

## ŞEHİR PLÂNLAMASI VE SANAYİ (\*)

Dr. Ruşen Y. KELEŞ

### I. GİRİŞ

Şehircilik, «millî bir yerleşme ve kalkınma politikası içinde, muayyen ilmî metodlara göre yaptığı plân, program ve projelerin hazırlanmasını ve bu maksatla girişilecek yapı faaliyetlerinin gerçekleştirilmesini» (1) kapsayan; ve bütün bu faaliyetlerin rasyonel bir arazi kullanma (land use) politikası ile birlikte yürütüldüğü bir san'at ve bir çalışma alanıdır. Böyle bir tarif, şehirciliğin, gerek millî, gerek bölgesel, gerekse mahallî kademelerde cereyan eden bir **plânlama** vetiresi olduğunu da ifade etmektedir. Çünkü, kaynakların en verimli ve rasyonel kullanılması gereken her yerde plânlamaya baş vurnmak gereklidir. Şehircilik faaliyetlerine sahne teşkil eden toprak da, insanların sahip bulunduğu sınırlı kaynaklardan biri olmak itibariyle, ancak plânlı bir şekilde kullanıldığı takdirde iktisadî ve sosyal verimi yüksek olmaktadır. İşte, toprak kaynağının kullanılması, yani fizikî çevrenin etkilendirilmesi suretiyle insanların refahını arttırmaya çalışan plânlama faaliyetinin adına, şehircilik diyoruz. Bu vasfı dolayısıyla, başka ülkelerde, şehirciliğe, **şehir plânlaması** (city-urban planning), **arazi plânlaması** (la planification du territoire) = (land use planning) = (Landesplanung), ya da sadece **plânlama** denildiği de görülmektedir. (2). Şehirciliğin, bir de yalnız bir şehrin fizikî gelişmesinin plânlanmasını ifade eden dar anlamı vardır. İşte bu şehircilik anlayışı, bugün, birçoklarınca benimsenmekte ve korunmaktadır. Bundan beş yıl öncesine kadar yürürlükte kalan Belediye Yapı ve Yollar Kanununun doğurduğu bu anlayış ve tatbikata, «Yapı ve Yollar şehirciliği» adı verilmektedir. (3). Biz bu yazıda, şehirciliği en geniş anlamıyla gözönünde bulunduracak, dolayısıyla, sanayi ile olan bağlantısını yalnız mahallî değil, fakat

(\*) 26-28 Şubat 1962 de, İstanbul Teknik Üniversitesinde toplanan II. Sanayi Kongresine verilen tebliğin metnidir.

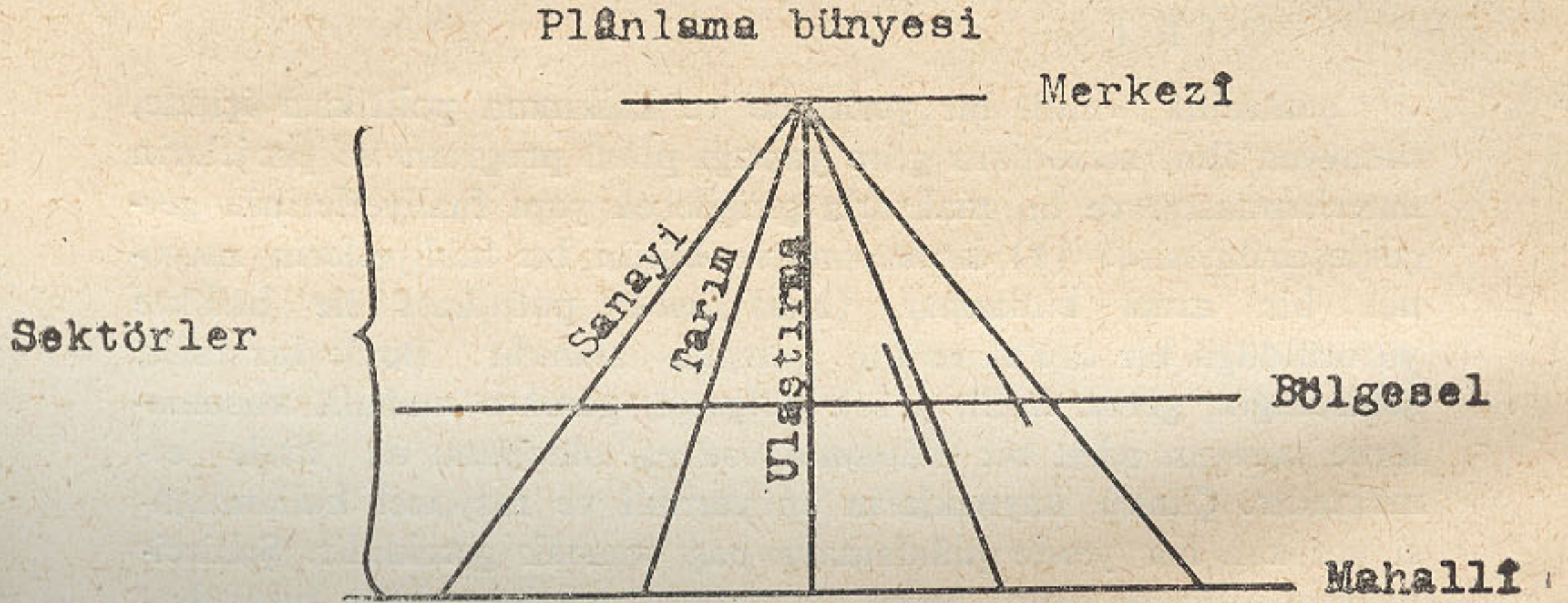
(1) YAVUZ, F., Şehircilik, 1962, s. 10

(2) H.J. SPIWAK (ed.), Glossaire International de Termes Techniques d'Habitation et d'Urbanisme, Amsterdam, 1951. (IFHTP)

— BARDET, G., L'Urbanisme, Paris, 1959, s. 30-32

(3) GERMEN, A., «Şehirciler ve plânlara», III. İskân ve Şehircilik Haftası K. Ankara, 1959, s. 85 - 89

aynı zamanda bölgesel ve millî açılardan da göstermeğe çalışacağız. Bir memlekette plânlama faaliyetinin bünyesi ve plânlama vetiresinin çeşitli safhaları hakkında aşağıda verdiğimiz şematik açıklama, sanayiın genel olarak plânlama ve şehir plânlaması içinde işgal etmekte olduğu yer hakkında bir fikir vermektedir.



#### Plânlama Vetiresinin Safhaları (4)

1. Hedeflerin tayini (goal formulation)
2. Etüd, araştırma ve bilgi toplama (survey = intelligence)
3. Plânlara yapılması (plân making)
4. Uygulama (implementation)
5. Denetleme (control)
6. Gözden geçirme (review)

Sanayiın şehircilik bakımından taşıdığı önemin anlaşılması, sanayie atfedilen anlama da bağlıdır. Sanayiden, ham maddeleri mamul bir hâle getirmek için gösterilen faaliyetlerin ve bu faaliyetlerde bulunmak için gerekli vasıtaların tümünü anlamaktayız. Sanayide çalışan nüfus oranının yüksekliğiyle, şehirleşme derecesinin büyüklüğü, genel olarak iktisaden gelişme derecesiyle doğru

(4) BANFIELD, E.C. «Ends and Means in Planning», *International Social Science Journal*, Vol. II, No: 3, 1959, s. 361-368

— RODWIN, L. and LYNCH, K., *Theory of the Planning Process* (ders notları) MIT, 1960.

orantılı olarak değişmektedir. Sanayi inkılâbını birbuçuk yüzyıl önce yaşamış olan Batılı ülkelerin çoğunun, dikkat edilirse, sanayi ve hizmet sektörlerindeki faal nüfus oranları, şehirleşme dereceleri nispetinde yüksektir. Laissez-faire devrinin kontrolsüz sanayileşme ve şehirleşme hareketleri, bu ülkelerde arazi kullanma şekillerinin mutlaka plânlanması ihtiyacını doğurmuştur. Bu sebeple, şehircilik, gerek tarihî, gerekse fonksiyonel bakımlardan, sanayi-in yer ve toprak ihtiyacının plânlanması gereğinden kaynak almıştır. Plânlama, sanayi ve sanayileşme kavramlarından sonra, bu yazıda sık sık geçecek olan bir terim de şehirleşmedir. Şehirleşme kavramıyla, bir ülkede veya bir bölgede, belli bir ölçüye göre şehir sayılan yerlerin sayısının artmasını ve bu yerlerin nüfusça ve alanca büyümesini, belli bir zaman aralığı içinde sağlayan bir nüfus temerküzü vetiresini kastedmekteyiz. Gerek şehirleşme, gerekse sanayileşme ve iktisadî gelişme, birbirine çok yakın ve yukarıda da işaret edildiği gibi, sebep sonuç bağlantıları içindeki gelişmelerdir. Bu sebeple, iktisadî faaliyet hacminin ve bu arada özellikle sınaî faaliyetlerin genişlemesinin, nüfus temerküzünün başlıca unsurlarından biri olduğunu hatırdan uzak tutmamak faydalıdır. Bu duruma göre, teorik olarak, şehirleşme, sanayileşmeyi takip etmek zorundadır. Memleketimizde ve özellikle büyük şehirlerimizde sanayi-in dağılışı ile ilgili şehircilik problemlerine ve bunların gerektirdiği tedbirlere değinilecek olan bu yazıda, şehirleşmenin gerçekten sanayileşmeyi takip edip etmediği sorusu da cevaplandırılmaya çalışılacaktır. Aşağıda, sanayi-in önce şehircilik, sonra da şehirleşmeyle olan bağlantıları ele alınacaktır. Böyle bir ayırım, şehirciliği, şehirleşmeden bağımsız ve ondan ayrı bir kavram saydığımızdan değil, sadece bir izleme kolaylığı sağlamak amacımızdan doğmuştur. Birinci kısımda, daha çok, sanayi-in, belli bir yerleşme birimi, bir şehir içindeki problemlerine temas edilecek, ikinci kısımda ise, memleket içindeki dağılışının doğurduğu problemlerle, gerektirdiği tedbirler ele alınacaktır.

## II. SANAYİ İLE ŞEHİRCİLİĞİN BAĞLANTISI

### A) Sanayi-in Yer İhtiyacı :

Her türlü iktisadî ve beşerî faaliyet veya bu faaliyetlerin bir safhası toprak üzerinde cereyan eder ve dolayısıyla toprak ihtiyacı doğurur. Bir şehrin de, ikamet, (oturma), sanayi, ticaret, ulaştırma ve kültür gibi bütün fonksiyonları, şehir toprakları üzerinde kendi bünye ve ihtiyaçlarına uygun vasıf ve miktarda yer ayrılma-

sını gerektirir. Sınır genişletmeleri (ki bu da sınırlıdır) dışında toprak servetinin artması bahis konusu değildir. Bu durum karşısında, şehir nüfusu artıyor farzedildiği takdirde, çeşitli şehrsel fonksiyonların toprak ihtiyacının sağlanmasında gittikçe zorluklarla karşılaşacağı anlaşılır. İşte, toprağın nedreti ve şehir içinde muhtelif fonksiyonların birbiriyle âhenkli ve organik bir bünyenin unsurları gibi düzenlenip yürütülmesi lüzumu şehir topraklarından faydalanmanın plânlanmasını gerekli kılmaktadır. Öte yandan, özel teşebbüsün, sanayi, ticaret, kültür, mesken ve diğer alanlarda kuruluş yeri seçmesinde her zaman kâr sâikine dayanan faktörlerin rol oynadığı görülmektedir. Bu durum, şehrin, canlı bir organizma gibi mütenasip ve ölçülü bir şekilde büyümesini hemen daima engellemekte; ve buradan, özel teşebbüsün serbest iradesine dayanan kuruluş yeri kararlarına kamu yararına müdahalede bulunmak gereği doğmaktadır. İşte bu müdahale, modern şehircilik ilkelerine göre, en geniş anlamıyla her türlü imar faaliyetlerinin, plânlı çalışmalara konu yapılmasıyla mümkün olur.

Her şehirde sanayi için ayrılacak yer miktarı farklıdır. Bir sanayi bölgesinde hektar başına 100 işçinin çalışması genel olarak normal sayılır. 100 den fazla işçi çalışan sanayi bölgeleri ise kesif bölgeler sayılmaktadır. İyi plânlanmış oldukları çoğunlukla kabul edilen şehirlerden, meselâ Cincinnati ile İngiliz Yeni Şehirlerinde sanayi sahalarında hektar başına 75 işçi, Kopenhagen'de ise, 50 işçi isabet etmektedir. (5). Bir şehrin sanayii için toprak ihtiyacı hesapları, nüfus esasından yapılır. Bu maksatla, kişi başına 25 metrekare arsanın endüstri ihtiyacına ayrılması, ancak bunun da 10 metrekaresinin taciz edici sınaî tesislere tahsisi elverişli sayılmaktadır. (6). Bu ölçüye göre, genel olarak sanayie, İstanbul'da 3648, Ankara'da 1615; tâciz edici sanayie ise, İstanbul'da 1559, Ankara'da 646 hektar arazi tahsis edilmiş olması gerekir. Hâlen bu şehirlerimizde sanayiinin işgal etmekte olduğu alanın bu rakamlara uygunluğunu araştırmak konumuzun dışındadır. Fazla olarak, şehirler arasında, sınaî gelişme kapasiteleri, topografik ve diğer özellikleri itibariyle bir ayırım yapmaksızın, belli bir katsayıyı sırf nüfus miktarı ile çarparak sanayie ayrılması gereken arazi hakkında bir sonuca varmak istemek çoğu zaman yanıltıcı olabilir. Bu sebeple her şehrin iktisadî temeli, ulaştırma, işgücü, pazarlama imkânları, şehirleşme ihtimalleri makul uzun-

(5) CHAPIN, S., *Land Use Planning*, s. 307-308

(6) EGLI, S., *Şehirciliğin ve Memleket Plânlamasının Esasları*, s. 128-134.

luktaki süreler için tahminlerde bulunmaya imkân verecek şekilde inceleme konusu yapıldıktan sonra, o şehrin sınaî tesislerine ayrılacak arazi hakkında bir karara varmak daha akıllıca olur.

Memleketimizde İstanbul, gerçek anlamda bir sanayi şehri olma yolundadır. Yukarıda, nüfus esasından gidilerek hesaplanan ihtiyacın şehrin neresinde ayrılacak topraklarla karşılanacağı, ve hele nüfusun bugünkü artış hızı ile, 20 yıl sonraki 3,5 milyonluk İstanbul şehrinin (7), sanayi tesisleri için gerektireceği yerin nereden bulunabileceği, zihinleri şimdiden işgal etmesi gereken konulardır. Son altı yıl içinde, İstanbul da dahil olduğu halde bazı büyük şehirlerimizde sınaî yapılar için verilen ruhsatlardan çıkarılan bazı rakamlar dikkati çekecek mahiyettedir.

TABLO : 1

**Belediyelerce Verilen Ruhsatnamelere Göre Sınaî Yapılar  
(1954 - 1960)**

<u>Şehirler</u>	<u>Sayı</u>	<u>Yüzölçümü (ha.)</u>	<u>Kıymet (1000 TL.)</u>
İstanbul ... ..	352	55.1	116.871
Ankara .... ..	284	19.4	58.696
İzmir ... ..	126	9.4	19.358
100.000+şehirl. ... ..	1545	124.6	274.850
50.000—100.000 şehirl.	478	22.9	50.911
<b>Türkiye toplamı ... ..</b>	<b>4913</b>	<b>263.0</b>	<b>592.698</b>

KAYNAK: Aylık İstatistik Bülteni, No: 93, 1962, s. 66-83

Tabloda da görüldüğü gibi, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirlerimizde, sınaî yapılar için verilen ruhsatlara göre, son altı yıldaki ortalama arsa ihtiyacı yılda 9.1, 3.2 ve 1.5 hektardır. Ayrıca İstanbul, bütün Türkiye'de ruhsat verilen bu neviden binaların kapladığı alanın % 20.1 ine sahip bulunmaktadır. Bu oranlar, nüfusları hızla artan büyük şehirlerimizin sâkinlerine medenî bir hayat seviyesi sağlamakta, sanayiin o şehir içindeki dağılıştının önemini ortaya koymaktadır.

### B) İmar Plânları ve Sanayi :

Bir şehrin gelecekteki nüfusu gözönünde tutularak, çeşitli şe-

(7) KELEŞ, R.Y., «Doğu Marmara ve Zonguldak Bölge Plânları Toplantısı» SBF. Der., C. 16, 1961, S. 2 s. 161

hirselle fonksiyonların yerini ve bunlara ayrılacak arazi miktarını gösteren plânların adına, **şehir plânı**, veya daha çok kullanılan bir deyimle **imar plânı** diyoruz. (18). İmar plânları, şümüllü, uzun süreli ve genel mahiyette olan plânlardır. Şehircilik faaliyetlerinin ilk basamağı olan mahallî idareler kademesinde, imar plânlarını, imardan sorumlu otoriteler (planning authority), yani memleketimizde belediyeler müspet ve menfi birtakım tatbik vasıtalarının yardımıyla gerçekleştirirler. Menfi tatbik vasıtaları, belli bir yerde belli bir sınaî tesisin kurulmasını önleyici veya sınırlayıcı hükümlerle sağlıyan vasıtalarlardır. Zoning, şehirciliğin menfi tatbik vasıtalarından en önemlisi telâki edilmektedir. Bununla beraber, şehrin, kendi içinde, ikamet, ticaret, sanayi, vs. gibi birtakım bölgelere ayrılması şeklinde ifade edilebilecek olan zoning, aynı zamanda müspet bir uygulama vasıtası olarak da anlaşılmaktadır. (9). Çünkü, zoning ile şehrin, büyümesine ve gelişmesine bir yön de çizilebilmektedir. Belli bir arazi üzerinde, belli bir sınaî tesisin kurulamayacağını göstermek kadar, belli bir araziye, belli bir sanayiın yerleştirilebileceğini göstermek de zoning'in görevleri arasındadır.

Şehirciliğin ve imar plânının müspet uygulama vasıtalarının başında imar plânlarının ta kendisi gelir. Çünkü bu vesikada, diğer fonksiyonlar kadar, sanayiın gelecekteki imkân ve ihtiyaçları da tahmin ve hesap edilmiş ve en uygun yerlere yerleştirilmiş farzedilir. Sınaî tesislerin arzu edilen mıntakalara hareketini sağlamak üzere şehircilikte kullanılan zorlayıcı uygulama vasıtalarının yanında yer alan müspet bir vasıta da, teşebbüslere kredi ve vergi muafiyeti şeklinde birtakım kolaylıkların sağlanmasıdır. İmar plânlarında, sanayiın, mahallî hizmetlerden, ikamet ve ticaret bölgelerinden ayrılması, bugüne kadar genellikle kabule mazhar olmuştur. Bu ilke, 19 cu yüzyılın, meskenler üzerine toz ve duman püsküren fabrikalarının bozucu ve tahrip edici etkilerine sağlam bir tepki olarak doğan fabrika - mesken ayrılığı esasında kaynak almaktadır. (10). Şehir plânlamasındaki son gelişmelerle, teknolojik ilerlemeler, bugün, ikametgâh bölgelerini, hiçbir ayırım yapmadan sanayiden kaçırmakta pek çok isabet olmadığını göstermektedir. Bir kere, bir şehrin sınaî temelinde meydana ge-

(8) 6785 sayılı İmar Kanunumuza göre, Türkiye'de imar plânı yaptırmaya mecbur olan belediyeler, sadece, nüfusu 5000 den yukarı olanlardır.

(9) BETTMAN, A., *City and Regional Planning Papers*, s. 10

(10) PARKINS, H., «The Regional City», *The Future of Cities and Urban Redevelopment*, C. Woodbury (ed.), s. 36

lecek değişmeyi; o şehrin sanayileşmeye olan kabilyeti, o şehrin belli bir kesimindeki arazinin sınaî kullanmaya elverişliliği ve nihayet o şehirde yaşayan insanların yaşamakta oldukları şehrin bir sanayi şehri olması için besledikleri arzu tayin etmektedir. Öte yandan, günümüzde, birçok batı ülkelerinde, civarındaki meskenlerin ve o meskenlerde yaşayanların, yakın olmakla âdeta övündükleri, yeşillikler içinde, tertemiz, sâkin sınaî tesisler vardır. Bu gibi yerlerde, bazan, evdeki çocukların, fabrikadan daha fazla gürültü yaptıkları belirtilmektedir. Biz burada, sanayiın, şehrin esenliği bakımından müspet mi veya menfi mi rol oynadığını tartışacak değiliz. İmar plânlarının hazırlanması ve uygulanması bakımından önemli olan noktalar: 1) Şehirde yerleşecek sınaî tesislerin ne çeşit sınaî tesisler olacağı, 2) Şehir içinde nerelere yerleştirilecekleri, 3) Ne kadar araziye ihtiyaç duyuracakları ve nihayet 4) Bunlara tahsis edilen arazinin imarına başlanması için belli bir zamanın tespit edilmesi gibi konulardır. (11). Bütün bu soruların cevabı, imar plânının yapılmasına takaddüm eden safhada, etraflı bir şekilde yapılacak etüd ve araştırmalar yardımıyla verilebilir. Bu safhada şehrin bütün diğer veçheleriyle, geleceğe ait tahmininin yanında, sanayiın de bütün veçheleriyle, geleceğe ait tahminlere esas olmak üzere, inceleme ve araştırma konusu yapılması gerekir. Memleketimizde, imar plânları raporlarında, etraflı etüdlere ender olarak rastlanır. (12). İmar Kanunumuzda, etüd ve araştırma mecburiyeti derpiş edilmiş değildir. İngiltere'de bu bir kanunî mecburiyettir. Memleketimizde, sadece İzmir İmar plânı için 1952 yılında teferruatlı bir ön çalışma yapılmış (13), ayrıca, Milletlerarası Ankara İmar Plânı yarışmasına esas olmak üzere, Ankara İmar Komisyonunca, oldukça geniş bir rapor hazırlanmış ve dört dilde yayınlanmıştır. (14). İstanbul için, bugüne kadar 300 den fazla nâzım plân hazırlanmış olmasına rağmen, şehrin esaslı bir survey'i mahiyetini taşıyacak bir etüdün yapılmış olmadığı görülmektedir. İstanbul Plânlama ve İmar Müdürlüğü'nün İstanbul Üniversitesiyle işbirliği yaparak hazırladığı Sanayi Anketi ise, çok faydalı olmasına rağmen kısmî olmaktan kurtulamamaktadır.

Her sınaî teşebbüsün ortak ihtiyacını teşkil eden, geniş alan, iyi kuruluş yeri ve ulaştırma imkânlarının şehir plânında en uy-

(11) McLEAN, M., (ed.); *Local Planning Administration*, (3 bası), s. 140.

(12) YAVUZ, F., *Şehircilik*, s. 66-71.

(13) *İzmir Şehri İmar Komisyonu Raporu*, İzmir Belediyesi, 1951.

(14) *Ankara Şehri İmar Komisyonu Raporu*, Ankara, 1954

gun ve elverişli yere konulması, şehir sanayiinin etraflı incelemelere konu yapılması ile mümkün olabilir.

Kuruluş yeri incelemelerinde tutulması mutad olan başlıca yol, sanayiin gözetmek zorunda olduğu çeşitli kriterler gözönünde tutularak, çeşitli kuruluş yerleri arasında bir tercih yapılmasıdır. Bunu şematik olarak gösterelim :

### Sanayi İçin Kuruluş Yeri Tercih Şeması

Kriterler :	Kıyaslanacak kuruluş yerleri				
	1	2	3	4	5
I (Arazi)	a	a	ç	d	a
II (Pazar)	c	d	a	a	d
III (Ulaştırma)	b	d	a	ç	b
IV (Enerji)	b	c	a	b	b
V (vs.)	c	a	a	a	a

a: Çok iyi; b: İyi; c: Orta; ç: Ortanın altında; d: Çok elverişsiz

Şemada görülen alternatif kuruluş yerlerinden, çok iyi vasıfları en fazla olan seçilecek ve plânlama otoritelerine bu konuda son söz tanınacaktır. Şüphe yok ki, yukarıdaki şemadaki, arazi, pazar, ulaştırma ve enerji gibi daha birçok kriterler sanayi için önemli olabilir, ve tercihlerin yapılmasında rol oynayabilir. Yukarıdakiler sadece bir fikir verebilmek maksadiyle alınmıştır. Bu kriterlerin, genel olarak, sanayi survey'lerinde etüd edilmesi gereken hususlardan ibaret olduğu söylenebilir (15).

Sanayie, imar plânlarıyla tahsis edilecek arazinin miktarı hesaplanırken, modern sanayiin bazı özelliklerinin de hesaba katılması gereklidir. Sinaî tesisler, günümüzde, geçen yıllara nazaran daha fazla toprağa ihtiyaç hissetmektedirler. Artan toprak ihtiyacını doğuran faktörler arasına, tesislerin yeşil saha ihtiyacı, kafeterya, dinlenme yeri ve kitaplık ihtiyaçları da girmektedir. Fazla olarak birçok fabrikalar, ilerde ilâveler yapmak maksadiyle ye-

(15) Ne gibi hususların etüd edilmesi gerektiği hususunda ölçü, her şehrin kendi özel durumu olmakla beraber, bazı genel esasların tespit edilmesi de mümkündür. Bununla ilgili olarak bk.: CHAPIN, s. a.g.e, s. 311; Metropolitan Tronto Planning Board, The Official Plan of the Metropolitan Planing Area, 1959, s. 8-94; Cleveland Regional Planning Commision, Land for Indutry, 1955, s. 1-21.



dek arsalar satın almaktadırlar. Nihayet, modern teknoloji de, imar plânlarında sanayie ayrılacak sahanın geniş tutulmasını gerektiren bir faktör olmuştur. Tek katlı geniş fabrika binalarının kurulmasını mümkün kılan elektrik enerjisinin bu alandaki rolü büyüktür.

### C) Plânlanmış Sanayi Bölgeleri :

Sanayi için, bir şehirde özel olarak ayrılmış ve plânlanmış sanayi bölgelerini (planned industrial districts = parks) de şehirciliğin sahip olduğu müspet uygulama vasıtalarından saymak mümkündür. Birbiri ile teknik ve iktisadî bağlantılar içinde bulunan birçok sanayi dallarının sosyal ve iktisadî bakımdan en verimli şekilde çalışması için düşünülen bu yol, bugün, birçok memleketlerde bazı büyük fabrikalar ve işletmeler tarafından bizzat takip edilmektedir. (16). Resmî makamlar tarafından bizzat hazırlanan plânlar gereğince kurulan plânlanmış sanayi bölgelerine, daha çok sosyal eğilimli rejimlerde rastlanmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nin kapitalist düzeninde, daha çok büyük şirketler, «sanayi şehirleri» kurmakta ve bu şehirlerin sosyal, iktisadî ve her türlü ihtiyaçlarının karşılanmasını topluca plânlamaktadırlar. Bununla beraber, orada bile, mahallî idarelerde sanayi bölgelerini bizzat plânlamak ve idare etmek yolunda artan bir eğilim vardır (17).

Plânlı sanayi bölgesi fikri yeni değildir. Günümüzdeki anlamında olmamakla beraber, Chicago'da 1885 lerde böyle bir teşebbüse rastlanır. Ancak, sanayi kuruluş yeri alanındaki son gelişmeler, sanayi bölgeleri fikrine önem kazandırmıştır. Sayıları, İkinci Dünya Savaşından sonra, özellikle çoğalmış ve meselâ 1959 da Amerika Birleşik Devletleri'nde 300 ü bulmuştur. Sanayi bölgelerinin faydalarını birkaç nokta etrafında toplamak mümkündür: 1) Plânlı sanayi bölgeleri şehir sanayiine canlılık getirmekte ve mahallî idarelerin gelirlerini, vergi kaynağı yaratmak suretiyle arttırmaktadır. 2) Toplum bakımından olan faydalar şöylece sıralanabilir: Sinaî faaliyetlerin bir yerde toplanması, sanayicilere sağlanması gereken çeşitli beledî hizmetlerin maliyetini düşürür; halk tarafından, şehir içine gelişigüzel dağılan sanayie gösterilen tepki, uygulanan mimarî kontroller sayesinde azaltılmış olur (18). Estetik bakımdan hoş bir manzara arzeden bir sanayi sitesi, işçilerin

(16) WRIGLEY, Jr. M.L., «Organized Industrial Districts», Urban Geography H. M. MAYER ve C.F. KOHN, (eds.), s. 479

(17) HFA, Planned Industrial Parks, s. I

(18) Aynı eser, s. 10

çalışma şevkini kamçılayıcı rol oynar. 3) Bundan başka, münferit sanayiler de, çalışma şartları bakımından birçok kolaylıklara kavuşmuş, beledî hizmetlere, ulaştırma imkânlarına, yükleme, boşaltma kolaylıklarına sahip olmuş olurlar.

Bununla beraber, sanayi bölgelerinin lehinde olmıyan birtakım deliller de ileri sürülmektedir: 1) Bir kere, yüksek tesis masrafları, münferit teşebbüsler için genişleme imkânlarının darlığı bunların başında gelmektedir. 2) İkincisi, plânlanmış sanayi bölgeleri bütün sınaî teşebbüslere elverişli gelmemektedir. Geniş sahaya ihtiyacı olan teşebbüsler, özellikle ağır sanayi, kendi arsalarını kendileri satın alıp, özel ihtiyaçlarına uygun şekilde imarı tercih etmektedirler. (19). Küçük teşebbüsler ise, sanayi bölgesindeki nispeten yüksek fiyatlı arsa bedellerini ödeyecek durumda olmadıklarından, bu plânlı bölgelere daha çok, hafif ve orta sanayi, araştırma lâboratuvarları ve dağıtımla meşgul teşebbüsler gelip yerleşmektedir (20).

Leh ve aleyhindeki delillere rağmen, plânlanmış sanayi bölgeleri fikrinin gitgide daha geniş bir uygulama alanı bulduğu görülmektedir. Hattâ, plânlı sanayi bölgeleri tespiti için memleketimizde de faaliyete geçilmiş ve fikrin tatbikatı ile ilgili teferruatlı bir proje hazırlanmış bulunmaktadır. (21). Sanayileşmeye yeni başlamış bir ülke olarak, hiç değilse bazı büyük şehirlerimizde, ihtiyaca göre bu neviden siteler teşkili şüphesiz faydalı olacaktır. Ancak, bu siteler, muhtemelen sanayiın temerküzünü teşvik de edeceklerinden, sanayiın memleket yüzeyine dağılışı hususunda benimsenecek prensiplere uygunlukları üzerinde dikkatle durmak, dengeli sanayileşmeyi kolaylaştırmalarını sağlamak gerekir.

#### **D) Sanayiın Kuruluş Yerinin Plânlanmasını Sağlayan Hukukî Dayanaklardan Bazıları :**

Bunların başında, imar plânlarının hazırlanmasını emreden İmar Kanunu gelmektedir. Yukarıda da işaret edildiği gibi, 6785 sayılı İmar Kanunu, Türkiye'de nüfusu 5000 i geçen bütün belediyeleri imar plânı yaptıрмаğa mecbur tutmuştur. (İmar K. Mad. 26). İmar plânları yetkili organlar tarafından kabul edildi ve onaylandı mı, artık bir özel kişinin ona aykırı şekilde hare-

(19) McLEAN, M., a.g.e., s. 147

(20) Planned Industrial..., s. 9

(21) Industrial Districts for Turkey: Proposed Plans for a Pilot Project at Bursa., Washington D.C., 1962

keti bahis konusu olamaz. İmar plânı adı verilen vesika, öyle bir tanzimî tasarruf mahiyetindedir ki, belediyelerin yetkili organlarından çıkmak ve İmar Bakanlığı tarafından onaylanmak suretiyle (Mad. 29)., cebrî, alenî ve objektif birer hukuk kaidesi mahiyeti kazanırlar. (22).

Belli bir şehir içinde sanayiî kuruluş yeri; imar plânının başlıca uygulama vasıtalarından olan zoning, daha tahsisî bir deyimle sınaî zoning tarafından sağlanır. Zoning'den maksat, belli kullanma şekillerine belli yerlerin, mıntıkların tahsis edilmesidir. İkamet ve ticaret mıntıkları nasıl sınaî tessilerin bulunduğu yerlere karşı korunuyorsa, sanayii, diğer arazi kullanma şekillerine karşı korumak da zoningin görevlerinden biridir. Sanayi için elverişli bir çevre yaratmak, zoning'in sağlam plânlama ilkelerine dayanmasıyla olur. Bu alanda ne gibi ilkelerin gözönünde tutulabileceğini, Amerikan Millî Sınaî Zoning Komisyonu'nun yaptığı bir tasniften ilham alarak birkaç nokta etrafında toplayabiliriz: (23).

1. Sanayi için yedek sahalar ayrılarak bunların korunması, sanayiî kuruluş yerinin arzu edilen yönlerde gelişmesi, dengeli bir ekonomi için gerekli hizmet ve tesislerin sağlanması gibi hususlarda zoning kontrolleri en önemli vasıtalarlardır.
2. Çeşitli sınaî işyerleri yeniden bir tasnife tâbi tutularak, yeni gelişmeler karşısında, belli bir sanayiî belli bir sahada yerleşmesinin arzu edilme derecesi tayin edilmelidir.
3. Sanayi bölgelerinin seçilmesinde, elverişli ulaştırma imkânlarına sahip bulunan toprakların sınaî potansiyelleri hesaba katılmalıdır. Karayolları plânlamasıyla, sınaî zoning çalışmaları birbirine paralel olarak yürütülmelidir.
4. Zoning kaideleri önleyici (prohibitive) olmaktan çok yön gösterici (permissive) olmalıdır.
5. İyi bir zoning yönetmeliği, bir mâlike, ilerde, arsasından nasıl faydalanabileceği hakkında oldukça kesin bir fikir verebilmelidir.
6. Sınaî zoningin en verimli olduğu hal, bölge esası gözönünde tutularak hazırlandığı haldir.

(22) ERKÜN, S.S., İmar Hukuku Prensipleri, s. 12-15

(23) McLEAN, M., a.g.e., 140-141

Modern şehir plânlamasında, yukarıda söz konusu edilen ayrı sanayi bölgeleri tatbikatı yanında, belli bölgelere belli sanayi verilmesi ilkesi kullanılmakla beraber, son zamanlarda en önemli gelişme, bir yerde kurulacak sanayi uyması gerekli olan standartlar alanında görülmektedir. Yeterlik standartları adı verilen bu standartlar, gürültü, sarsıntı, duman, koku, toz ve kir, zehirli gazlar, alev ve hararet, yangın tehlikesi, bakiyye, ulaştırma ve trafik, estetik ve psikolojik faktörler gibi ölçülerden ibarettir. (24). Bunlara benzer birtakım yeterlik standartlarının memleket çapında kabul edilmesinden birçok fayda'ar sağlanacağı ileri sürülmektedir (25).

Memleketimizde, bu nevi standartların kabulü yerine, kanunda esasları gösterilmiş bir sınıflandırma sistemi uygulanmaktadır. Umumî Hıfzıssıhha Kanununa göre, «civarında ikamet eden halkın sıhhat ve istirahatini ihlâl eden müesseseler ve atölyeler» müsaade almak şartıyla açılmaktadırlar. (Mad 268). Kanun, bu müessese ve atölyeleri üç grupta mütalâa etmekte ve her gruba dâhil olan müesseselerin hangi makamlardan izin alacaklarını ve tâbi oldukları genel şartları saymaktadır. Kanunda vasıfları genel olarak belirtilen müessese ve atölyeler aşağıdaki üç gruptan birine girmektedir:

1. Özel meskenlerden mutlaka uzak bulundurulmaları gerekenler;
2. Özel meskenlerden uzak bulundurulmaları mutlaka gerekmemekle beraber, civarında yaşayanların sıhhat ve istirahatine zararı dokunmayacağına kanaat getirilmesi için tetkik edilmesi gerekenler; ve
3. Meskenlerin yanında kalabilmekle beraber nezarete tâbi tutulması gerekenler. (26).

Birinci gruba giren müesseselerin açılması için Sağlık Bakanlığı, ikinci ve üçüncü gruba girenlerin açılabilmesi için de,

(24) GERAY, C., Şehir Plânlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları, s. 100.

(25) NOBLE, O.W., Industrial performance standards», Urban Problems and Techniques, NORTON, P. (ed.), 1959, s. 185-189

(26) Umumî Hıfzıssıhha K. Mad. 269. Aynı Kanunun 270 ci maddesi her gruba giren müessese ve atölyelerin hangileri olacağıın, Sağlık Bakanlığınca tespit edileceğini emretmektedir. Sağlık Bakanlığınca birinci gruba sokulan, yani meskenlerden mutlaka uzak bulundurulması gerektiği belirtilen müesseselerden bazıları şunlardır: Fabrika mahiyetinde kurulan ve istihsalde muharrik kuvvet kullanan tuğla, kiremit, kireç, çimento fabrika, atölye ve değirmenleri; termik santraller, kok fabrikaları, kurşun, kalay, çinko, civa fabrika ve atölyeleri; parlayıcı ve patlayıcı maddeler sanayi ve depoları; kimya maddeleri fabrika ve atölyeleri, bakır, döküm fabrikaları.

mahallî sağlık memurlarının uygun raporları üzerine, mahallin en büyük mülkiye âmirleri tarafından izin verilir. Kanun ayrıca, birinci gruba dâhil bulunmakla beraber, evvelce kurulmuş olan fabrika ve tesislerin nakline imkân veren hükümler de ihtiva etmektedir. Ancak, önemle işaret etmek gerekir ki, idarî makamlarca bu nevi müessese ve atölyelerin nakli için alınan kararlar, tatbikatta, Danıştay tarafından çoğu zaman bozulmakta ve böylece nakil işlemi, mahallî idarelerimize sadece malî ve iktisadî değil, aynı zamanda hukukî bir yük de tahmil eylemektedir. İdarenin otoritesinin sarsılmasını da bunlara eklemek isabetli olur. (27).

Belediye Kanununun 15. maddesinin 13. fıkrasında, «umumun selâmet, sıhhat ve huzur ve istirahatine tesiri melhuz olan imalât, istihsalât, müdahharat ve tesisatın yerlerini... ruhsata bağlamak» belediyelerin görevleri arasında zikredilmiştir. Ayrıca fıkraya 38 de de, «alelûmum sınaî müessese ve fabrikaların, elektrik, tenvirat ve tesisatının makine, motor ve imbiklerinin, kazan, ocak ve bacaların gerek ilk önce ve gerek sonradan muayelenelelerini icra etmek, etrafındakilerin sıhhatleri, huzur, rahat ve malları üzerinde fena tesir icra edip etmediklerini tetkik etmek, zararlarına mani olmak» mecburî beledî görevler arasına sokulmuştur. Nitekim İstanbul Belediyesi Zabıta Talimatnamesinde de, fabrika ve imalâthanelerin, belediyece tayin olunacak mıntıklardan başka yerlerde kurulması ve işletilmesinin yasak olduğu hükmü yer almıştır. Ne var ki bütün yasaklayıcı hükümler gibi bunların da sanayi kuruluş yerinin önceden plânlanması üzerine olumlu bir etkide bulunması beklenemez. Hele bizim gibi hızla şehirleşmekte olan ülkelerde, bunların ve Ankara Belediyesi İmar Talimatnamesinde görüldüğü gibi, Madde 13 ve 14) sanayi plânlamasını, küçük sanayi bölgesi, ağır sanayi bölgesi gibi müphem ve eskimiş kavramlar yardımıyla gerçekleştirmesi mümkün değildir. (28). Nitekim, aşağıda birkaç büyük şehrimizin durumu hakkında vereceğimiz bilgiler, bu yetersizliği bir dereceye kadar olsun açıklayabilir.

### E) Büyük Şehirlerimizden Bazıları ve Sanayi :

#### a) İ s t a n b u l :

Sınaî faaliyetlerin yurdumuzun batısında ve özellikle İstan-

(27) TEKOĞLU, E., ve SILAHTAR, L., İçtihatlı ve İzahlı Türk Belediyesine ait Mevzuat., s. 122-123

(28) Ankara Belediyesi İmar Müdürlüğü, İmar Talimatnamesi, Resmî Gazete, 20.11.1959, No: 10360; ve GÜVEN, T., Şehir Plânlamaları, s. 23

bul'da toplanmış olması, tedbir almamızı çok güç ve pahalı bir duruma getirmiştir. Temerküz, kuvvetini kaybetmek şöyle dursun artmaktadır. 1952 - 1960 yılları arasında, İstanbul'da İş Kanununa tâbi işyerlerinin sayısı, % 114 oranında çoğalmıştır. Bugün, İstanbul'daki bu nevi işyerlerinin bütün Türkiye'dekilere oranı % 28,3 tür. (29). Aynı tarihler arasında, bu şehirde İş Kanununa tâbi işyerlerindeki işçi sayısı, % 49 oranında yükselmiştir. Bu hâle, İstanbul'da işçi ücretlerinin nispeten yüksek olmasının sebebiyet verdiği farzedilebilir. Nitekim, yapılan bir etüdde, 1953 yılında işçi ücretlerinin Türkiye'deki bütün işyerlerinde 5.50 T.L., Türkiye mensucat sanayiinde 5.75 T.L. olmasına karşılık, İstanbul mensucat sanayiinde 6.59 olduğu hesap edilmiştir. (30).

Sanayileşmiş bir manzara arzeden yegâne şehrimiz İstanbul'dur, denebilir. 1955 nüfus sayımı sonuçlarına göre, İstanbul'da mevcut 535.346 faal nüfusun ancak % 18 i birinci, % 37 si ikinci ve % 45 i üçüncü basamak iktisadî faaliyet dallarında çalıştıkları görülmektedir. (31). Türkiye Ticaret ve Sanayi Odaları Birliğinin verdiği rakamlara bakılırsa, 1954 yılında mevcut sınaî işyerlerinin % 61,3 ünü teşkil eden 2267 si Kuzey Batı Bölgesinde ve bunun da % 43,9 u İstanbul'da toplanmıştır. (32). Bu temerküz hemen hemen bütün sanayi faaliyet dalları bakımından müşahede edilmektedir. (33). Şöyle ki, İstanbul'daki sınaî işyerlerinin, Türkiye'de o sanayi dalındaki işyerleri içindeki oranı; giyim eşyası (% 77), sellüloz ve kâğıt (% 88), matbaacılık (% 56), deri ve deri mamulleri (% 53), madenî eşya (% 78) ve elektrik makinaları (% 85) gibi sanayi dallarında % 50 den fazlayı temsil etmektedirler. (34). Özel sektördeki makine sanayinin durumunu gösteren rakamlar da, İstanbul'un sınaî bünyesi hakkında yapılan açıklamaları doğrulamaktadır. Meselâ 1958 yılında İstanbul makine sanayiinde, Türkiye'deki bu nevi müesseselerin % 33,1 i çalışmakta idi ve bunlar sabit sermaye olarak da Türkiye rakamının % 30 unu teşkil etmekteydiler. (35). Öte yandan, Sanayi Siciline kayıtlı işyerleri hakkındaki rakamlardan öğrendiğimize göre, sicile ka-

(29) İşçi Sigortaları Kurumu, İş ve Faaliyet İstatistikleri, 1960.

(30) ZAIM, S., «Türkiye Mensucat Sanayiinde Ücretler», Sosyal Siyaset Konferansları., VIII, 1956, s. 39

(31) 1955 Genel Nüfus Sayımı, İstatistik Genel Md. Yayın No: 399, s. 327

(32) Türkiye'de Sanayileşme ve Yatırım Meseleleri, s. 28

(33) TÜMERTEKİN, E., «İstanbul'da Sanayi Faaliyetlerinin Bünyesi ve Türkiye Sanayiindeki Yeri», Sosyoloji Dergisi, S. 16, 1960-1961 s. 107.

(34) Bu bilgi Sanayi Bakanlığının Sanayi Dairesinden alınmıştır.

(35) ÜNER, C., «Türkiye Makina Sanayiinin Bugünkü Durumu ve Kalkınma İmkânları», I. Makina Sanayii Kongresi'ne verilen tebliğ, s. 18

yıtlı işyerlerinin oranı, İstanbul için % 41,4, 100.000 den fazla nüfuslu şehirler için % 50,8 ve nihayet Ege ve Marmara bölgeleri için % 74,7 dir. (36).

Şehircilikte kesafetin çok önemli bir rolü olduğuna şüphe yoktur. Asgarî kesafet standartlarına uygunluğu tasdik edilmeyen inşaata izin verilmemesi gerekir. İstanbul'un bir problem - şehir olmasının birçok sebepleri arasında, kanaatimizce hiçbir sınırlamaya tâbi olmıyan nüfus, sınaî tesis ve mesken kesafetinin çok önemli bir payı vardır. Şehir içinde bulunan tesis, atölye ve fabrikaların şehir dışına çıkarılması haberleri sık sık tekrarlanmaya başlamıştır. (37) Bugüne kadar birçok defalar tazelenen bütün nakil teşebbüs ve tasavvurlarının, hemen hemen daima şehri ve vatandaşı zarara sokan bir kaza, yangın veya bir başka olaydan kaynak aldığı, sanayie yer gösterme endişesinin esaslı şehir plâncılığı şuuruna dayanmadığı görülmektedir. Yıllarca önce patlayarak yanan Nuri Killigil fabrikası, bu nevi nakil tasavvurlarına yol açmıştı. Haliç'teki fabrikaların nakli zaman zaman günün konusu hâline gelmiştir. Pek yakında, Şehremini'nde bir iplik boyama fabrikasında vukubulan patlama, üç kişinin ölümüne sebep olmuş ve işçi temsilcileri tarafından tenkid edilmiştir. Bir an için işyerlerinin, sıkıntısız, malî külfetlere katlanılmadan ve hukukî anlaşmazlıklara yol açmadan şehir dışına çıkarılması mümkün farzedilse bile, acaba bu İstanbul başta olmak üzere büyük şehirlerimizi, oturanı, sanayii ve bütün varlığı ile modern bir şehir haline getirmeğe yetecek midir? Bu sorunun cevabına tekrar döneceğiz.

### b) A n k a r a :

Devlet merkezi olması Ankara'ya bir sanayi şehri olmaktan çok, hizmetlerin daha sür'atle geliştiği bir şehir karakteri kazandırmıştır. Nitekim Ankara imar plâni müsabakasına verilen projelere eklenen izahnamelerde de, daha 1929 yılında, «Ankara'nın bir sanayi şehri olacağına sanılmadığı», bununla beraber, «herhalde bazı sanayiî teşekkül ve inkişafı tabiî bulunduğu» ifade edilmiştir. (38). Gerçekten, bütün Ankara iline ait 1955 rakamları, faal nüfusun ancak % 13 ünün sanayi, % 20 sinin ise hizmet sek-

(36) Sanayi Bakanlığı adı geçen daire.

(37) Resmî açıklamalara göre, 1962 yılında dört bine yakın işyeri şehir dışına çıkarılacaktır. Ayrıca, şehirdeki oto tamirhanelerinin Ayazağa'daki oto tamirhane bölgesine, Sirkeci'deki şehirlerarası otobüslerin ise Vatan Caddesine nakledileceği belirtilmektedir.

(38) Ankara Şehrini Prof. M. Jausseley, Jansen ve Brix tarafından yapılan plân ve projelerine ait izahnameler, 1929, s. 56.

töründe bulunduğunu göstermektedir. (39). Fakat bir yandan da sanayideki faal nüfusun artmakta olduğu hissedilmektedir. Nitekim 1954 tarihli İmar Komisyonu Raporunda da, küçük sanayiın gelişmesi suretiyle ilerde Ankara'nın bir sanayi merkezi olabileceği, ancak kesin olarak, bir ağır sanayi şehri olamayacağı belirtilmektedir. (40).

Miktarı ne olursa olsun, Ankara'daki sınaî tesisler, kendileri için ayrılan mahalle sığmamışlar, Eski Sanayi Bölgesi adı verilen mintakanın dışına doğru taşmışlardır. Bu taşma, son otuz yıl içinde ve çeşitli yönlerde olmuştur. İlk taşma, sanayiciye ihtiyacı olan yerin gösterilmemiş olmasından ve kolaylık ve hizmetlerin sağlanmamış bulunmasından ileri gelmiştir. Yabancı uzmanlar, tâ 1929 yılında İstasyon civarında teşekkül eden sanayi bölgesinin «şehrin güzelliği bakımından acınacak bir hal» de olduğunu ifade etmişlerdir. (41).

Yeni Sanayi Çarşısı ile kooperatifler vasıtasıyla yaptırılan daha bir kaç küçük sanayi mintakası kurulmuş olmasına rağmen, durum, bugün 1929 da tasvir edilenden çok daha geridedir. İmar plânında sanayi sitesi yeri olarak gösterilen toprakların büyük bir kısmı Atatürk Orman Çiftliğinin mülkiyetinde olup,, korunması gereken topraklardır. Sanayici gerçekten güç şartlar içinde çalışmaktadır. Sanayiın bünyesi, özellikleri, ihtiyaçları, gelişme yön ve imkânları incelenmeden, sanayi bölgesi seçme teşebbüslerinin büyük bir fayda sağlayacağı beklenemez. Bunun küçük bir örneği, Ankara'da kerestecilerin yeni nakledilmiş olduğu, imalâtın ve ticaretin birlikte yapıldığı bölgenin durumudur.

Sanayiın kuruluş yeri ile ilgili etüdlerin yapılmasında ve daha sonraki plânlama çalışmalarında, maksadın sanayiciye iyice anlatılması ve benimsetilmesi çok önemlidir. Yaptığımız temalar, bugüne kadar daima bir «sınaî karantina» muamelesine maruz bırakılmış olan sanayicinin, plâncının her sorusunu tereddüt ve endişe ile karşıladığını göstermiş bulunuyor. Şehir plânlamasının başarılı olması büyük ölçüde halkın ve ilgililerin plânlamayı ve plânı benimsemesine bağlı olduğu cihetle, sanayicide, kendisine gösterilecek yer hakkında güven duygusu uyandırmak gerekmektedir.

(39) 1955 Genel Nüfus Sayımı, İst. Gen. Md., Yayın No: 399, s. 326

(40) Ankara Şehri İmar Komisyonu Raporu, s. 73

(41) Ankara Şehrinin Prof. Jausseley....., s. 56



### III. SANAYİLEŞME VE ŞEHİRLEŞME İLE ŞEHİRCİLİĞİN BAĞLANTISI

#### A) Sanayi Bir Temerküz Faktörüdür :

Sanayi, yarattığı aslî ve tâlî iş imkânları ile nüfus çeken bir faktördür. Bunun sebeplerinden biri; belli bir sanayi dalına yapılan yatırımın, yalnız o sanayideki işletmelerin kapasitelerini genişletmelerine imkân vermekle kalmaması, fakat aynı zamanda o işletmelerin kullandığı istihsal faktörlerinin talebini ve dolayısıyla fiyatını da arttırmasıdır. Bundan başka, birçok teşebbüslerin bir arada bulunması, yani temerküz etmesi, herbirine birtakım tasarruflar ve kazançlar sağlar (42). Bunlara dış tasarruflar (external economies) adı verilmektedir. Bunları ayrıntılarıyla inceleyecek değiliz. Yalnız şu kadarını belirtelim ki, 1) A firmasının kullandığı istihsal faktörlerinden birini üreten bir başka firma da temerküzü kazançlı bulur. 2) Ayrıca, A firmasının mamullerini tamamlayıcı (complementary) mahiyette mal ve hizmet istihsal eden firmalar da, A firmasına yakın olmaktan avantaj sağlar, 3) A firmasının kullandığı bir istihsal faktörünün ikame malı (substitute) olan mal ve hizmetleri istihsal eden firmalar da yakınlaşmayı ve temerküzü tercih eder. 4) Nihayet, istihsal ettiği mallar, A firmasında çalışıp geliri artan kimseler tarafından istihlâk edilecek herhangi bir sanayi dalı da temerküzden büyük ölçüde faydalanır. (43) Bu veya daha başka faktörlerin etkisi altında (44), herhangi bir iktisadî teşebbüs, birçok seçimlik kuruluş yerleri arasından belli bir veya birkaç noktayı kuruluş yeri olarak tercih eder. Genel olarak ulaşım, işgücü ve temerküzden doğan tasarruflardan ibaret gibi görünen bu faktörlere, A. WEBER, kuruluş yeri faktörleri adını vermektedir. (45). Çeşitli tesis ve teşebbüslerin birarada toplanması, gerçekten, teknik malzeme, işgücü, pazarlama ve genel masraflar bakımından, temerküz eden sanayi dallarının lehine sonuçlar doğurmaktadır. Buna bakarak, iktisatçılar, çoğunlukla, kişilerin, yukarıda görülen faktörlere dayanan bütün kuruluş yeri kararlarının rasyonel olduğunu sanmak eğilimindedirler. Fakat gerçekte, birçok kuruluş yeri kararlarının, şehir, memleket, toplum ve hattâ bizzat sanayici için bile bazan rasyonel olmadığı görül-

(42) HOOVER, E.M., *The Location of Economic Activity*, 1949.

(43) SCITOVSKY, T., «Two Concepts of External Economies», *Journal of Political Economy*, C. 62, Nisan 1954, s. 146-147

(44) TUMERTEKİN, E., «Sanayinin Kuruluş Yeri», *İkinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları*, s. 35-40

(45) WEBER, A., *Theory of the Location of Industries*, s. 126-131

mektedir. Kaldı ki, temerküz belli bir noktayı geçtikten sonra iktisadî ve sosyal birtakım kayıpların (diseconomies) doğmasına sebebiyet vermektedir. Bu kayıplar, münferit işletmeler için olduğu kadar, yerleşme birimleri ve toplum bakımından da varittir. Temerküzün topluma yüklediği ilâve enfrastrüktür ve hizmet masrafları, o optimal seviyeden sonra artık kârlı olmaktan çıkmakta, hattâ bazan son derece zararlı ve gelişmeyi engelleyici olmaktadır. (46). On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında, hükûmetlerin, sanayiinin kuruluş yerini tayin hususunu tamamiyle serbest piyasa kuvvetlerinin oyununa bırakmış olmaları, batılı ülkelerin birçoğunda dengesiz bir sanayileşme bünyesi yaratılmasına sebep olmuştur. Peter SELF'in dediği gibi, bu durum «Adam SMITH'in bahsettiği «görünmez el» in o derece hayırlı bir el olup olmadığı» meselesini ortaya koymuştur.» (47).

#### B) Türkiye'de Şehirleşme ve Sanayileşme Durumu :

İktisaden gelişen bir ülke olan Türkiye'de de genel nüfusun şehirlerde yaşayan oranı hızla çoğalmaktadır. 1927 de şehirli nüfus oranımız % 16,4 iken (48), 1950 de 18,5; 1960 da % 25,1 olmuştur. Nüfusun tabii artış hızı, şehirli nüfusun kat kat çoğalmasını haklı çıkaracak bir tempoda olmamıştır. Tarımda verimin azlığı ve dolayısıyla kişi başına düşen millî gelir payının düşük olması, köylü nüfusu, şehirlere, hiç değilse iş bulmak ümidiyle göç etmeğe hazır duruma getirmiştir. Tarım topraklarının çok parçalanmış olması, büyük tarım işletmelerinin kurulmasını engellemekte ve tarım gelirinin az olmasına yol açmaktadır. Nitekim, millî gelirden, tarım ve tarım dışı sektörlerde faal nüfus başına düşen pay, birbirinden oldukça farklı bir şekilde çoğalmaktadır.

(46) ISARD, W., *Location and Space Economy*, s. 182-188

(47) SELF, P. *Cities in Flood*, s. 125

(48) Bu oranlar, 10.000 den fazla nüfuslu yerler şehir sayılarak hesaplanmıştır.

TABLO : II

**Milli Gelirden Tarım ve Tarım Dışı Sektörlerde  
Faal Nüfus Başına Düşen Pay**

	1950	1955
Tarım sektöründe faal nüfus başına millî gelir (T.L.) ... ..	507,32	581,93
	Artış: 74,61	
Tarım dışı sektörlerde faal nüfus başına millî gelir (T.L.) ... ..	1.148,84	1.383,46
	Artış: 234,62	

**KAYNAK:** Faal nüfus rakamları, 1955 Genel Nüfus Sayımı, % 10 örnekleme'den s. 27; Millî gelir rakamları, Türkiye Millî Geliri 1948-1959, İst. Gen. Müd. Yayın No: 409, s. 8'den alınarak hesaplanmıştır.

Öte yandan iktisaden faal nüfusumuzun sektörlerarası dağılı-  
şında, sanayi ve hizmet sektörleri lehine, özellikle son yıllarda his-  
sedilir ve değişiklik göze çarpmaktadır. Sanayi sektörünün millî  
gelirden aldığı pay, 1950 ve 1955 yılları arasında % 158 oranında  
bir artış göstermiştir. Sinaî işgücüne katılan insan sayısı 1945 -  
1950 yılları arasında 94 binden, 1950 - 1955 yılları arasında 133 bi-  
ne yükselmiştir. Bu gelişmelere rağmen, az gelişmiş bir ülke ol-  
mamız vâkıasını açıklayan bazı özellikler sanayiimize hâkim du-  
rumdadır.

TABLO : III

**İktisaden Faal Nüfusun Sektörlere Dağılışı**

Sektörler	1935	1950	1955
Tarım ... .. %	82,5	83,7	81,0
Sanayi ... ..	9,2	8,3	9,5
iDğerleri ....	8,3	8,0	9,5

**KAYNAK:** TALAS, C., Türkiye Cumhuriyetinde Sosyal Politika Meseleleri, 1926-1960,  
s. 2

Türkiye'de şehirleşme hareketlerinin dikkatle incelenmesi iki  
özelliğin tespitine imkân vermektedir. Bunlardan biri, şehirleşme-  
nin büyük şehirler yönünde olması, diğeri de yalnız bazı coğrafi

bölgeleri hedef tutmasıdır. Nüfusu 50.000 den fazla olan şehirler, Türkiye'nin şehirli nüfusu içinde, 1927 de % 48,1 oranında bir yer işgal ederken, bu oran 1945 de % 51,8 e; 1960 da ise % 66,3 e yükselmiş bulunmaktadır. Bu şehirlerin sayıları da, aynı tarihler itibariyle, 5, 10 ve 27 gibi bir yükseliş sırası etmiştir. Nüfusun büyük şehirlerdeki temerküzünün, sanayi ve iş imkânlarının bu şehirlerde toplanması ile izahı mümkündür. İstanbul, Ankara, İzmir ve Bursa gibi 100.000 den fazla nüfuslu şehirlerimizde sanayi ve hizmet sektörlerindeki faal nüfus (1950 Nüfus Sayımı sonuçlarına göre), sırasıyla % 76,4; % 79,5; % 80,3 ve % 71,2 idi. (49). İş mevzuatına tâbi işyerlerinden % 66,9 u ve bu yerlerde çalışan işçilerden % 55,7 si, nüfusu 100.000 den fazla olan şehirlerimizde toplanmış bulunmaktadır.

Şehirleşme hareketlerimizin bâriz özelliklerinden ikincisi, bazı belli soğrafî bölgeler yönünde husule gelen bu hareketlerin, çeşitli bölgeler arasında, iktisadî, sosyal ve fizikî gelişme bakımından dengesizlikler yaratmasıdır. Gerçekten, şehirleşme oranları itibariyle, Marmara, Akdeniz ve Ege bölgeleri % 43,3; % 31,6 ve % 30,3 gibi oranlarla başta gelmektedirler. 1950 - 1960 yılları arasında bütün memlekette iş mevzuatına tâbi işyerlerinin miktarı % 251 oranında artmış olmasına karşılık, bu oran Marmara Bölgesi için % 338 dir. 1960 da Türkiye'de mevcut iş mevzuatına tâbi işyerlerinin % 78,4 ü Marmara, Ege ve İç Anadolu bölgelerinde toplanmış bulunuyordu. 1960 yılında sanayide kişi başına istihlâk edilen elektrik, Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinde, Siirt ve Gaziantep gibi iller istisna edilecek olursa 20 Kwh.i geçmez. Bununla beraber, özellikle Batı'da temerküz etmiş bulunan bazı illerimizde belediye nüfusu başına sanayide istihlâk edilen elektrik miktarları aşağıda görüldüğü şekildedir. Ankara: (124,6 Kwh), Balıkesir: (45,3), Bursa : (41,7), Eskişehir: (92,2), Denizli (43,9), İstanbul: (280), İzmir: (209,2).

Kuruluş yeri seçme bakımından herhangi bir teşvike, kayıtlayıcı ve tanzim edici kontrole bağlı olmayan özel sanayi, Kuzey-Batı Anadolu ile İzmir şehri civarında temerküz etmiş bulunuyor. (50). İş imkânlarının Batı'da temerküzüne paralel olarak, ulaştırmaya ve bu arada karayollarına yapılan yatırımlar da, dengeli bir yerleşme bünyesi yaratacak bir şehirleşme politikasına gö-

(49) KELEŞ, R.Y., Türkiye'de Şehirleşme Hareketleri, 1927-1960, s. 47

(50) TÜMERTEKİN., «İzmir'de Sanayi Faaliyetlerinin Bünyesi ve Dağılışı», Türk Coğrafya Dergisi, Yıl 17, s. 21 den ayrı baskı, s. 46-55

re dağıtılmamışlardır. Bütün memlekette her mevsimde geçit veren yolların yarısından fazlası, Mersin ile Sinop arasına çekilecek bir doğru çizginin Batı'sında kalmaktadır. (51).

Bunun gibi, İller Bankası'nın, imar işleri, su ve enerji tesisleri için illere yaptığı tahsisler, memlekette kontrolsüz şehirleşmenin büyüttüğü bölgesel dengesizlikleri daha fazla arttıran kamusal tasarrufların güzel bir örneğini teşkil etmektedir. Samsun'dan Adana'ya bir doğru çizgi çizildiği takdirde, son on yıl içinde yapılan, 751 milyon liralık tahsislerin % 70,8'inin bu çizginin batısında kalan illere dağıtıldığı görülür. (52).

Sermaye ve dolayısıyla iktisadî faaliyet ve nüfus temerküzünün Batıya yönelmiş ve yerleşme bünyemizde bölgesel bir dengesizlik yaratmış olmasının sebebi, hemen her sektördeki sabit sosyal sermaye yatırımlarımızın memleket sathına dengeli bir şekilde dağıtılması hususuna, Cumhuriyetin kuruluşundanberi hiç önem verilmemiş olmasıdır. O halde, mevcut bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi ve bundan böyle yeni dengesizliklerin doğmaması için kamusal ve özel yatırım faaliyetlerinin sıkı bir kontrole tâbi tutulması gerekir. Bu kontrol işlemi, tespit edilecek millî yerleşme ve şehirleşme hedeflerimizin gerçekleştirilmesini kolaylaştırıcı mahiyette olmalıdır.

Nüfusun ve sanayin büyük şehirlerde temerküzünden doğan en ciddî problem meskendir denilebilir. Bu problemin, kira yüksekliği ve gecekondular şeklindeki tezahürleri her gün müşahede edilmektedir. Bundan başka, kamusal şehir hizmetleri de, miktar ve standart itibarıyla modern bir şehrin sâkinlerine lâyük bir seviyeye hiç yaklaşmamaktadır. Şehirlerin alabildiğine yayılması, mahallî hizmetlerin birim maliyetini çok yükseltmekte ve belediye giderlerini ölçüsüz bir şekilde arttırmaktadır. Fizikî plânlama çalışmalarımızın, şehirleşmemizin hızına ayak uyduramadığı, onu uzun bir aralık ile takip etmek zorunda kaldığı görülmüyor. Türkiye'de, yol, mesken, enerji, taşıt sistemleri ve sair enfraskrüktür yatırımların % 50 den fazlasının şehirlere gitmekte olduğu hesap edilmiştir. (53). O halde sınırlı imkânlarla kalkınma çabasında

(51) 1960 Karayolları İstatistik Bülteni, s. 2-3

(52) Bu bilgi İller Bankasından alınmıştır.

(53) Doğu Marmara Bölge Plânlama seminerinde İmar Bakanlığı ilgililerinin verdiği oran. İktisaden az gelişmiş ülkelerde, yatırım için mevcut sermayenin % 50-70'inin sabit sosyal sermaye yatırımlarına ve bunun da 2/3 ünün şehirlere gitmekte olduğu hesaplanmıştır. Bkz. HAAR, C., HIGGINS, B., ve RODWIN, L., «Economic and Physical Planning: coordination in Developing Areas», Journal of the American Institute of Planners, C. 24, No: 3, 1958, s. 169.

olan Türkiye için, optimum bir şehirleşme ve sanyileşme şekli seçmek ve plânlamak; böylece, nüfusun ,iktisadî faaliyetlerin ve şehirleşme problemlerinin belli noktalardaki aşırı temerküzünü önlemek gerekir. Bu yöndeki çalışmalar, esas itibariyle şehir ve bölge plânlaması tatbikatından ve iktisadî ve sosyal kalkınmamızı plânlamakla görevli olan merkezî plânlama organından beklenebilir.

### C) Sanayin ve Nüfusun Dengeli Bir Şekilde Dağıtılması :

Şehirleşme hareketlerini bütün Türkiye ölçüsünde ele alan ve memleketi bölgelere ayırarak çözüme yönelen çalışmalar İmar Bakanlığında ve Devlet Plânlama Teşkilâtında cereyan etmektedir. Bölge plânları yapmak ve nüfus yoğunluğunu dengeli bir şekilde yaymak, İmar Bakanlığı'nın esasen görevleri arasındadır. Doğu Marmara ve Zonguldak - Ereğli bölgelerindeki çalışmalar ümit vericidir. Çukurova bölgesinde de çalışmalara başlanmıştır. Bu etüdler, nüfusu hızla artan büyük şehirlerimiz dışında yeni büyüme merkezleri teşkil eden şehir ve kasabaların tesbitine; bu yerleşme noktalarında arazi kullanma (land use) şekillerinin plânlanmasına hizmet etmek amacındadır. Büyüme merkezlerine bağlı daha küçük yerleşme birimlerinin, bölgesel doku içinde, köyünden kopan nüfusu durduran kademeli bir baraj rolü oynayacağına şüphe yoktur.

Bölge plânlamasının amacına ulaşması, dikey ve yatay koordinasyonun sağlanmasıyla olur. Merkezde formüle edilen şehirleşme siyasetinin, bölgeler seviyesinde ve nihayet en alt basmağı teşkil eden şehirler (belediyeler) kademesinde hazırlanacak plânlarla âhenkli olarak yürütülmesi gerekir. İmar Bakanlığının Bölge Plânlama Dairesi ile, Doğu Marmara Bölge Plânlama Müdürlüğü'nün ve İstanbul Belediyesinin, Doğu Marmara Bölgesi plânlama çalışmalarındaki işbirliği güzel bir koordinasyon örneğidir. O kadar ki, İstanbul Bölge Plânlama Müdürlüğü uzmanları, bölge içinde sınaî tesislerin yerleşmesi bakımından alınması gerekli prensip kararları hususunda, Devlet Plânlama Teşkilâtı ile de işbirliğini sağlamışlardır. Ancak, burada üzerinde önemle durulması gereken bir nokta İstanbul'daki Bölge Plânlama Müdürlüğü'nün huku-kî statüsü ve yetkileri meselesidir. Nitekim, Kartal, Pendik ve Tuzla gibi belediyelerin, İstanbul'un iktisadî, sosyal ve fizikî gelişmesinin yakın etkisi altında bulunmakla beraber, İstanbul plânlama otoritelerinin kontrolü dışında kalmaktadır. Belediye sınırları

dışında olup, ayrı bir belediyesi bulunmayan köylerdeki sınaî ve ticarî faaliyetler ise, her nevi kontrolün büsbütün dışındadır. (54). Bu eksikin ilgililerce tamamlanması gerekir.

Diğer yandan, fizikî plânlamayı, ne şehir, ne bölge, ne de memleket ölçüsündeki iktisadî ve sosyal plânlama faaliyetlerinin dışında mütalâa etmeye imkân yoktur. (55). İktisadî, sosyal her nevi plânlama her şeyden önce fizikî bir çevre içinde, yani toprak üzerinde cereyan eder. Bu sebeple, iktisadî, sosyal ve zikî plânlama arasındaki fonksiyonel bağlantıya şehircilik özellikle önem verir. İşte bu noktada, fizikî plânlama çalışmalarından sorumlu olan İmar Bakanlığı ile, çeşitli bölgelerin iktisadî ve sosyal kalkınma imkân ve önceliklerini tayin edecek olan Devlet Plânlama Teşkilâtı arasında yatay bir koordinasyon gereği ortaya çıkmaktadır.

Kuruluş kanunu (Madde 2, f. 2) bu teşkilâta, «bölge plân ve programları yapmak görevini de yüklemiş bulunuyor. İktisadî kalkınma plânı ile varılmak istenen millî hedefler arasında; bazı geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi ve köylerden olan nüfus akınlarının bu bölgeler içindeki şehir ve kasabalara yöneltilmesi gibi hususlar da yer alabilir. Bu takdirde, tarım, sanayi ve ulaştırma gibi çeşitli sektörlerin plânlanmasında öncelikler tespit edilirken, bölgesel gelişmenin arzu edilen şeklini de gözönünde tutmak; yatırım öncelik, tavsiye ve kararlarının ona göre alınmasını sağlamak gerekir. Özellikle kamusal yatırımların coğrafî dağılışı bununla yakından ilgilidir. Kamu yatırımlarının bölgesel dağılışında üç ilke gözönünde tutulabilir: 1) Yatırımlar bütün memleket yüzeyine eşit bir şekilde dağıtılmaya çalışılması (dispersal); 2) Yatırımların bazı büyüme noktalarında teksifî bir şekilde yapılması; 3) Memleket içinde geri kalmış bölgelerin kalkındırılması. (56). İktisaden az gelişmiş ülkelerde, daha çok, ikinci ve üçüncü nevi yatırım dağıtımını tercih edilmektedir. (57). Nitekim aşağıda görüleceği gibi Türkiye'de de buna benzer bir yol tutulmak üzeredir.

(54) KELES, R.Y., «Şehir Plâncılığımızı ilgilendiren yeni gelişmelerden bazıları», S.B.F. Dergisi, C. 16, 1962, S. 4, s. 254

(55) Nitekim, kalkınmalarını uzun süreli plânlara konu yapan az gelişmiş ülkelerin birçoğunda, yatay koordinasyonu sağlama yolunda gayretler sarfedildiği görülmektedir. Bkz. *The Contribution of Physical Planning to Social and Economic Development*, World Planning and Housing Congress, San Juan, Puerto Rico, 1960.

(56) HIRSCHMAN, A. O., *The Strategy of Economic Development*, s. 190-195

(57) HIRSCHMAN, A.O., aynı eser., s. 190

Yatay işbirliği gereğine inandıktan sonra, bunun gerçekleştirilmesi için, işbirliğinin hangi safhalarda olacağını da tespit edilmesi gerekecektir. Kanaatimizce, işbirliği, şehirleşme ve yerleşme politikasının hedeflerini tayine katılmak suretiyle (58) olduğu kadar, bu politikayı gerçekleştirecek plânların gerek hazırlık araştırmaları, gerek yapılmaları, gerek uygulanmaları ve gerekse tatbikatın gözden geçirilmesi safhalarına katılmakla da olacaktır. (59).

#### **D) Kalkınma Stratejimizde Sanayi Kuruluş Yeri ve Bölge Plâncılığı :**

Devlet Plânlama Teşkilâtı Yüksek Plânlama Kurulu, plân hedefleri ve stratejisi için tespit ettiği hedefler arasında, şehirleşme, yerleşme ve sanayi kuruluş yeri politikalarımızla yakından ilgili bazı ilkeler de koymuş bulunuyor. Adı geçen teşkilâtla göre, bölge plânlamasının amacı, «iktisadî faaliyet hacmi ve gelir seviyesi bakımından bölgeler arasındaki büyük eşitsizlikleri» ortadan kaldırmaktır. Bu maksatla, «yatırımların yapılmasında ve coğrafî dağılışında bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esaslarının gözönünde bulundurulması» ilkesi benimsenmiştir. (60). İktisadî gelişme ve şehirleşme bakımından bölgeler arasındaki açık farkları ortadan kaldırmakta bu ilkenin önemli bir rol oynayabileceğine şüphe yoktur. Tespit edilen bu esasları, Türkiye'de şehirleşme politikası bakımından ilk adım saymak yerinde olur.

Yüksek Plânlama Kurulunca kabul edilen esaslara göre, dengeli bölgesel kalkınma üç safhalı bir hareket programı gereğince cereyan edecektir.

#### **1) Yatırımların Kuruluş Yeri İle İlgili Kararlar :**

Bu konuda, Plânlama Teşkilâtının rolü, yatırım projeleri hazırlanırken birden fazla kuruluş yeri üzerinde inceleme yapılmasını telkin etmekten ibaret olacaktır. Ayrıca, diğer yatırım kıstaslarına göre eşit durumda bulunan yatırım projelerinden, kuruluş yeri olarak geri kalmış bölgeleri seçenler tercih edilecektir.

(58) GERAY, C., «Devlet Plânlama Teşkilâtı Kurulduktan Sonra Şehir ve Bölge Plânlaması, S.B.F. Dergisi, C. 15, 1960, sayı 4'ten yarı basım, s. 7-8

(59) Sayfa 290 daki plânlama vetiresini gösteren şemaya bakınız.

(60) Plânlama, C. 1., s. 25



## 2)Özel Teşebbüs Yatırımlarının Belli Bölgelere Tevcihi :

Bu safhada, özel teşebbüs yatırımlarının belli bölgelere tevcihi için teşvik edici tedbirlerin (61) alınması, stratejide kabul edilen esaslar arasındadır. Dikkat edilirse görülür ki, özel teşebbüs yatırımlarının kuruluş yeri ile ilgili olarak «teşvik» ten bahsedilmektedir. Oysa ki, adı geçen teşkilât, aynı zamanda, «özel sektörün faaliyetlerini tanzim edecek tedbirler» tavsiye etmekle de görevlendirilmiştir. (62). O halde özellikle özel yatırımların kuruluş yerlerinin tayininde, teşkilâtın daha fazla rol aynaması, aşırı temerküze sebebiyet verecek tesislerin esasen aşırı derecede şehirleşmiş bulunan bölgeler dışına yerleştirilmesini sağlaması, sanayiın toprak ve gerekli beledî hizmetlere olan ihtiyacının hesaplanmasında fizikî plânlama mercilerinin bilgisini alması isabetli olur. Tanzim ile neyi kastedtiğimizi bir iki örnekle açıklamak gerekirse, İngiltere misâli başta zikredilmelidir. İngiltere'de, sanayi ve nüfusun Londra şehri ve civarında aşırı temerküzü, hükûmeti İkinci Dünya Savaşının başlarında ciddî tedbirler almaya sevkemiş ve sanayiın kuruluş yeri meselesi tarafsız bir krallık komisyonuna incelettirilmiştir. Komisyonun verdiği rapor, nüfusun ve sanayiın, belli bir şehirde temerküzünün, yurt ölçüsünde büyük iktisadî, sosyal ve stratejik mahzurlar doğurduğunu, binaenaleyh, bunların bütün memleket yüzeyine dağıtılmasının en iyi hal çaresi olduğunu ortaya koymuştur. (63). Bu raporun etkisi altında, sınaî tesislerin kuruluş yeri, İngiltere'de sıkı bir kontrole tâbi tutulmağa başlanmıştır. Şöyle ki, özel teşebbüs sahipleri, kuracakları fabrikanın yerini bizzat tespit etmek yetkisine sahip değildirler. Sanayiın kuruluş yeri tamamiyle devletin kontrolü altındadır. 1947 tarihli İmar Kanununa (Town and Country Planning Act) göre 5.00 ayak kare (464.4 metre kare) den daha geniş bir alan kapsayacak olan sınaî tesislerin kuruluş izinlerini önce Ticaret Bakanlığı (Board of Trade) vermektedir. (64). Ticaret Bakanlığı, geniş anlamdaki kuruluş yeri meselesiyle meşgul olmakta ve rolü, özellikle millî ekonomi bakımından büyük önem taşıyan sınaî tesisler bakımından icbar edici olmaktan çok, ikna edici olarak

(61) Maliye Bakanı tarafından yapılan açıklamalara göre, yatırım yapacaklarâ, tâsarlanan vergi reformu çalışmalarında, yapılması düşünülen indirim nispeti, geri kalmış bölgeler seçildiği takdirde bir miktar daha arttırılacaktır.

(62) 91 sayılı Kanun, Mad. 2 f.f.

(63) Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population, 1940

(64) Distribution of Industry, HMSO, s. 12

kalmaktadır. (65). Öte yandan, dar anlamdaki kuruluş yeri işle-riyle, yine mahallî plânlama otoriteleri meşgul olmaktadır. Çünkü, fabrika sahipleri, Ticaret Bakanlığının izninden başka, mahal-î idareler tarafından alınmış kuruluş yeri prensip kararlarına da uymağa mecburdurlar. (66). Gerek Ticaret Bakanlığı, gerekse ma-hallî idareler, belli bir yerde fabrika kurulamayacağına karar ver-mek suretiyle negatif bir kontrol yetkisi kullanmaktadır.

Puerto Rico Merkezî Plânlama Kurulu, 1950 yılında kendisine kanunla verilen bir yetkiye dayanarak, bazı sınaî tesislerin San Juan şehri sınırları içinde kurulmasını önliyebilmektedir. (67).

Fransa'da 1955 tarihli bir kararname ile Paris ve civarında fab-rika kurmak veya mevcut fabrikaları genişletmek özel izne bağlan-mıştır. (68). Buna göre,, 500 metre kareyi geçen sınaî tesisler ile 1000 metre kareyi geçen bürolar merkezî hükûmetten kuruluş iz-ni almadan açılmazken, 1958 de çıkarılan ek bir kararname ile devletin elindeki işletmelerle, devlet kontrolü altındaki firmalar da bu izin mevcudiyeti şumulüne sokulmuş, ayrıca 1960 da da, bürolar için izin mecburiyeti 1.000 metrekareden 500 metre kare-ye indirilmiştir. (69).

Memleketimizde de, sınaî tesislerin İstanbul gibi yapı ve top-rak tıkanıklığı içinde bulunan büyük şehirlerde temerküzünü önle-yecek negatif yetkiler, Plânlama Teşkilâtı veya İmar Bakanlığı ta-rafından kullanılabilir. (70). Kontrol yetkilerinin Plânlama Teşki-lâtı tarafından kullanılması, teşkilâtın istişare mi, yoksa icra organı mı olduğu sorusunu hatıra getirirse de, bunu cevaplandır-mak güç değildir. (71).

### 3) Bölge Kalkınma Plânlarının Hazırlanması :

Nihayet son safhada da, hem iktisadî, hem de sosyal unsurlar hesaba katılarak tespit edilecek bir öncelik sırasına göre bölge

(65) SELF, P., *The Planning of Industrial Population*, s. 33

(66) SELF, P., aynı eser, s. 33-37

(67) HOWELL, B., «The Planning System of Puerto Rico», *The Town Planning Re-view.*, C. 23, No: 3, Ekim, 1950, s. 220

(68) ARDANT, G., «Regional Planning and the Problem of Regional Economy» *International Social Science Journal*, C. XI, No: 3, 1959, s. 373

(69) *Organisation et Aménagement de la Région de Paris. Documents, Recueil et Monographes.*, No: 39, Paris 1962, s. 49-58

(70) Böylece, turistik imkânları olan bölgeler de korunmuş olur. Bkz. TÖR, V.N., «Turizm Bölgesi mi, Sanayi Bölgesi mi?» *Dünya Gazetesi* 10 Temmuz 1961., Ayrıca bkz., YAVUZ, F., «Haliç'ten Kaldırılacak Fabrikalar Meselesi», *İller ve Belediyeler Dergisi.*, Ağustos, 1957, s. 349.

(71) KELEŞ, R., «Şehirlere Akın ve Plânlamaya Etkisi», *Plânlama*, C. s. s. 91-92

kalkınma plânları hazırlanacaktır. Bu plânların dayanacağı araştırmalarda; teknolojik imkânlar, tabii kaynaklar, nüfus, sanayi, işgücü durumu ve müstehlik tercihlerindeki değişmeler kadar, hükümetin siyasetindeki değişiklikler gibi müessesesevî faktörler ele alınıp bölgeler arası farklar bütün ayrıntılarıyla belirtilecektir. Bölge politikasının (72) hedef ve prensiplerinin tayini, tatbik vasıtalarının seçimi ve özellikle yatırımların bölgelere dağılışında uyulacak ilkelerin tespiti için, Sosyal Plânlama Dairesinde bazı çalışmalar yapılmaktadır. Hattâ sosyal ve beledî hizmetler bakımından iller sıraya konmuş ve kamusal yatırımların gelişigüzel değil, fakt bu sıraya göre tespit edilen önceliklere uyularak yapılmasına başlanmıştır. Ancak, ideal anlamda bölge plânları yapmak için, bölgeleri çok daha iyi tanımak gerektiğine şüphe yoktur.

Sanayi ve nüfusun memleket sathına dengeli bir şekilde dağılmasını sağlayacak olan bu çalışmaların, aynı zamanda, nüfusun köyler ile şehirler, büyük şehirler ile kasabalar arasındaki dağılış tarzını büyük ölçüde etkilendireceğine şüphe yoktur. Sinaî yatırımların hiçbir engel tanımadan ve şehirlere akının herhangi bir kontrole tâbi olmadan hızla büyüyen bazı şehirlerimizde toplanması, bugün, topraklarımızdan, şehirler ölçüsünde rasyonel bir şekilde faydalanmayı çok güçleştirmiştir. Şehirleşmenin ve dengesiz sanayileşmenin iktisadî ve sosyal maliyetini düşürmek ve aynı sonuçla köy toprakları bakımından (73) da karşılaşmamak için, şehirlere akın eden nüfusu, ekonomik faaliyetlerin dağılışına paralel olarak küçük ve orta büyüklükteki şehirlere yöneltmek zorunlu görünüyor. Bu açıdan bakıldığı takdirde, Bursa'ya 17 km. uzaklıktaki bir arazinin, sanayi parkı olarak seçilmesinde fazla isabet olmadığı anlaşılır. (74). Zira, Bursa ile Mudanya arasındaki dar şeridin, kısa zamanda sanayileşerek ziraî ve turistik değerinden çok kaybedeceğini tahmin güç değildir. Kaldı ki yükünü hafifletecek bir alternatif olması ihtimali kuvvetli değildir.

#### IV. SONUÇ

Şimdi, başlangıçta sorduğumuz sorunun cevabına dönebiliriz: Acaba, şu veya bu müessese, atölye ve fabrikayı şehir dışına nakletmek, İstanbul'u, Ankara'yı veya herhangi bir büyük şehri, mo-

(72) PERLOFF, H.S., DUNN, Jr., E., LAMPARD, E.E., ve MUTH, R.F., *Regions Resources and Economic Growth*, 1960, s. 63

(73) WİBBERLEY, G.P., *Agriculture and Urban Growth*, s. 60-73

(74) *Industrial Districts for Turkey*, .....

dern bir şehir haline getirmeğe yeter mi? Şehir plânlamasında sanayi problemi, sadece bir şehrin kendi meselesi, kendi sınırları dışı ile bağlantısı olmıyan bir problem midir? Bu sorunun cevabı şüphesiz hayır olacaktır. Çok önemli bir şehir fonksiyonu olduğu halde, sanayi, memleketimizde, imar plânlarında hiçbir zaman gerektirdiği ciddiyet ve dikkatle ele alınmamıştır. Sanayiın kuruluş yeri ve toprak ihtiyacı kişisel tercihlere bırakılmış ve plân konusu yapılmamıştır. Modern şehir plânlarında, sanayi unsuru, mesken, ticaret vesair ihtiyaçlarla birlikte ve onlarla olan halihazır ve gelecekteki bağantıları rasyonel ve organik bir şekilde kurulacak tarzda ele alınmaktadır. Şehir plânlarında sanayiın gereken yerlere konulmaması, sanayicilerin ihtiyaçlarının hesaba katılmaması, her türlü masrafları çok arttırmaktadır. Mallar fazla hareket etmek, mesken - işyeri seyahatleri uzamak, trafik tıkanmak zorunda kalmakta, hizmet dağıtımı ve depolama iktisadî olmıyan bir mahiyet kazanmaktadır. Sanayiın içinde bulunduğu elverişsiz şartlar, hem şehre, hem bizzat sanayiciye, hem işçiye, hem de müstehlike pahalıya mal olmaktadır.

İşyerlerinin ve sınaî tesislerin yıllarca sonra nakli, hem mahallî idarelerin, hem de müteşebbislerin ekonomik durumunu büyük ölçüde sarsabilir. Bu sebeple, bizim gibi gelişen ülkelerde, işlerin başından plânlanmasında açık bir fayda vardır. Mükerrer yatırım masrafını kaldırmağa, iktisaden az gelişmiş ekonomilerin gücü yetmez. Fakat bugün olduğu gibi, evvelce işlenmiş kuruluş yeri hatalarının mutlak surette tâmiri gereken hallerde, şehrin bağlı bulunduğu bölgenin uzun süreli gelişme eğilimleri hesaba katılmalıdır.

Şehir ekonomisinin ve gelişmenin başlıca unsurlarından olan sanayiın, bir şehir plânında belli bir yeri, gelişme alanları ve keşafet standartları olması gereklidir. Ancak, memleket ölçüsünde, sanayiın kuruluş yeri ile ilgili bir politika benimsenmiş değilse (75), münferit bir şehrin sanayi problemini kendi sınırları içinde çözmesi, ya imkânsız, ya da pek kısa bir süre için mümkün olabilir. Yapılacak iş, memlekette nüfusun ve sanayiın dağılışı tarzını gösteren bir şehirleşme siyasetinin merkezde tespit edilmesi ve bölgesel veya mahallî plânların bu siyasetin esaslarına uydu rulmasını sağlamaktan ibarettir. Aksi halde «şehir dışı»nın, pek kısa bir zamanda «şehir içi» haline gelmesi, birtakım sınaî tesis-

(75) YAVUZ, F., «Şehirciliğimiz Bakımından Ekonomik Faaliyetlerin Kuruluş Yeri ve Bölgecilik», S.B.F. Dergisi C. XI., 1956, S. 3., s. 14-17

lerin şehir dışına nakledilmiş olmasını faydasız duruma getirecektir.

Türkiye için, sanayi kuruluş yeri meselesi dendiği vakit, işte asıl bu geniş çerçevedeki yerleşme problemlerinin neler olduğu meselesinin hatıra gelmesi ve bunlara cevap aranması gerektiği kanısındayız. Doğu Marmara Bölgesi gibi, tespit edilecek daha birkaç bölge, önümüzdeki on, on beş yıl içinde, şehirlere ve sınaî merkezlere olan nüfus akınını ölçülü hadler dâhilinde tutarak, sınaî tesislerin aşırı temerküzünden doğan iktisadî, sosyal ve stratejik tehlikeleri önliyeabilecek çekim merkezleri teşkil edebilecektir.