ö. (1990). Türk belediyeciliğinde güncel tarihsellik. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2), 74-93.
- Burnham, P. (1997). Globalisation: states, markets and class relations. *Historical Materialism*, No.1.

- Burnham, P. (2000). Globalization, depoliticization and 'modern' economic management. *The politics of change-globalization, ideology and critique* içinde. Werner Bonefeld and Kosmas Psychopedis (eds.), s.9-30.
- Büyükçivelek, A. B. (2022). Olmak ya da olmamak: Türkiye’de mekânsal planlamanın toplumsal meşruiyetine ilişkin bir tartışma. 9. *Türkiye Şehircilik Kongresi: Planlamanın birikimi, zemini ve ufku* (ss. 118–137) içinde. TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları.
- Çakır, A. E. (2003). *Yapısal uyum sürecinde İller Bankası*. [Basılmamış Yüksek Lisans Tezi]. TODAİE, Ankara.
- Çamur, K. C. (2002). *Belediye imar işleri el kitabı*. TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, İmaj Yayınevi, ss. 21-42. Ankara.
- Çeliktürk, T. (2015). Changing process of the Bank of Municipalities in Turkey: opportunities and Risks. *Global Journal on Humanites & Social Sciences*. 02, pp.170-178.
- Çeliktürk, T. (2018). *1985-2017 dönemi İller Bankası reorganizasyon politikalarının tamamlayıcı analiz yaklaşımı çerçevesinde çözümlenmesi* (Tez No. 559363) [Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı (2023). Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın Tarihçesi, <https://csb.gov.tr/tarihcemiz-i-7012> Son erişim tarihi: 13.07.2023.
- Çınar, T. (1997). *Yerel yönetim bankacılığı Türkiye’deki deneyim: İller Bankası* (Tez No. 62574) [Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Çoker, Z. (1987). Danimarka, Hollanda ve Belçika’da yerel yönetim kuruluşları ve İller Bankası. *İller Bankası Dergisi*, sayı 7, ss. 77-100.
- Çoker, Z. (1989). Yerel yönetimler ve İller Bankası. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Sayı 22/1, s. 23-32.
- Çoker, Z., (1986). *İller Bankası ve mahalli idareler*. Kazancı Matbaacılık, ss. 1-22, Ankara.

- Çuhadaroglu, B. (2011). *Veri zarflama analizini kullanarak İller Bankası A.Ş. Bölge Müdürlüklerinin etkinliğinin ölçümü* (Tez No. 294055) [Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Develi, E. S. (2014). *İllerin gelişiminde altyapı yatırımlarının önemi ve İller Bankası'nın rolü* (Tez No. 369337) [Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Dinçer, İ. (1994). *Türkiye'de ekonomik mekân farklılaşmaları ve planlama*. [Basılmamış Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü].
- Dinçer, İ. (2023). Türkiye kentleşme ve planlama pratiğinde birikenler. *Mimarlık Dergisi*, 430.
- Dinler, G. (2019). *Yerel yönetim hizmetlerinin sağlanmasında İller Bankasının önemi* (Tez No. 594000) [Yüksek Lisans Tezi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Doyran, O. (2020). *Kurumsal yönetim ve performans ilişkisinin incelenmesi: İller Bankası A.Ş. örneği* (Tez No. 711751) [Yüksek Lisans Tezi, Kastamonu Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Duyguluer, F. (2014). İmar (sürecinin yeni) araçları. *Mimarlık Dergisi*, 375.
- Enlil, Z., Dinçer, İ. ve Can Çetin, B. (2020). Planlamada müdahale, regülasyon ve yatırım ikilemleri: İstanbul üzerinden bir değerlendirme. *Hüseyin Kaptan'a armağan: Kent planlama* (ss. 69-84) içinde, (ed.) İclal Dinçer, Zeynep Enlil, YEM Yayın, İstanbul.
- Eraydın, A. (2001). Küreselleşme-yerelleşme ve işlevleri farklılaşan kentler. *Prof. Dr. Cevat Geray'a Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Yayını, No:25,363-392, Ankara.
- Eraydın, A. (2006). Mekânsal süreçlere toplu bakış. *Değişen mekân-mekânsal süreçlere ilişkin tartışma ve araştırmalara toplu bakış: 1923-2003* (ss. 25–67) içinde, A. Eraydın (Ed.), Dost Kitabevi.
- Eraydın, A. (2022). Değişen dinamikler ve planlama: geçmiş deneyimin öğrettikleri, geleceğin koşullarına hazırlık. 9. *Türkiye Şehircilik Kongresi*:

- Planlamanın birikimi, zemini ve ufku* (ss.33-44) içinde. TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları.
- Ercan, F. (1997). *Para ve kapitalizm*. Ceylan Yayıncılık, İstanbul.
- Ercan, F. (2001). *Modernizm, kapitalizm ve azgelişmişlik*. Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Ercan, F., Gültekin-Karakaş D. ve Tanyılmaz, K. (2008). Türkiye’de sermaye birikimi, sanayileşme politikaları ve sektörel değişimler. *Çeşitli yönleriyle Cumhuriyetin 85.yılında Türkiye ekonomisi* (s. 213-254) içinde, (ed: Gülen Elmas Arslan) Ekonomisi, Gazi Üniversitesi Hasan Ali Yücel Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, No:4.
- Esin, N. (2013). *Türkiye’de bir yerel yönetim bankası olarak İller Bankası’nın yerel yönetim finansmanındaki rolü* (Tez No. 358304) [Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Friedman, M. (1988). *Kapitalizm ve özgürlük*. (Çev: D. Erberk ve N. Himmetoğlu). İstanbul: Altın Kitaplar.
- Gezim, G. ve Kiper, P. (2016). Türkiye'nin seksen yıllık kent planlama serüveninde son otuz yılın değerlendirilmesi-İller Bankası deneyimleri. *80 sonrası mekan ve planlama* (ss. 3-20) içinde. Gazi Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara.
- Gökçeer, F. (1993). Kent planlama-uygulama süreci ve belediyeler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(6), ss. 39-46.
- Güçlü, Y. (2003). Yabancı sermaye çekimi yatırımların karşılıklı teşviki ve korunması anlaşmaları. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*. Dışişleri Bakanlığı Yayınları, sayı 8.
- Güler, B. A. (1996). Kentsel altyapı finansmanı-Belediyeler Bankası: 1933-1945. *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı 29/1, ss. 87-105.
- Güler, B. A. (1997). Yerel altyapı yatırımı ve finansmanı: İller Bankası 1945-1995. *Amme İdaresi Dergisi*, 30(1), ss. 43-67.
- Gülgeç, İ. (2010). İller Bankası’nın imar planlama yarışmalarına ait notlar. *Planlama Dergisi*, Sayı 50, ss. 47-50.

- Gümüş, M. (2018). *Yerel yönetimlerin sermaye piyasaları yoluyla finansmanı: Yerel yönetim tahvilleri, yerel yönetim bankacılığı ve iller bankası uygulaması* (Tez No. 492370) [Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Gürbüz, M. (2012). *Analitik araştırma süreçlerinin mekânsal planlamada kullanımı ve CBS uygulamaları; İller Bankası özelinde bir inceleme* (Tez No. 309710) [Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Gürel, A. (2018). *Cumhuriyet'in ilk yıllarından günümüze kalkınma hamleleri: İller Bankasının üstlendiği rol*. [Uzmanlık Tezi, İller Bankası Anonim Şirketi].
- İbişoğlu, Ç. (2023). *Türkiye'de mekânsal plan değerlendirmesinde başvurulabilecek bir çerçeve önerisi: Güney Antalya örneği* (Tez No. 826701) [Doktora Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- İller Bankası (1973). *Kuruluşundan bugüne kadar İller Bankası: 1945-1973*, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara.
- İller Bankası (1993). *Kuruluşundan bugüne İller Bankası 1933-1993*. İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara.
- İller Bankası (2000). *İller Bankası'nın 67 yılı*. İller Bankası Vakıf Matbaası, 81-95, Ankara.
- İller Bankası (2009). *Türkiye'nin Mimarı İller Bankası*.
- İmar ve İskân Bakanlığı Mesken Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı (1973). *50 yılda imar ve yerleşme 1923-1973*. Ankara.
- İnan, A. (1972). *Devletçilik ilkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı 1933*. T.T.K. Basımevi, Ankara.
- Kan, Ö. B. (1997). *Türkiye'de yerel yönetimlerde finansal aracılık ve Türkiye'de bir uygulama önerisi: İller Bankası* (Tez No. 62871) [Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.

- Karacaer, B. (2019). Yerel yönetimlerde kamu-özel iş birliği uygulamaları. *İlbank Dergisi*, yıl:1, sayı 2.
- Karaman, T. (2014). *Türk bankacılık sisteminde kalkınma ve yatırım bankacılığı: İlbank ve kaynak geliştirici faaliyetler* (Tez No. 366620) [Doktora Tezi, Türk Hava Kurumu Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Kaya, Y. (2010). Küreselleşme ve iktisadi entegrasyon bağlamında 2000 Sonrasında Türkiye ekonomisi. *İnsan ve Toplum*, 1 (1), s. 67-86.
- Kaynak, C. (2001). *Kent planlama sürecinde İller Bankası'nın rolü* (Tez No. 116145) [Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Kazgan, G. (2013). Giriş: 1929' dan 2009' dan Türkiye ekonomisinde krizler: nedenleri ve sonuçları üzerine bir inceleme. *Türkiye ekonomisinde krizler (1929-2009): "Ekonomi Politik" Açısından Bir İnceleme* (ss. 1-25) içinde. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, İstanbul.
- Kazgan, G. (2016). *Liberalizmden neoliberalizme: neoliberalizmin getirisi ve götürüsü*. Remzi Kitabevi.
- Keleş, R. (2020). 21. Yüzyılın ilk çeyreğinde konut hakkına yeniden bakmak. *Hüseyin Kaptan'a armağan: Kent planlama* (ss. 127-136) içinde, (ed.) İclal Dinçer, Zeynep Enlil, YEM Yayın, İstanbul.
- Keskinok, H. Ç. (2006). *Kentleşme siyasaları*. Kaynak Yayınları:464.
- Keskinok, H. Ç. (2019). Herman Jansen ve Erken Cumhuriyet döneminde Türkiye'de kent planlamasının temel özellikleri. *Şehircilik yazıları* içinde. ODTÜ Basım İşliği, Ankara.
- Kestane, D. (1996). *İller Bankası ve yerel yönetimlerle ilişkileri*. Devlet Bütçe Uzmanlığı Raporu.
- Keyder, Ç. (1987). *State and class in Turkey: a study in capitalist development*. Verso Books.
- Keyder, Ç. (1996). *Ulusal kalkınmacılığın iflası*. Metis Yayınları, 2.Baskı, İstanbul.

- Keyder, Ç. (2013). İktisadi gelişme ve bunalım: 1950-1980. *Geçiş sürecinde Türkiye* (ss.471-494) içinde. (ed.) Irvin C. Schink, E. Ahmet Tonak. Belge Yayınları.
- Kiper, P. (2008). Bir Cumhuriyet dönemi yapıtı İller Bankası. *Mühendislik ve Mimarlık Öyküleri III*, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, s. 75-91, Ankara.
- Koray, M. ve Topçuoğlu, A. (1995). *Sosyal politika*. Ezgi Kitapevi Yayınları, 3. Baskı, Bursa.
- Kösebalaban, E. (1993). *60 yıllık süreç içinde İller Bankası İmar Planlama Dairesi çalışmalarının değerlendirilmesi*. İller Bankası Genel Müdürlüğü. Ankara.
- Köymen, O. (2014). Türkiye: kırılmaların altındaki süreklilik. *Sermaye Birikirken* (ss. 97-137) içinde, Yordam Kitap, 3. Baskı, İstanbul.
- Meriç, E. B. (2010). *Yeniden yapılanma sürecinin işgörenin performansına etkileri: İller Bankası örneği* (Tez No. 277228) [Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Mukul, İ., ve Yılmaz, M. T. (2010). Birinci coğrafya kongresi açısından uluslaşma süreci. *Education Science Society Journal*, 8(11), s.39-64.
- Namazcı, E. (2013). *Yerel yönetim bankacılığı: İller Bankası'nın İlbank A.Ş.'ye dönüşüm süreci* (Tez No. 345045) [Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Oğuz, Ş. (2015). Sermayenin uluslararasılaşması sürecinde mekânsal farklılaşmalar ve devletin dönüşümü. s. 1-34.
- Okur, Y. (2020). *Kamu kurumlarında yeniden yapılanma; büyükşehir belediye yöneticilerinin algısıyla İller Bankası'nın yeniden yapılandırılması üzerine nitel bir araştırma* (Tez No. 642504) [Doktora Tezi, Kocaeli Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Öktem, B. (2006). Neoliberal küreselleşmenin kentlerde inşası: AKP'nin küresel kent söylemi ve İstanbul'un kentsel dönüşüm projeleri. *Planlama Dergisi*, (2), ss.53-63.

- Özdemir Sönmez, F. N. (2017). Planlamada yeni yasal düzenlemeler. *Kent planlama* (ss. 643–665) içinde. S. S. Özdemir, Ö. B. Özdemir Sarı, & N. Uzun (Eds.). İmge Kitabevi Yayınları.
- Özel, M. (2005). Kentsel gelişme ve kentleşme sürecinde Niğde. *Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı: 2, 120-144.
- Özenoğlu, C. (2011). *İller Bankası'nın Türkiye'deki bölgelerin gelişmişlik düzeyine etkisi* (Tez No. 296752) [Doktora Tezi, Dumlupınar Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Özkan, Ö. & Türker, P. A. (1998). Kentsel altyapı sunumunda merkezi yönetimin tercihleri ve tercihler içinde İller Bankası'nın yeri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C:7, S:1.
- Pehlivan, S. (2021). *Kamu kurumlarında sıfır atık yönetimi: Bursa ilinde bir kamu kuruluşu olarak İlbank Bursa Bölge Müdürlüğü örneği* (Tez No. 706107) [Yüksek Lisans Tezi, Bursa Teknik Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Poulantzas, N. (1978). *State, power, socialism*. (London: New Left Books).
- Reuter, E. (1944). Belediyeler Bankası. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt: 4.
- Sakarya, A. (2014). Türkiye'de ekonomi politikaları ve ülke mekânında değişim 1980 2012. *MEGARON*. 9(4), ss. 243-254.
- Serter, G. (2015). Belediyeler Bankası'ndan İlbank A.Ş.'ye bir dönüşüm öyküsü. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 24(4), ss.1-26.
- Serter, G. (2018). *Türkiye'de 1980 sonrası neoliberal dönemde iktidar-mekân ilişkisi ve muhafazakâr kentin inşası*. (Tez No. 504851) [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Sönmez, S. (2009). Türkiye ekonomisinde neoliberal dönüşüm politikaları ve etkileri. *Küreselleşme, kriz ve Türkiye'de neoliberal dönüşüm* içinde. Nergis Mütevellioğlu, ve Sinan Sonmez (der.). Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

- Şahin, S. Z. (2010). İktidar, meşruiyet, planlama ve kentsel tasarım yarışmaları ilişkisi: araçsallıktan platformluğa uzanan bir yol. *Planlama Dergisi*. Sayı 50. ss.9-28.
- Şengül, H. T. (2001). *Kentsel çelişki ve siyaset: Kapitalist kentleşme süreçleri üzerine yazılar*, İmge Kitabevi.
- Şimşek, A. A. (2007). *Yerel yönetim bankacılığı: İller bankasının değişim süreci üzerine bir inceleme* (Tez No. 201082) [Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) & Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı (IULA-EMME) (1993). *Karşılaştırmalı yerel yönetim bankacılığı araştırması*. TOKİ, IULA -EMME.
- Tarlabölen, M. (1998). *Türk belediye bankacılığının gelişimi ve mahalli hizmetlerin yürütülmesinde İller Bankası'nın fonksiyonu* (Tez No. 64845) [Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Tekeli, İ. (2001). *Türkiye Cumhuriyeti'nin 1930-1980 arasında izlediği sosyal ve ekonomik düzenleme politikaları*.
- Tekeli, İ. (2008). *Türkiye'de bölgesel eşitsizlik ve bölge planlama yazıları*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara.
- Tekeli, İ. (2023). *Türkiye'de kent planlamanın öyküsü nasıl bir dönüm noktasına ulaşmış bulunuyor*. Ankara.
- Tekeli, İ. ve İlkin, S. (2010). *Cumhuriyetin harcı: modernitenin altyapısı oluşurken*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- Tekeli, İ. ve Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye'de belediyeçiliğin evrimi I*. (Ed. Ergun Türkcan). İdareciler Derneği Yayını, Ankara.
- Tekeoğlu, M. ve Ildıran, M. (2012). *Küreselleşme sürecinde kent ekonomileri: Gaziantep örneği*. Türkiye Ekonomi Kurumu.

- Temple, F. T., (1996). World Bank urban project financing experience in Turkey. *International Symposium: Urban Infrastructure, Financing & Organization İller Bankası*.
- TMMOB Şehir Plancıları Odası (2010). Sunuş; planlama ve yarışmalar “Kent plancıları” ile “yarışmalar”: Birlikte anıl(a)mayan iki kavram, Yarışmalar Dizini. *Planlama Dergisi*. sayı:50.
- TODAİE (1993). *İller Bankası reorganizasyon araştırma raporu*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara.
- Topal, K. (2003). *Türkiye’de yerel yönetim bankacılığı (mevcut durum ve reform önerilerine toplu bakış*. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- TÜİK, www.tuik.gov.tr, E.T:11.10.2018
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). T.C. Resmî Gazete, 17863, 9 Kasım 1982.
- Uzel, A. (2010). Ülkemiz kentlerinde planlama kararlarının üretilmesinde yarışma yönteminin egemen olduğu dönem ve yarışma yöntemi üzerine. *Planlama Dergisi*. Sayı 50. ss.51-54.
- Uzman, N. (2022). Erken Cumhuriyet dönemi şehircilik faaliyetleri: Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti. *İlbank Dergisi*, yıl:3, sayı 9.
- Uzun, N. (2017). Kentsel yenileme ve dönüşüm. *Kent planlama* (ss. 583–600) içinde. S. S. Özdemir, Ö. B. Özdemir Sarı, & N. Uzun (Eds.). İmge Kitabevi Yayınları.
- Yaman, S. (2012). *Yerel yönetimlerin finansmanında geçmişten günümüze bir araç: İller Bankası* (Tez No. 317470) [Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Yanaşık, E. (2017). *İller Bankası’nın Türkiye Planlama ve kentleşme tarihi içindeki yeri ve önemi*. [Uzmanlık Tezi, İller Bankası Anonim Şirketi].
- Yaş, H. (2011). *Belediyelerin finansman ihtiyacının karşılanmasında İller Bankası’nın rolü ve yeniden yapılandırılması* (Tez No. 291487) [Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.

- Yeğiner, P. (2019). *Kamu arazilerinin değerlendirilmesinde yerel yönetim bankacılığının rolü: İlbank A.Ş. örneği* (Tez No. 611823) [Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Yeğiner, P., ve Tanrıvermiş, Y. (2021). Dünyada ve Türkiye’de yerel yönetim bankacılığı. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, (31), 23-42.
- Yıldırım, E., Lopcu, K. ve Çakmaklı S. (2011). Türkiye Ekonomisinde iktisadi dalgalanmalar ve krizler: 1980 öncesi ve sonrası üzerine karşılaştırmalı bir inceleme. *Bilsay Kuruç’a Armağan* (ss.1155-1189) içinde. Serdar Şahinkaya ve N. İlter Ertuğrul, Ed., Mülkiyeliler Birliği, Ankara.
- Yıldırım, Z. ve Ayhan Selçuk, İ., (2013). 6360 Sayılı kanun çerçevesinde değişen sınırlar ve genişleyen yetki alanlarının İzmir ili planlama pratiği açısından irdelenmesi. 2. *İzmir Kent Sempozyumu*, s. 431-443, İzmir.
- Yıldız, T. (2012). *Basel II sürecinde kamu bankalarında iç denetimin yeniden yapılandırılması: İller Bankası örneği* (Tez No. 298199) [Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Yılmaz, Ö. (1994). *İller Bankası’nın mahalli idarelerle olan ilişkisinin dünü, bugünü, geleceği* (Tez No. 36494) [Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Ulusal Tez Merkezi.
- Yörükoğlu, F. (2009). Türk belediyeciliğinin gelişim süreci, *Mevzuat Dergisi*, 135.
- Yüceşahin, M.M., Bayar, R. ve Özgür, E. M. (2019). Türkiye’de şehirleşmenin mekânsal dağılışı ve değişimi. *Coğrafi Bilimler Dergisi*, 2(1), 23-39.

TEZDEN ÜRETİLMİŞ YAYINLAR

Makaleler

1. Doğan, K., & Enlil, Z. (2024). İller Bankası'nın Değişen Planlama Faaliyetlerinin Yasal-Yönetmelik Düzenlemeler Bağlamında İrdelenmesi. *Mimarlık Dergisi*. Yayın aşamasında.

