

AKTÜEL OLAYLAR

1. DOĞU MAMARA VE ZONGULDAK BÖLGE PLÂNLARI TOPLANTISI

Dr. Ruşen KELEŞ

İmar ve İskân Bakanlığı, kuruluş kanununun kendisine verdiği görevlerden birini; bölge plânları yapmak ve uygulamak görevini yerine getirmek ve bu suretle nüfusun memleket sathına daha dengeli bir şekilde dağılmasını sağlamak üzere, Doğu Marmara ve Zonguldak havalisinde, ilgili belediyelerle işbirliği yapmak suretiyle bölge plânlama çalışmalarına başlamış bulunuyor. Her iki bölgenin fizikî plânlarının yapılmasına esas teşkil edecek etüd ve araştırmalar, 19-20 Haziran tarihleri arasında İstanbul'da ve 27 Haziranda Ankara'da Bakanlık tarafından tertiplenen iki seminerde ortaya kondu (1).

İstanbul, Bursa, Sakarya ve Kocaeli illerini içine alan Doğu Marmara Bölgesi bütün problemleriyle bir büyük şehir bölgesi özelliği göstermektedir. Ancak, İstanbul'un, gerek nüfus ve iktisadî faaliyetleri, gerekse diğer özellik ve problemleriyle bölgeye hâkim bir şehir olduğu toplantıda açıkça belirdi. Aslında bu bölge, a) bölge içindeki şehir, kasaba ve köyler arasında bir denge kurmak, b) Pendik-İzmit sahilini bölge anlayışına uygun olarak yeniden tanzim etmek ve c) Turizmi bu bölgede geliştirmek için öncelikle ele alınmıştır. Bu önceliğe etkide bulunan en önemli faktörlerden biri, memleketimiz nüfusunun % 30'unun bu bölgede toplanmış olması; nüfus ve iktisadî faaliyetler bakımından bölgenin kuvvetli bir çekim merkezi olarak gelişmesidir.

İlgililerce verilen bilgiye göre, bugün 5 milyon olan bölge nüfusunun, 1980 yılında, yalnız tabii nüfus artışından dolayı 8.5 milyonu bulacağı tahmin edilmiştir. Bugün 1.5 milyon nüfuslu olan İstanbul, o tarihte 3.5 milyon olacaktır. Bu şehrimiz, yurdun muhtelif bölgelerinden nüfus çekmekte olduğu için, nüfusunun birkaç misli daha fazla olması da beklenebilir. Karadeniz, Orta Anadolu

(1) Bakınız: İmar ve İskân Bakanlığı Aylık Bülteni, Sayı 3, 15 Temmuz 1961 s. 2-4

ve Marmara bölgeleri İstanbul'un en fazla nüfus çektiği bölgelerdir.

İstanbul istisna edildiği takdirde, bölge nüfusunun çoğunluğunun tarımla geçindiği görülür. Buna rağmen tarım geliri çok düşüktür. O kadar ki, sabit fiatlarla, bölge tarım geliri 1938 de 2090 T.L. dan, 1960 da 1840 T.L. na düşmüştür. Yapılan hesaplar, çiftçi nüfusun toptan gelire oranının 1980 de bugünkü seviyeden düşük olacağını göstermektedir. Bu azalma şehirleşmeyi hızlandıracaktır. Ancak, bir ailenin köyde yerleştirilme maliyeti 20.000 T.L. olmasına karşılık, şehirde yerleştirilmesinin maliyeti 100.000 T.L. dir. Şehirleşmeden doğan fizikî plânlama problemleri de eklenirse, bölge seviyesindeki plânlamanın Doğu Marmarayı şimdiden çözümü mesele hâline gelmiş birçok problemlerden kurtaracağı ortaya çıkar.

Mesken meselesi bu problemlerin başta gelenlerindedir. Meselâ, sırf İstanbul'da tabii nüfus artışından dolayı yirmi yıl sonra 200.000 meskene ihtiyaç olacağı hesaplanmıştır. Bölge içinden ve dışından olan göçlerle bu rakamın 400.000 i bulacağı tahmin edilmektedir. Halbuki bu şehirde mevcut meskenlerin dörtte birinin gecekondulu olduğu bilinmektedir. Ayrıca binaların % 14 ü çürük ve islâha muhtaç durumdadır. Çürük bina oranı, İzmit'de % 35, Sakarya'da % 17, Bursa'da % 19 dur.

İktisadî temel etüdlerinden çıkarılan sonuçlara göre, İstanbul'da 1955 yılı meslek oranları 1980 de varolduğu takdirde, 800.000 iş teminine ihtiyaç olacaktır. Bu işlerin, 330.000 i imalâtta, 268.000 i perakendecilikte, 119.000 i dağıtımda, 100 .000 i de diğer alanlarda da olacaktır.

Seminerde takdim edilen en dikkate değer çalışmalardan biri, İstanbul civarının mekândan faydalanma haritası olmuştur. Tarım, sanayi, ticaret ve çeşitli resmî hizmetlere ayrılan toprakların fizikî plânlamaya esas olmak üzere bir harita üzerine geçirilmesi yurdumuz için çok yeni şehircilik çalışmalarından birini teşkil etmektedir. Bölgenin; nüfus, mesken, tarım, taşıt, göç ve işgücü durumu ile ilgili olarak yapılan ve özellikle İstanbul bakımından teferruatına inilmiş bulunan etüdler adı geçen bakanlığın ve İstanbul belediyesinin çok dar personel kadrosu ile kısa zamanda başarılı bir bölge plânlama çalışması yaptıklarını göstermektedir. Ancak, bölge plânlarından beklenen faydaların başında, nüfusun yerleşme eğilimlerine bir yön verilmesi, tarım topraklarının korunması ve nihayet millî seviyede tespit ve kabul edilen plânların böl-

gelere in'ikâsının sağlanması gibi hususlar yer alır. Bu hale göre bir yandan İstanbul şehri plânlaması ile Doğu Marmara Bölgesi plânlama faaliyetleri arasında; öte yandan da, bölge seviyesinde yapılacak plânlama çalışmalarında iktisadî, fizikî ve toplumsal çeşitli sektörler arasında yakın bir işbirliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu işbirliğini sağlamak görevi de İmar ve İskân Bakanlığı ile İstanbul Belediyesine ve ayrıca Devlet Plânlama Teşkilâtının Sosyal Plânlama Dairesine düşmektedir. Yalnız bu işbirliğinin başarıyla yapılmasıyla ki, İstanbul'a gelecek nüfusun, Marmara Bölge Plânının göstereceği yönde yerleşmesi imkân dahiline girebilecektir.

Doğu Marmara Bölgesi plânlama çalışmalarına paralel olarak Zonguldak bölgesi de ele alınmış ve bölgenin nüfus, sanayi, enerji, tarım, taşıt ve şehirleşme meseleleri İmar Bakanlığı ilgililerince etüd edilerek seminare sunulmuştur. Zonguldak, Ereğli, Karabük ve Kozlu belediyeleri ile kömür işletmeleri arasında bir koordinasyon bulunmaması, Zonguldak şehrinin daha fazla büyümemesi, fakat gelişmenin Ereğli ve Karabük yönünde olması ve nihayet bu bölgenin bilgi toplama bakımından elverişli bir durumda bulunması, Zonguldak bölge plânlama çalışmalarının bellibaşlı sebepleri arasındadır. Zonguldak şehrinin daha fazla büyümemesi tahmini, limanın genişliyeceği ve şehrin yerleşmeye elverişli olmadığı hususuna dayanmaktadır. Doğu ve Batı Karadeniz ile Doğu Marmara bölgelerinden geniş ölçüde nüfus çeken bölge nüfusu kömür işletmelerinin sağladığı geçinme imkânları sebebiyle artmaktadır. Karabük Demir ve Çelik Sanayii ile, Ereğli'de kurulması kararlaştırılan ikinci ağır sanayi bölgeye olan akını daha da artıracaktır. Aile başına düşen toprağın, 38 dönümden, 1980 de 30 dönüme düşeceği hesaplanmıştır. Yine yapılan hesaplara göre, Zonguldak vilâyeti içinde 200.000 kişi iş arayacak duruma gelecektir. Parçalanmış toprakların birleştirilmesi için bir program yapılabildiği takdirde, yukarıdaki rakam daha da artabilecektir.

Öte yandan, sanayi çevresine alışmış bir işçi kitlesinin yaşamasını sağlamak için asgarî enfastrüktürün sağlanmasına çalışmak gerekiyor. Meselâ İller Bankası, Ereğli'de kurulacak sanayi için 40 milyon liralık bu nevi yatırım yapmayı üzerine almış bulunmaktadır. Ancak, gerek iç Anadoludan gerekse İstanbul'dan bölgeye turist akınını arttırmak için daha başka masraflara da ihtiyaç hasıl olacağı tabiidir.

Bölgede kişi başına düşen tarım geliri 325 T.L. dir. Tarıma ayrılan arazi 1923 denberi devamlı surette artmıştır. O kadar ki, tarıma elverişli topraklardan daha fazlası tarıma tahsis edilmiştir. Dengesiz bir sanayileşme bünyesi arzeden Zonguldak'ın, ağır sanayi bakımından İstanbul'a ikame edilebileceği ileri sürülmektedir. Zonguldak'ta şehir civarındaki topraklar üzerinde kamusal mülkiyetin bulunması, fizikî plânlama çalışmaları bakımından büyük bir avantaj sağlamakla beraber, bundan şimdiye kadar faydalanılmamıştır. 9.5 km. kare tutan şehir topraklarının mülkiyet durumu gözden geçirilirse, bunlardan % 7 sinin özel kişilere, % 6 sinin belediyeye, % 12 sinin EKI'ye ve geri kalan % 62 sinin ise tapulu veya tapusuz olarak devlete ait olduğu görülür. Bölge plânlama çalışmaları için bu durum gerçekten büyük bir avantajdır.

Zonguldak'ta mevcut meskenlerden 4000 inin (% 43), sırf mülkiyet durumundan dolayı gecekondü olduğu anlaşılmıştır. İskân şartı ve bina durumu bakımından iyi olmakla beraber, insan başına düşen oda sayısı bakımından meskenlerin ihtiyacı karşılamaktan uzak oldukları belirtilmektedir. Bölge içinde Karabük de mesken bakımından iyi bir durum arzetmiyor.

Yurdun nüfus dağılışında, mevcut imkânları ile dahi bir çekim merkezi karakteri arzeden Zonguldak bölgesinin, kuvvetlendirilecek bir iktisadî temel ve sınaî yatırımlar vasıtasıyla, gerekli sabit sosyal sermaye masrafları da eklenerek, birinci plânda bir plânlı bölge hâline getirilmesi, seminerde takdim edilen ön çalışmaların daha fazla geliştirilerek bölge plânına mesnet teşkil edecek güvenirliliği kazanmasına bağlı kalacaktır. Ancak, İmar ve İskân Bakanlığınca son derece önemle ele alınan İstanbul ve Zonguldak gibi plânlama önceliğine sahip bölgelere Devlet Plânlama Teşkilâtı ve siyasî organlarca da yatırım ve gelişme önceliği tanınmasında bu konuda gerekli koordinasyon sağlanamıyacaksa, adı geçen bakanlığın beyhude gayret sarfetmemesinde isabet olur kanısındayız.

2. DÜNYA MESKEN VE PLÂNLAMA KONGRESİ

25 inci Dünya Mesken ve Plânlama Kongresi 500 den fazla delegenin iştiraki ile, 28 Mayıs - 3 Haziran 1960 tarihleri arasında Puerto Rico'da San Juan şehrinde toplandı (1). Aradan bir yıllık bir zaman geçmiş olmasına rağmen, kongrede ele alınan konuların aktüel önemini muhafaza etmesi, bizi, tartışma konuları üzerinde durmağa sevk ediyor. Milletlerarası Mesken ve Plânlama Federasyonu ile Amerikalı Ülkeler Arası Plânlama Derneği tarafından

(1) Kongre hakkında daha önce bilgi verilememesi, dergimizin son sayılarındaki gecikmeden dolayıdır.

müştereken tertiplenen kongrenin çalışmaları esas itibariyle iktisaden az gelişmiş ülkelerin mesken ve plânlama problemleri ve bu arada iki ana tema üzerinde toplanmıştır :

I. Fizikî plânlamanın iktisadî ve toplumsal gelişmeye yardımı,

II. Destekli imece (aided self-help) sistemi ve karşılıklı yardım (mutual aid) gibi metodların genel mesken programları içindeki yeri.

Kongrenin başlıca amacı; hükûmetlere, özel ve akademik kurumlara, şehir ve bölge plâncılarına ve mesken ve plânlama konularının teknik ve idarî cepheleriyle meşgul olanlara bir hizmet olmak üzere, çağdaş mesken ve plânlama programlarının mahiyetini tahlil etmek ve bunlarla ilgili problemlerin hallinde kullanılan vasıta ve metodları değerlendirmektedir.

Bu amacın gerçekleşmesini sağlamak üzere, kongreye katılan üye devletler tarafından yukarıda zikredilen iki konu hakkında hazırlanan raporlar özetlenerek bir sınıflandırmaya tâbi tutulmuş ve tartışmalar bunlar üzerinde cereyan etmiştir. Biz de bu sınıflandırmaya uyarak, kongreye fiilen katılan ülkelerde evvelâ iktisadî ve fizikî plânlamanın bağlantılarını, daha sonra da, kendi evini yapana yardım sisteminin tatbikatını gözden geçirebiliriz.

TEMA : I. İKTİSADÎ ve FİZİKÎ PLÂNLAMA :

I numaralı tema, fizikî plânlamanın hâlihazır kavramsal çerçevesi, hükûmet bünyesinde plânlama vetiresinin işgal ettiği yer ve nihayet plânlamanın vasıta ve metodları olmak üzere üç tâli başlık altında ele alınabilir:

A) Fizikî Plânlama :

a. Plânlama Sistemleri

Kongreye raporla katılan ülkelerde, daha çok tarihsel gelişmelerinin bir sonucu olarak, fizikî plânlamanın iki ana yönde gelişmiş olduğu görülmektedir. Birbirinden kesin çizgilerle ayrılama-makla beraber biz bunları iki ayrı plânlama sistemi olarak müta-lâa ediyor ve özelliklerini belirtmeğe çalışıyoruz. Birinci guruba dâhil 14 ülkede fizikî plânlama aşağıdaki esaslara dayanmaktadır :

1. Millî iktisadî ve toplumsal amaçlar merkezde tespit olunmakta ve hükûmetler bu amaçlara varmak üzere özel yüklenimlerde bulunmaktadır.

2. Plânlama faaliyeti, merkezden mahallî idare birimlerine doğru inmekte ve mahallî plânlama çalışmaları, bölge seviyesindeki bir teşkilâtın kontrolü altında bulunmaktadır.

3. Millî ekonominin gelişme derecesi nispetinde, fizikî plânlama faaliyeti de, bölgesel ve mahallî plânlama birimleri kanaliyle alt kademelere kadar uzanmaktadır.

Bu guruba giren ülkelerin bir kısmında yukarıda özetlenen vasıflar daha barizdir. Bunlar, Fransa, Japonya, Polonya, İspanya ve Yugoslavya'dır. Gurubun diğer ülkeleri ise, Küba, İsrail, Jamaica, Pakistan, Peru, Puerto Rico, Hollânda Ginesi ve Siam'dır.

İkinci guruba giren 15 ülkede fizikî plânlamanın dayandığı esaslar ise üç nokta etrafında toplanabilir :

1. Millî iktisadî ve toplumsal amaçlar genel olarak çok büyük rakamlar hâlinde ifade olunmakta, fakat devlet bu amaçların gerektirdiği şehir hizmetlerinin kuruluş yerini, zamanını ve mahiyetini kordine etmek için nadiren müdahalede bulunmaktadır.

2. Fizikî plânlama daha çok mahallî seviyede başlamakta, plânlama vetiresinin bir başka safhasında bölgesel plânlama yolu ile daha geniş coğrafî alanlara doğru yayılmaktadır.

3. Devletin müdahale derecesine göre, mahallî seviyedeki plânlama da, millî seviyedeki plânlama ile bir ahenge varacak şekilde genişlemektedir.

Fizikî plânlamanın bu özellikleri, ikinci guruba giren ülkelerden, Avusturalya, Kolombiya, Danimarka, İngiltere, Finlândiya, Malezya, Hollânda, Portekiz ve Taivan'da; Brezilya, Kanada, Norveç, İsviçre, Amerika Birleşik Devletleri ve Batı Almanya'da olduğundan daha bariz durumdadır.

b. Fizikî Plânlamanın Amaçları :

Fizikî plânlama genel olarak iki amaca hizmet etmektedir. Bir kere, fizikî plânlar, toplumsal ve iktisadî plân ve amaçların gerçekleştirilmesinde bir vasıta olarak kullanılır. İkinci olarak da, geçmişteki kamusal ve özel faaliyetler, kontrol ve koordinasyon eksikliği sebebiyle birtakım problemler doğurduğu zaman, fizikî plânlar, bunların halli için hazırlanacak programların gerçekleşmesine yardım eder. Bu amaçların her ikisi de, farklı oranlarda olsa bile, bütün ülkelerde fizikî plânlamanın hedefleri arasında yer almaktadır. Ancak, işaret etmek gerekir ki, bu iki amaçtan birincisi

daha çok, yukarıdaki plânlama sistemleri tasnifinde birinci guruba giren ülkelerde; ikincisi de, ikinci guruba giren ülkelerde fizikî plânlamanın esasını teşkil etmektedir.

Fizikî plânlamanın toplumsal amaçları ile; nüfusu bütün yurt sathına dengeli ve iktisadî bir şekilde dağıtmak, toprak servetinden en iyi şekilde faydalanmak, köysel ve şehirsal bütün yerleşmelere kültürel ve toplumsal hizmetleri sağlamak, şehir ve köy hayatını birleştiren bir bölgesel hayat tarzı yaratmak ve nihayet, arsa spekülasyonunu ortadan kaldırmak kastedilmektedir.

Öte yandan, **fizikî plânlamanın iktisadî amaçları**, «büyüme» ve «gelişme» kelimeleriyle özetlenebilir. Bundan başka, bu genel amaçların yanında birtakım özel unsurlar vardır ki, onları da; dengeli bir bölgesel gelişme, yeni bir şehirleşme bünyesinin yaratılması, tarım ve sanayiın dengeli bir iktisadî kalkınma yönünde gelişmesinin teşvik edilmesi ve tabii kaynakların geliştirilmesi şeklinde sıralayabiliriz.

c. Fizikî plânlama ile toplu plânlamanın münasebetleri:

Fizikî plânlar, toplu plânlamaya çeşitli alanlarda etkide bulunmaktadır. Bunlar, toplumsal ve iktisadî faaliyetlerin kuruluş yerlerinin tâyini, verimlilik ve sermaye terakümü, tabii kaynakların korunması ve geliştirilmesi, nüfusun temerküzü ve dağılması ile hayat standartları gibi alanlardır. Biz burada bunlardan, kongreye rapor sunan ülkelerde tatbikatına en çok rastlanan birkaçına dokunmak istegindeyiz.

Fizikî plânlar, toplumsal ve iktisadî faaliyetlerin mahiyetini ve kuruluş yerlerini gösterir ve bu maksatla, topraktan faydalanma şekillerini, yapılacak inşaatın cinsini ve büyüklüğünü, topraktan faydalanmanın kesafetini ve çeşitli hizmetlerin nerelerde kurulacağını tâyine çalışırlar. Plânlama sistemlerine göre yukarıda yaptığımız sınıflandırmada birinci guruba soktuğumuz ülkelerin çoğunda, fizikî plânların uygulanması hükûmete düşen bir görevdir. Hemen hemen bütün ülkelerde, fizikî plânlarda kuruluş yerleri belirtilen kamusal yatırımlar vasıtasıyla toplumsal ve iktisadî faaliyetlerin yönüne etkide bulunmaktadır.

Merkezî hükûmet seviyesinde, fizikî plânlamadan toplu plânlamaya bazı yardımlarda bulunması beklenmektedir. Birinci guruba giren ülkelerin iktisaden az gelişmiş olanlarında, kamusal yatırımlarla güdülen amacın, ekonominin esas bünyesini tarımın hâkimiyetinden çıkarıp, sanayiın hâkimiyeti altına koymak olduğu

göze çarpıyor. Bu ülkelerde, hiç değilse bir süre, verimli faaliyetlerin belli noktalarda temerküz etmesine önem verilmekte, bölgelerarası denge ile o kadar ilgilenilmemektedir. Ekonomileri gelişmiş bulunan diğer bütün ülkelerde ise, fizikî plânlar, bazı bölgelerdeki aşırı temerküzü hafifletmek, bölgelerarası dengesizliği gidermek, faaliyetlerin başka bölgelerde de temerküzünü sağlamak veya bir bölgedeki aşırı gelişmeyi kontrol etmek gibi amaçlara hizmet etmektedirler.

Mahallî seviyede ise, mahallî idarelerinin muhtariyeti tam olan Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada gibi ülkelerde, fizikî plânlardan bazen, özel teşebbüsü belli şehirlere çekmek üzere faydalanılmaktadır. Daha genel bir deyimle, bu plânlar, mahallî seviyede beşerî faaliyetlerin cereyan edeceği özel bir ortam yaratma çabasıdadırlar. Kongreye sunulan raporlardan, bu konuda, bazı bakımlardan daha ileri gidilebilmiş olduğu anlaşılıyor. Sanayiî kuruluş yeri, ulaştırma sistemlerinin plânlanması, idare ve ticaret merkezlerinin geliştirilmesi ve mesken bölgelerinin plânlanması bunlar arasında zikredilebilir.

Verilen raporlarda, fizikî plânlamanın pozitif ve negatif toplumsal yetkilerinden ve vasıtalarından bahsedilmektedir. Okul ve hastahane gibi toplumsal kurumlar ile yeşil sahalar ayrılmasına pozitif etkiler olarak bu maksatla sık sık temas edilmektedir. Fakat, suçluluğun artması, aile hayatındaki bozulmalar, boş zamanların değerlendirilmesi, sınıflar arasındaki anlaşmazlıklar ve vatandaşların kamusal meseleler karşısındaki ilgisizlikleri gibi konular raporlarda fazla yer almamaktadır. Plânlamanın müspet etkilerinin yanıbaşında, birtakım negatif toplumsal gelişmelere de şahid olunmaktadır. Bunlara fizikî plânlamanın kenar - etkileri vasfı verilebilir. Meselâ, Amerika Birleşik Devletleri'nde, büyük bir şehirlerarası şose bir mahalleyi ikiye bölebilmekte ve meselâ Portekiz'de olduğu gibi şehirlerin büyüklüğünü sınırlayan plânlar yüzünden, aşırı temerküz ve arsa spekülasyonu artmaktadır.

Fizikî plânların toplu plânlamaya olan etkisi bir de verimlilik ve sermaye terakümü alanında olmaktadır. Verilen raporlar, şehir ve bölge plânlarının doğrudan doğruya olmasa bile, sermaye terakümüne büyük ölçüde etkide bulduklarını göstermektedir. Bu etki aşağıdaki hallerde beliriyor :

1. Fizikî plânların, gerçeğe uygun sınaî kalkınma tahminlerine dayanması ve bu plânlarla kalkınma ile ilgili faaliyetler arasında zaman bakımından uygunluk sağlanması;

2. Fizikî plânların, yatırım için mevcut sermayenin toplanmasında yardımcı bir rol oynaması;

3. Fizikî plânlarla derpiş edilen bayındırlık yatırımlarının genel ekonomi içindeki yatırımlarda bir artış husule getirmesi; ve nihayet;

4. Fizikî plânlama ile teşvik ve idare olunan sermaye terakümünün, istihsal vetiresinde işgücünün verimliliğini arttırmaya müncer olacak birtakım toplumsal hizmetler sağlaması.

Gerçekten, verimliliğin, şehrin bir istihsal birimi olarak iyi fonksiyon görmesine etkide bulunan birçok faktörlerin muhaselesi olduğu belirtilmiştir. Meselâ, ulaştırma, haberleşme ve enerji durumu, eğitim, sağlık ve mesken şartlarının seviyesi, işçilerin ve teşebbüslerin verimlilik derecesine etkide bulunmaktadır.

Fizikî plânların toplu plânlamaya olan diğer etkileri, tabii kaynakların korunması ve geliştirilmesi ile belli bölgelerde yaşayan insanların hayat standartlarının yükseltilmesi alanında olmaktadır. Nihayet nüfusun temerküzü ve dağılması, temas noktalarından en önemlisini teşkil etmektedir. Nüfus hareketlerine bir yön göstermek suretiyle bölgesel dengesizliklerin giderilmesine çalışılmaktadır. Bununla beraber plânsız nüfus hareketlerinin ciddi toplumsal problemler doğurmasını önlemek mümkün olamamaktadır. Hollânda, İngiltere, Mexico ve Puerto Rico gibi ülkelerin; şehirlerini çeviren bölgeleri, nüfus çekim alanları halinde geliştirerek büyük temerküzleri önleme gayretleri, verdikleri raporlarda devamlı surette zikredilmektedir. Fakat, hemen hemen hiçbir ülkede fizikî plânlar ve şehir hizmetleri, köylerden şehirlere olan nüfus hareketleri ile yarışmamaktadır. Malezya adalarında, İngiltere'de ve İsrail'de, bu problemi halletmek için yeni şehirler plânlandığı belirtilmektedir.

B) Plânlamanın hükümet bünyesinde işgal ettiği yer :

Plânlama vetiresinin idarî bünyedeki yeri raporların özeti halinde gösterilebilir. Ancak, bundan önce, plânlama hakkında bazı genellemeler yapmak mümkündür. Şöyle ki :

a) Her ülkede şu veya bu şekilde bir plânlama fonksiyonu vardır. Modern her toplumda, aynı anda yürütülen çeşitli devlet faaliyetleri arasında bir koordinasyon var olmak gerekir. Bununla beraber, bu bakımdan, ülkeler arasında pek çok farklar bulun-

duğu görülmektedir. Plânlama görevi, kamusal ve özel sektörler arasında değişik oranlarda paylaşılacağı gibi, kamusal sektör içinde de, çeşitli hükûmet kademelerinde yapılabilir. Belli bir hükûmet kademesindeki plânlama fonksiyonu da, ya çeşitli daireler arasında bölünür, ya merkezî bir teşkilâtın elinde olur, ya da çoğu zaman olduğu gibi kısmen merkezîleştirilmiş bulunur.

b) Hükûmetlerin plânlama siyasetleri ile plânlama teşkilâtını etkisi altında bırakan birçok faktörler vardır. Bunların en önemlileri; o ülkenin büyüklüğü, iktisaden gelişme seviyesi ve idarî merkeziyetçilik derecesidir. Ülkeler arasındaki farklılıklara rağmen, genel olarak küçük ve az nüfuslu olmak, iktisaden az gelişmiş bulunmak ve idaresi merkezîleşmiş olmak gibi faktörlerden biri veya birkaçı, plânlamanın merkezî hükûmet seviyesinde olması hâli ile birarada görülmektedir. Aksine, geniş ve çok nüfuslu olan, iktisaden ilerlemiş bulunan ve mahallî idareleri kuvvetli ülkelerde plânlama faaliyeti daha ziyade mahallî seviyede cereyan etmektedir.

Bu açıklamadan sonra, rapor sahibi ülkeleri, plânlamanın idarî bünye içindeki yeri bakımından dört guruba ayırarak her birinin özelliklerini gözden geçirebiliriz.

1) Birinci guruba giren ülkelerde, plânların yapılması (plan making) ve uygulanması (implementation) merkezî hükûmet seviyesinde olmaktadır. Fizikî plânlama ile ya bağımsız bir daire, ya da bir bakanlığa bağlı bir kurum meşgul olmaktadır. Plânlamanın merkezî seviyede cereyan etmesi çoğu zaman ülkenin küçük olmasından ileri gelmektedir. Bunun dışında, gelişen ülkeler merkezde bir fizikî plânlama teşkilâtı kurmağa muvaffak olmuş, fakat bunu daha aşağı kademelere ulaştıramamışlardır. Küba, İsrail, Jamaica, Mexico, Pakistan, Peru, Hollânda Ginesi ve Tailand bu guruba soktuğumuz ülkelerdir.

2) İkinci guruba giren ülkelerde, merkezîleşmiş bir plânlama mevcut olmakla beraber, plânlar mahallî seviyede uygulanmaktadır. Fizikî plânlamanın teşkilâtlandırılması, merkezî veya orta kademedeki dairelerin görevidir. Bu orta kademe daireler, o ülkenin siyasî ve coğrafî bölümlerine göre; bölge, federe devlet veya vilâyet kademesindeki daireler olabilir. Plânlamanın cereyan ettiği kademelerde; plânların yapılma ve uygulanma safhalarında çeşitli derecelerde koordinasyon vardır. Bazılarında, fizikî plânlar bütün hükûmet kademelerinde birbirleriyle koordine edilmekte; bazıla-

rında ise, merkezî bir daire tarafından hazırlanmakta olsalar bile, yalnız mahallî seviyede uygulanmaktadırlar. Fizikî plânlamadan sorumlu olan merkezî daire bu ülkelerde de çoğu zaman bir bakanlığa bağlı bulunmaktadır. İkinci guruba giren ülkeler; Fransa, Japonya, Polonya, İspanya ve Yugoslavya'dır.

3) Üçüncü gurup ülkelerde, plânlar ya mahallî idareler tarafından, ya da onların yönetimi altında hazırlanır. Merkezî hükûmet teknik veya malî yardım sağlar; hazırlanan plânlar daha yukarıdaki bir hükûmet kademesinin tasdikine tâbi tutulur. Plânlar yine mahallî seviyede uygulanır. Tatbikatta ülkeden ülkeye değişmekle beraber, bölge seviyesinde plânlama daha çok merkezî hükûmete düşen bir görevdir. Bu gurup ülkeler arasında, Avusturalya, İngiltere, Colombia, Danimarka, Finlandiya, Malezya, Hollânda, Portekiz ve Taivan bulunmaktadır.

4) Nihayet son guruba giren ülkelerde, mahallî idareler oldukça büyük bir muhtariyete sahiptir. Fizikî plânlar mahallî seviyede hazırlanır, kabul edilir ve uygulanır. Merkezî hükûmetten plânlama için teknik ve malî yardım alınmasına rağmen, merkezî hükûmetin rolü tamamiyle istişarîdir. Ve şehir plânlarının merkezin tasdikinden geçmesi gerekmez. Bölge plânlaması, mahallî seviyede, birbirine komşu belediyelerin karşılıklı anlaşması ile olmaktadır. Brezilya, Kanada, Norveç, Amerika Birleşik Devletleri ve İsviçre bu guruba girmektedir.

C) Fizikî Plânlamanın vasıta ve metodları :

I. Fizikî plânlar ve tatbik vasıtaları

a) Fizikî plânlar :

1. Fizikî plânlama sistemlerinden birincisine dâhil bulunan ülkelerde fizikî plânlar millî seviyedeki çeşitli fonksiyonel programları koordine etmek amacını güden vesikalar olarak mütalâa edilmektedir. Bu plânlar, zaman bakımından iki veya üç safhalı olmaktadır : Meselâ, Polonya'da, bir 15 yıllık, bir 5 yıllık, bir de yıllık olmak üzere üç plân hazırlanmaktadır. Bu ülkenin gösterdiği özellik, şehir ve bölge plânlarının sürelerinin, iktisadî plânların sürelerine tekabül etmesi ve böylece bu iki nevi plânlama arasındaki işbirliğini kolaylaştırmasıdır.

Bu ülkelerde fizikî plânlarla stratejik yatırım sektörleri gösterilmeğe çalışılmaktadır. Plânlarla güdülen amaç, her nevi yatı-

rımların vüs'ati ve yeri için yol gösterici bir çerçeve tanzim etmektedir. Yatırımların büyük bir kısmı devlet eliyle yapılmakta ve malî plânlar hiç değilse kısa bir süre için fizikî plânlar içinde yer almaktadır.

Millî plânlar, bu guruba giren bütün ülkelerde mükemmel bölge plânları hâlinde ifadesini bulmamıştır. Plânlama, daha çok, büyümesi memleket için özellikle önem taşıyan belli bölgelere yönelmiştir. Bunlar, ya sür'atle gelişen büyük şehir bölgeleri, ya da, tabii kaynaklarının geliştirilmesi o ülkenin iktisadî plânlarında çok önemli bir yer tutan bölgelerdir.

Nihayet bu ülkelerde fizikî plânlama, idarenin elinde yalnız istişarî bir vasıta değil, yukarıda tespit edilen siyasetin doğrudan doğruya bir tatbik vasıtası olarak kullanılmaktadır.

2. Fizikî plânlama sistemlerinden ikincisine dâhil bulunan ülkelerde ise, mahallî idarelerin kuvvetli olması sebebiyle, fizikî plânlar genel olarak mahallen hazırlanan şehir veya bölge plânlarıdır. Kanada ve Brezilya gibi ülkelerde, komşu şehirlerle onları çevreleyen bölgeler arasında müşterek plânlama yapmayı mümkün kılacak hükümlerin var olduğu görülüyor. Mahallî plânların çoğu kısa süreli olmaktadır.

b) Fizikî plânların kontrol vasıtaları :

Fizikî plânlamanın kontrol vasıtaları, bir fizikî plânın uygulanmasında kullanılan tedbir ve vasıtaların bütünüdür. Kongreye katılan ülkelerin tecrübeleri gösteriyor ki, plânlama kontrollerini, devlet yatırımları üzerindeki kontroller ve özel sektör yatırımları üzerindeki kontroller olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür:

1. Devlet sektörüne giren yatırımlar üzerindeki kontroller millî kaynakların tahsisi ile başlamaktadır. Kongreye rapor sunan ülkelerin hepsinde, kontroller plânlama vetiresinin ayrı ayrı safhalarında cereyan etmekte; devlet yatırımlarının birbirleriyle rasyo dışına çıkmaktadır.

nel bağlantıları olmadığı, ya da kuruluş yerlerinin başarılı bir şekilde plânlanamadığı görülmektedir. Yatırımlar, ilgili dairelerin en çok ihtiyaç duyulan programlarını temsil etmekte ve genel plânın

2. Özel yatırımların fizikî plânlara uygunluğunu sağlamakta kullanılan vasıtaların iki grupta toplandığı görülmektedir :

i) Mekândan faydalanma üzerindeki kontroller :

1. Zoning :

Zoning kontrollerinin, rapor sahibi ülkelerde iki yönde geliştiği görülmektedir. Birinci nevi gelişme teknolojik kıstaslara dayanıyor. Buna göre, başka yerlerde kurulmasına imkân görülmeyen sanayi kuruluş yerleri sınırlandırılmakta ve belli bölgelere inhisar ettirilmektedir. Hollânda da durum böyledir. İkinci olarak, sanayiler, civarda yaşayanları iz'aç etme bakımından sınıflandırılarak, her biri için elverişli kuruluş yerleri tespit edilmektedir.

2. Parselleme faaliyetinin kontrol edilmesi :

Plânlama makamlarının elinde, şehirleşmeyi düzenli bir şekle sokmak için bulunan en önemli bir vasıta da, parselleme faaliyetinin kontrol edilmesidir. Bu, plânlar mevcut olmaksızın da kullanılabilen bir kontrol vasıtasıdır.

3. Mekândan faydalanmanın şekli teferruatı bir şekilde plân da gösterilebilir ve böylece inşa edilecek binaların tipi, Finlândiya'da olduğu gibi, doğrudan doğruya tespit edilir.

4. İmal hakkının devletçe satın alınması :

Devletin, arsa sahiplerine, mülkiyet haklarını sınırlamak için tazminat vermek suretiyle arsalar üzerindeki imarı kontrol etmesi usulü İngiltere'de uygulanmıştır.

5. Kamulaştırma da , özel mülkiyetteki arsaların kamusal maksatlara tahsisi için en elverişli ve en çok kullanılan yollardan biridir.

ii) Malî kontroller :

Raporları özetleyecek olursak, başvuru malî kontrollerin 4 grupta toplandığını görürüz :

1. Kredi kolaylıkları üzerindeki kontroller, teklif edilen inşaat plâna veya zoning nizamlarına uymadığı takdirde, kredi vermemek veya kredileri sigorta etmemek şeklinde olmakta, Yugoslavya ve Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanmaktadır.

2. Vergi muafiyetleri, gelişmesi istenen bölgelerde yerleşmeyi sağlamak üzere, Puerto Rico'da görüldüğü gibi kişilere ve teşebbüslere vergi indirim ve muafiyetleri tanımaktan ibarettir.

3. Pakistan'daki gibi, devletin yapacağı diğer malî yardımlar.

4. Devlet işletmeciliği ile de, arzu edilen yöndeki gelişmeyi sağlamak için, özel kişiler elinde bulunan sektörlerin ve teşebbüslerin devletin mülkiyetine geçmesi kastedilmektedir. Fransa'da uygulanmasına çalışıldığı belirtilmektedir.

II. Plânlama Teşkilâtı

a) Plânlama dairesinin teşkilâtı :

Plânlama daireleri veya birimleri ya istişarî, ya da kontrol fonksiyonu görmektedirler. Kongreye sunulan raporlarda ifade edilen müşterek görüş, plânlama dairesinin doğrudan doğruya hükümet başkanına bağlanması ve ilgili dairelerle yakın münasebette bulunmasını sağlayacak şekilde teşkilâtlandırılması gerektiği merkezindedir.

Rapor sahibi ülkelerde plânlama dairesinin yeri bakımından iki ayrı sistem göze çarpmaktadır: a. Birinci tipte, genel müdürlükler veya bakanlıklar, kendi özel plânlama ihtiyaçları için özel plânlama şubeleri kurmaktadır. Bu nevi plânlama çalışmaları, genel olarak bakanlıklar veya daireler arası bir koordinasyon komitesine lüzum hissettirmektedir. Sonra da, bu koordinasyon komitesinin, yürütme uzvuna bağlanması meselesi gelmektedir. b. İkinci tipte, doğrudan doğruya yürütme uzvunun başına bağlı ve ona karşı sorumlu bir istişarî plânlama kurulu vardır. Ancak, bunun da, başka dairelerle irtibatının sağlanması gerekmektedir. Plânlama dairesinin yetkileri ve personeli de, önemli problemlerden biri olarak ortaya çıkıyor. Bu problemlere hâl çaresi olmak üzere bazı tedbirler alındığı görülmektedir. Bazı ülkelerde plânlama dairesinin başkanı, kabinede diğer bakanlara eşit bir yer işgal etmektedir. Bazılarında ise plânlama dairesi, bellibaşlı kabine üyelerinden kurulu bir yönetim kurulu bulunan muhtar bir teşkilâttir. Nihayet diğer bazı ülkelerde de, plânlama dairesinin başında, doğrudan doğruya icra uzvunun başına karşı sorumlu muhtar bir kurul bulunmaktadır.

Merkezî hükümet seviyesindeki plânlama dairelerinin, hiç olmazsa büyük şehirlerde, bölgesel ve mahallî büroları da bulunmaktadır.

b) Plânlama dairesi personelinin yetiştirilmesi :

Kongreye katılan ülkelerin hepsi plânlama personeli yokluğundan yakınmışlardır. Bu durum, Güney Amerika ve Doğu ülkeleri için daha açık olarak görülmektedir. Kuzey Amerika ve Avrupa

bu bakımdan daha iyi durumdadırlar. O kadar ki, meselâ Pakistan'da şehir ve bölge plâncısı olarak yetişmiş personel sayısı 12 olmasına karşılık, Polonya için bu rakam 1.200 dür.

c) Halkın plânlama vetiresine katılması :

Plânların yapılması ve uygulanması tamamen hukukî yetkilere ve resmî kurumlara dayanmakla beraber, plânlama vetiresi hükümetten ötede daha geniş bir toplumu ilgilendirmekte ve bu ilgilene, halkın plânlamaya katılması şeklinde anlaşılmaktadır. Bu katılma, plânlamanın çeşitli safhalarında ve çeşitli şekillerde olmaktadır. Vatandaşlar ferden veya bazı gurupların temsilcileri sıfatıyla, plânlar yapılırken veya uygulanırken yardıma ihtiyaç duyulduğu zaman dinlenilmektedirler. Vatandaşların plânlamaya katılması, halk toplantılarından, devletçe müesseseler kurulmasından, sergi ve tartışmalardan, gönüllü vatandaş teşekküllerine kadar değişmektedir. Meselâ, Yugoslavya'da, halkı plânların uygulanmasına iştirak ettirmek maksadıyla sergiler açılmakta ve broşürler basılıp dağıtılmaktadır. İngiltere'de halk temsilcileri huzurunda plânlar tartışma konusu yapılır. Malezya adalarında plân tasarısı üç ay müddetle halkın görebileceği yerlere asılır ve tenkidine sunulur. Fransa'da da bölge plânlarının hazırlanması ile ilgili olarak özel teşebbüs sayesinde bölgesel halk komiteleri kurulmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nde birçok şehirlerde halk tarafından seçilmiş plânlama komiteleri vardır.

TEMA II : DESTEKLİ İMECE SİSTEMİ :

II No. lu tema, destekli imece metodu ile karşılıklı yardım sistemlerinden, mesken siyaseti bakımından ne dereceye kadar faydalanılabileceği konusunun tartışılmasına ayrılmıştır. Destekli imece dediğimiz sistem esas itibariyle bir ferden, ailesi, akrabaları veya arkadaşlarından yardım görerek kendi meskenini kendinin inşa etmesini sağlayan ferdî bir teşebbüstür. Karşılıklı yardım sisteminde ise, fertle devlet arasında, aynı maksatla yapılan ve ferden teşebbüse emeğini koymasını sağlayan bir anlaşma bahis konusudur. Kongreye rapor veren ülkelerin tecrübesi, yukarıdaki her iki nevi mesken yapım faaliyetinin de köylerden başlayarak, ancak yakın zamanlarda şehirlerde de uygulanmasına girişilmiş olduğunu gösteriyor. Buna ilâve olarak denilebilir ki, bir ülke ne kadar şehirleşmiş ise, orada destekli imece adı verilen sistem, şehrsel yerlerde daha fazla gelişmiştir. Her iki sistem de, sanayileşme ile yakından ilgilidir. Sanayileşmiş olan ülkelerde bu

sistemlerin uygulanmasında prefabrikasyondan daha çok faydalandığı görülmektedir. Ülkenin sosyal konulardaki hassasiyet derecesi ve orta sınıfın kuvvetli, destekli imece dediğimiz sistemin toplumsal faktörleri arasındadır. Sıralayageldiğimiz sosyo - ekonomik faktörlerden ayrı olarak, birtakım sırf iktisadî faktörler de, bu sistemlere etkide bulunmaktadır. Bu faktörleri sırasıyla görelim: 1. **İşsizlik**: Destekli imece denilen metodu ve karşılıklı yardım sistemini haklı çıkaran en önemli faktör, belki de işsizliktir. Ancak bunun çeşitli yönleri vardır. Kronik işsizlik hallerinde, bu sistemlere bir çare olarak başvurulup vurulmayacağı tartışılabilir. Çünkü, daha zaruri ihtiyaçlara ve daha verimli faaliyetlere yatırım yapmak düşünülebilir. İşsizlik bölgesel olduğu takdirde, emeğin daha değerli olduğu bölgelere göç edebilecek durumda olanları bu maksatla bir yere bağlamak makul değildir denilebilir. Kısmî işsizlik hallerinde ise, bu sistemler nispeten önem kazanabilir. İşsizlik olmadığı zaman ise ne destekli imece metodu ve ne de karşılıklı yardım sistemlerinin uygulanmasını haklı çıkaracak bir sebep yoktur. Ta ki, inşaat sanayiinde ciddî bir buhran var olsun. 2. **Gelir dağılışı** muntazam olmıyan ülkelerde, bu sistemler, mesken yapma faaliyetine iştirak eden ailelerin varlık ve servetini arttırmak suretiyle gelir dağılışına müspet etkide bulunmaktadır. Bu da, her iki sistemden faydalanmayı teşvik eden bir faktördür. 3. **Mesken finansmanı**: Bu sistemleri etkilendiren faktörlerden biri de mesken finansmanı durumudur. Bu konuda üç nevi güçlük karşılaşıldığı görülmektedir. Bunlardan biri, bu sistemler yardımıyla ev yapan kimselerin fakir insanlar olmaları ve dolayısıyla bankalar için rizikolu bir kredi tâlibi teşkil etmeleridir. İkincisi, bu projeler sayesinde yapılan meskenlerin piyasa değerlerinin, kullanılan işçiliğin kalitesiz olması sebebiyle, az olmasıdır. Nihayet, bu meskenlere sağlanan hizmetler, maliyetin bir yüzdesi olarak tespit edildiği için, eksik kalmaktadır. Bütün bu güçlükler, hükûmetin bu nevi mesken yapımı projelerine geniş ölçüde iştirak etmesini zorunlu kılan sebepler arasındadır. Bu bakımdan destek-imece dediğimiz sistem ile karşılıklı yardım sistemi arasında bir ayırım yapmak da mümkün gözükmemektedir. Şöyle ki, destekli imece adı verilen sistemde kişilerin gerek maddî gerekse maddî olmıyan iştiraklerinin miktarı devletinkinden daha fazla olmaktadır.

Toplum bünyesinin adı geçen iki sistemden birini daha kolay benimsemesinde önemli rolü olduğu görülmüyor. Az tabakalaşmış, daha doğrusu iki sınıflı ülkelerde, az gelirlili kitleler arasında, karşılıklı yardım sisteminin kabul edilmeye daha çok elverişli ol-

duğu anlaşılmaktadır. Puerto Rico, Endonezya, Japonya bunlar arasında zikredilebilir. Aynı şekilde, toplum ne kadar fazla tabakalaşmaya maruz kalmışsa, destekli imece diye vasıflandırdığımız sistem o kadar fazla benimsenmektedir. Amerika Birleşik Devletleri, Danimarka, İsveç ve Avusturalya da bu ikinci toplumlar arasında sayılabilir.

Tecrübeler gösteriyor ki bugüne kadar yapılan çalışmalarda, bu sistemlerden daha yeni bir inşa metodu elde edilememiştir. Verimlilik hesapları da, bu projelere katılan insanların, kalifiye inşaat sanayii işçilerinden çok daha az verimli olduklarını göstermektedir. Bu sistemler, inşaat sanayiinin genel olarak gelişmesine yardım etmemekle beraber, prefabrikasyon sayesinde bazı güçlüklerin haline hizmet ederler. Böylece, inşaatın kalitesini kontrol etmek kolaylaşmakta, inşaat süresi kısaltılmakta ve teknik nezaret, takma evin parçalarının basitliği nispetinde azalmaktadır.

Destekli imece ve karşılıklı sistemlerinde başarı sağlamanın teşkilât ile ilgili birtakım faktörlerin de etkisi altında olduğu görülüyor. Bunları da, mevcut mesken şartları, iktisadî güç, çalışma gücü, inşaat tecrübesi ve nihayet çalışma arsu olarak özetlemek mümkündür. Bu sistemle mesken yapımının genel mesken programları içindeki payı, kapitalist, sosyalist ve nihayet komünist ülkelere göre değişmektedir. Komünist ülkelerde, diğer şartlar aynı kaldığı takdirde bu sistem büyük rol oynayabilmektedir. Çünkü, her gelir kategorisindeki insanların projelere katılması mümkündür. Kapitalist ve sosyalist ülkelerde ise özel teşebbüsün arz ettiği meskenlere tâlip olamayan insanlar komünist ülkelerdeki kendi evini yapan kimselerden daha fazla sayıdadır. Özetleyecek olursak denebilir ki, destekli imece denilen sistemin rolü, bu sistemler sayesinde inşa edilen mesken piyasasının durumuna ve devletin mesken problemine atfettiği öneme bağlı kalmaktadır. Yıllık mesken inşaatı rakamları içinde bu sistemlerle inşa edilen meskenlerin nispeti Amerika Birleşik Devletlerinde % 17, Almanya, İsveç ve Puerto Rico'da % 10, Japonya'da % 9, Polonya, Hollânda, Danimarka, İngiltere ve Fransa'da % 8, Yugoslavya ve Norveç'te % 5 dir.

Gerek I, gerekse II numaralı tartışma konularında, kongreye katılan ülkelerin tecrübelerinin, örnek olaylarla da açıklanarak, ilgili bütün ülkelerin istifadesine sunulması kararlaştırılmış ve çalışmalar delegelere büyük bir sergide takdim edilmiştir.