

## DEVLET PLÂNLAMA TEŞKİLÂTI KURULDUKTAN SONRA ŞEHİR VE BÖLGE PLÂNLAMASI

Dr. Cevat GERAY

Ekonomik hayat ve hükûmet çalışmaları bakımından plân ve program ihtiyacı ve lüzumu üzerinde son yıllarda önemle durulmaktaydı. 27 Mayıs Devriminden sonra Başbakanlıkta kurulan bir Bilim Kurulunun hazırladığı rapora dayanılarak çıkarılan 30/9/1960 tarih ve 91 sayılı kanunla Devlet Plânlama Teşkilâtı kurulmuş bulunuyor. Bu kanuna göre teşkilâtın ana görevi, yurdun hertürlü kaynak ve imkânlarını tesbit ederek hükûmete, güdülecek sosyal ve ekonomik politika ve hedefleri tâyinde yardımcı olmak, hükûmetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli plânları hazırlamak ve çeşitli bakanlıkların ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamaktır. Bu işleri yürütmek üzere teşkilâtın bünyesi içinde iktisadî ve sosyal plânlama daireleriyle Koordinasyon dairesi kurulmuştur.

Devlet Plânlama Teşkilâtının kurulmasıyla, İmar ve İskân Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan şehir ve bölge plânlaması çalışmalarının sosyal ve ekonomik plânlama ile münasebetlerinin düzenlenmesi, birbirlerini tamamlayacak şekilde sosyal ve ekonomik plânlamayla bağdaştırılması, gerekli koordinasyonun sağlanması gibi konular önem kazanmıştır. Nitekim, 16-19/Aralık 1960 tarihleri arasında İstanbul'da Türk Mimarlar Odası tarafından tertiplenen «Şehir Plânlaması Organizasyon, gaye ve Metod Meseleleri» konulu seminerde, «değişik plânlama kademeleri arasındaki bağlar» ve «Plânlama kademe, saha ve hedeflerinin gerektirdiği organizasyon» konuları da ele alınmıştır. Bu yazıda, mahallî kademedeki şehir ve bölge plânlaması faaliyetleriyle millî kademedeki sosyal ve ekonomik plânlama arasındaki münasebetleri gözden geçirmek istiyoruz.

### *Sosyal ve Ekonomik Plânlama ile Fizikî Plânlama Arasındaki Münasebet*

Şehir ve bölge plânlaması insanın fizikî çevresinin belli gayeleri gerçekleştirecek surette organize edilmesine matuf bir fizikî plânlama

faaliyetidir. Bu anlamda fizikî plânlama topraktan faydalanmanın plânlaması demek olduğuna göre, ilk bakışta, millî kaynakların millî hedeflere uygun bir şekilde muhtelif sektörlerle yatırılmasını plânlayan ekonomik plânlamayla herhangi bir ilgi kurulması kolay değildir.

Nitekim fizikî plâncıların başlıca ilgisi fizikî çevreye münhasır kalmaktadır. Fizikî plâncıyı, bu «çevrenin bünyesi ve özellikleri, bunu şekillendiren kuvvetler, çevrenin toplum üzerindeki tesirleri, çevrenin değişme vetiresi, bu vetireyi toplumun gayelerine hizmet edecek vasıtalar» ilgilendirmektedir (1). Diğer taraftan, iktisadî plâncılar da arazinin kullanılışıyla değil sermayenin kullanılışıyla ilgilenmekte, gelişmenin nerede vukubulacağını, bunun için gerekli toprağın nasıl sağlanacağını, bölgenin ekonomik imkân ve gereklerini çok defa nazara almamaktadır. (2). Halbuki fizikî plânlama ile sosyal ve ekonomik plânlama arasında bir karşılıklı tesir münasebeti vardır. Şöyleki :

1 — Fizikî plânlama ile belli sosyal ve ekonomik gayeler güdülebilir. Çünkü; fizikî plânlamanın ana gayesi belli bir çerçevedeki insanlara daha iyi, daha rahat bir hayat ve çalışma tarzı sağlamaktır. Genel olarak kabul edildiğine göre, fizikî plânlama sosyal ve ekonomik gayelerin gerçekleşmesinde bir vasıta hizmeti görmektedir (3). Bu anlamıyla fizikî plânlama, bizatihî bir gaye değildir. Topraktan faydalanma şekline tesir eden şartların ve çevrenin ekonomik ve sosyal gayeleri aksettirecek şekilde düzenlenmesine hizmet etmekte olan bir vasıta (4). Daha ileri gidilerek, fizikî plânlamanın ekonomik büyümeye de hizmet ettiği belirtilmektedir (5). Özellikle, muvazeneli bölge büyümelerinin geliştirilmesi, şehirleşmenin düzenlenmesi, dengeli bir ekonomi için endüstri ve tarımın kalkındırılması, tabii kaynakların geliştirilmesi, bu tip büyümeler için gerekli temel hizmetlerin sağlanması gibi hususlar fizikî

(1) HAAR, C - HIGGINS, B - RODWIN, L. «Economic and Physical Planning: Coordination in Developing Areas» *Journal of The American Institute of Planners*, C : XXIV, No. 3 (1958) s: 168.

(2) Aynı makale, sh: 167 - 168.

(3) *The Contribution of Physical Planning to Economic and Social Development*, General Report Theme I, WORLD Planning and Housing Congress, 28 Mayıs - 3 Haziran 1960, San Juan: Puerto Rico, s: 3

(4) Halen İmar ve İskân Bakanlığında müşavir olarak bulunan Massachusetts Teknoloji Enstitüsünden Şehir ve Bölge Plâncısı Mr. Malcom Rivkin, İmar ve İskân Bakanlığı Makamına sunduğu «Draft Report to the National Planning Agency» başlıklı ve 1 Aralık 1960 tarihli raporunda bu hususa da işaret etmektedir.

(5) *The Contribution.....* s: 4.

plânlamanın ekonomik gayeleri arasında sayılmaktadır (6). Keza, işsizlikle mücadele, daha iyi çalışma ve hayat şartları, nüfusun memleket içinde dengeli bir şekilde dağılması gibi sosyal gayelerin de fizikî plânlamada mündemiç bulunduğu, bayındırlık işlerinin ve endüstriyel gelişmelerin dolaylı bir şekilde sosyal gayelerin gerçekleşmesine yaradığı hususları kabul edilmektedir (7).

2 — Fizikî plânlar sosyal ve ekonomik faaliyetlere çeşitli yönlerden etkide bulunmaktadırlar (8). Topraktan faydalanma tarzlarını ve bunlar arasındaki münasebetleri; müsaade edilen inşaatın büyüklüğünü ve hacmini; topraktan faydalanmanın yoğunluk derecesini; ulaştırma, su, enerji vs. gibi gerekli hizmetlerin özellik ve yerlerini göstermek suretile fizikî plânların bu faaliyetlere etkisi görülmektedir (9). Bundan başka, fizikî plânların müstahsiliyet, sermaye teşekkülü, tabii kaynakların korunması ve geliştirilmesi, nüfus dağılışının kontrolü, hayat standardı ve servetlerin dağılışı bakımlarından da çeşitli tesirleri bulunduğu da ileri sürülmektedir (10).

3 — Ekonomik plânlama ve sosyal yatırım programlarının belli bölge ve şehirler üzerinde bilhassa çalışma imkânları, ekonomik faaliyetler ve gelir seviyesi bakımından derin tesirleri görüleceği aşikârdır. Bu bölge ve şehirlerin fizikî gelişmeleri plânlanırken millî kademedeki sosyal ve ekonomik plânların o yerdeki muhtemel tesirleri göz önünde bulundurulmazsa fizikî plânların gerçekleşme imkân ve ihtimalleri, başarı şansı azalacak, halledilmesi güç bazı mahallî ve beledî problemler ortaya çıkacaktır (11). Bunun yanında, şayet fizikî plânı, kendi tekliflerinin millî gelişme bakımından tesirlerini ihmal eder veya yanlışlığa düşerse,

(6) Aynı

(7) Aynı eser, s: 3.

Bir örnek olarak, İsrail'de Fizikî plânlama ile, nüfusun yurda dengeli ve ekonomik bakımdan makul bir şekilde dağılması; topraktan azamî derecede faydalanılması; tarihî âbide ve tabii güzelliklerin korunması; tarım ve endüstride yeni çalışma fırsatları sağlanması; şehir ile iç-bölgenin birbirini tamamlaması, arazi spekülasyonunun önlenmesi; şehir ile köy, şehir merkezi ile çevresinin fizikî bakımdan eşit duruma getirilmesi, nihayet bütün bu prensiplerin gerçekleştirilmesinde, öncelik sırasının tesbitinde ekonomik bakımdan sağlam, rasyonel tedbirler almak gibi sosyal gayeler güdüldüğü anlaşılmaktadır. (Aynı eser., s: 4.)

(8) HAAR - HIGGINS - RODWIN, a. g. y., s. 168.

(9) The Contribution..., s: 5.

(10) Aynı eser, s: 7 - 8.

(11) HAAR - HIGGINS - RODWIN, a. g. y., s: 168

yine halli güç bazı mahallî problemlerin ortaya çıkması mümkündür (12). Diğer taraftan şehir ve bölge plânlarının gerçekleştirilmesi için girişilen imar ve inşaat faaliyet ve yatırımlarının millî ekonominin genel gidişine uydurulması hususu da ayrıca dikkati çekmektedir (13).

Bütün bu sebeplerle fizikî plânlama sadece bir mekân plânlaması olmakla kalmamaktadır. Öğretim, barınma, trafik, istihsal vs. gibi faaliyetler toprağa istinat etmekte olduğu cihetle, toprağın nasıl kullanılacağı plânlanırken memleketin sosyal, ekonomik ve stratejik hedeflerini göz önünde bulundurmak gerekmektedir (14). Bu da iki kademeli bir plânlama faaliyetini gerekli kılmaktadır.

- 1 — Ekonomik, sosyal ve stratejik bakımlardan millî hedeflerin tesbiti.
- 2 — Bu hedef ve prensiplere uygun şekilde topraktan nasıl faydalanılacağını gösteren mahallî plânların yapılması (15).

Birinci kademedeki politika ve hedeflerin tesbiti işi millî plânda merkezî makamların faaliyet ve yetki sahasına girmektedir. Merkezin tesbit ettiği hedefler ve politika dahilinde ikinci kademedeki plânlamayı yürütmek mahallî bölgesel imar makamlarına düşmektedir (16).

İşte, memleketimizde sosyal ve ekonomik bakımlardan millî hedefleri tâyin ve tesbit yetkisi 91 sayılı kanunla yeni kurulmuş bulunan Devlet Plânlama Teşkilâtına verilmiştir. Öbür yandan, şehir ve bölge plânlaması çalışmalarının yürütülmesi ve koordinasyonunda İmar ve İskân

(12) Aynı,

(13) GERAY, C., Şehir Plânlamasının Başlıca Tatbik Vasıtaları, Ankara: 1960, s: 163.

(14) Şehircide Aranılan Vasıflar Hakkında İngiliz Kraliyet Komisyonu Raporu; (Çeviren : F. YAVUZ), Ankara: 1960, s: 24.

(15) Aynı eser, s: 25.

(16) Merkezin belirttiği hedefleri uygulamakla şehir ve bölge plânlamasının ikinci derecede mihanikî bir görev durumuna düştüğü sanılmamalıdır. Zira, şehir ve bölge plâncıları hedeflerin kendi çevrelerine uygulanma kabiliyetini tâyin ve çevrenin karakterine etkisi olan mahallî şart ve ihtiyaçları takdir yetkisini haiz bulunacaklardır (Şehircide Aranılan.... a. g. e., s: 26). Diğer taraftan, Birleşmiş Milletlerin Tokyo'da tertiplemediği bölge plânlaması seminerinde varılan sonuçlara göre: fizikî plâncıların millî gelişme hedeflerinin formüle edilmesi ameliyesine katılmasının bu hedeflerin fizikî alternatif ve sonuçlarının da hesaba alınması bakımından gerekli olduğu sonucuna varıldığı belirtilmektedir (Regional Planning, Housing, Building and Planning Sayı: 12, 12, s: 8).

Bakanlığı merkezî rolü oynamakla görevli bulunmaktadır. Bütün mesele, sosyo - ekonomik plânlama ile şehir ve bölge plânlaması faaliyetlerini düzenlemekle görevli bu iki merkezî organ arasındaki işbirliğinin ve koordinasyonun sağlanması noktasında belirmektedir.

Devlet plânlama teşkilâtının bünyesi içinde sosyal ve ekonomik plânlama faaliyetleri için ayrı ayrı iki daire kurulması yoluna gidilmiş, fakat şehir ve bölge plânlaması için herhangi bir teşkilât düşünülmemiş veya buna lüzum görülmemiştir. Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsü raporunda sosyal ve ekonomik plânlama daireleri yanında bir de bölge plânlaması dairesi teklif olunmakta idi (17). Keza, diğer bazı uzmanlar da bölge plânlama için teşkilât içinde ayrı bir şubeye lüzum göstermişlerdi (18). «Başbakanlık İktisadî Plânlama Dairesi» kurulması maksadiyle hazırlanan diğer bir tasarıda teklif edilen teşkilâta bölge plânlamalarıyla ilgili bazı tetkik ve gözden geçirme yetkileri tanınmıştı. Kanunlaşmak mazhariyetine erişen tasarınnın gerekçesini teşkil eyliyen bilim kurulu raporunda sosyal ve ekonomik plânlama arasındaki münasebetlere dair açıklayıcı bilgiler bulunmakta ise de fizikî plânlama ile sosyo-ekonomik plânlama münasebetlerine hiç temas olunmamakta, bölge plânlaması şube veya dairesi tekliflerinin niçin dikkate alınmadığı hususunda hiçbir bilgi verilmemektedir. Anlaşıldığına göre, şehir ve bölge plânlamasının içine giren konularla teşkilâtın «sosyal plânlama dairesi» meşgul olacaktır (19). Sosyal plânlama dairesinin şehir ve köylerimizin sosyal bünye ve kalkınma meselelerini inceleyeceği, nüfusun memleket ölçüsünde dağılması, şehirleşmeye yön verilmesi, köylerin birleştirilmesi gibi şumullü yerleşme problemlerini ele alacağı yolundaki açıklamalar da bunu teyit edici mahiyettedir (20).

İlgi çekici bir nokta da tasarıda yer almamakla beraber kanunun iktisadî plânlama dairesinin görevini belirten maddesinde genel plânlama yanında bölge plân ve programlarından bahsedilmesidir. Buradaki bölge plân ve programı deyiminden fizikî anlamdaki bölge plânlaması kastedildiğini sanmıyoruz. Zira, millî ekonomik faaliyetlerin bölgeler itibarıyla incelenmesi veya ekonomik plânlamanın bölgelere uygulanması fizikî

(17) Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü, *Plânlama ve Türkiyede Uygulanması* (Araştırma serisi No. 9) (Mimograf) 1960, s: 17.

(18) TINBERGEN, J - KOOPMAN, B, *Memorandum on the Organization of a Central Planning Bureau*, 22 Haziran 1960 (Mimeograf), s: 2.

(19) RODWIN, L., *Report No: 4 On OEEC/EPA Mission to General Directorate of Planning and Reconstruction, Ministry of Reconstruction and Resettlement*, 1960 (Mimeograf) s: 4.

(20) YALMAN, N., «Sosyal Plânlama Teşkilâtı», *VATAN*, 10 Ekim 1960

anlamdaki bölge plânlamasından farklıdır (21). Zira, fizikî anlamdaki bölge plânlamasından insanın fizikî çevresinin organizasyonu, bu çevreyi şekillendiren faktörler, bu çevrenin değişme şekilleri, nihayet bu çevresinin gayelerimizi gerçekleştirecek şekilde organize edilmesi bahis konusudur (22). Nüfusun ve bu nüfusun giriştiği faaliyetlerin bölge içinde nasıl yerleşeceğini gösteren araziden faydalanma plânları hazırlanacaktır (23). Kanunun ifadesinden, makro-ekonomik plânın tıpkı sektörler ayrılması gibi, bölgeler itibariyle de bir tahsis yapılacağı anlamı çıkmaktadır. Elbetteki fizikî plânlama bakımından ulaştırma veya mesken için millî bütçeden ne kadar harcanacağını bilmesi kadar bunların yurdun hangi taraflarına tahsis edileceği hususu da önemlidir. Çünkü; ekonomik büyümenin nerelerde teşvik olunacağını önceden belirtilmiş olması, ekonomik plânlamanın bölgelerdeki fizikî gelişmeye muhtemel tesirlerinin şehir ve bölge plânlamasında nazara alınabilmesi imkânını yaratacaktır. Bu sebeple, İmar ve İskân Bakanlığının bölge ve şehir plânlaması faaliyetiyle Devlet Plânlama Teşkilâtının sosyo-ekonomik plânları arasında bir ahenk sağlanması şarttır.

Böyle bir ahengin kurulması için şehir ve bölge plânlaması ameliyesinin etüd ve plân yapma safhalarında her iki merkezî daire arasındaki münasebetleri kısaca gözden geçirelim.

1 — *Etüd ve araştırma*: Plânlar yapılmadan önce mevcut durumun ve muhtemel gelişmelerin dikkatle tetkiki hemen hemen her türlü plânlama için başarının ilk şartıdır.

İmar ve İskân Bakanlığı şehir ve bölge plânlaması için gerekli bölge etüdlerine devam edeceği anlaşılıyor. Nüfus, fizikî çevrenin özellikleri, topraktan faydalanma şekli, iktisadî taban konuları gibi fizikî plânlama için gerekli verilerin tesbiti bu etüdlerin mihverisi olacaktır. Ulaştırma, millî eğitim, tarım, su ve elektrik enerjisi, endüstrinin kuruluş yeri gibi konular ilgili bakanlık veya kurumlar tarafından incelenmeye devam olunacağına göre İmar ve İskân Bakanlığı bu makamlarla işbirliği ederek bölge etüdlerini tamamlamalıdır. Bu işbirliğinin kurulmasında Devlet Plânlama Dairesinin koordinasyon sağlaması beklenebilir.

2 — *Plânların yapılması*: Şehir plânlarının İmar ve İskân Bakanlığının yardım ve mürakabesi altında belediyelerce, bölge plânlarının ba-

(21) RODWIN, a. g. rapor., s: 13.

(22) Aynı eser, s: 14.

(23) Aynı.

kanlığın Bölge Plânlama Dairesince yapılacağı gayet tabiidir. Burada önemli olan nokta, bilhassa bölge plânları yapılırken, Devlet Plânlama Teşkilâtınca hazırlanacak Makro - Ekonomik plân ile yatırımların bölgelere dağılışı esaslarının göz önünde bulundurulması gereğidir. Bunu temin için, kesinleşmeden önce bölge plânlarının bir kere de Devlet Plânlama Teşkilâtı tarafından gözden geçirilmesi düşünülebilir. Fakat bu usul adı geçen teşkilâtın işini büyük ölçüde arttırabilir. Millî ekonomik plânı esas almaksızın bir bölge plânının bşarısızlığa düşeceğini bildikleri için bölge plâncılarının bu hususa zaten gereken dikkati ve önemi vermeleri tabiidir. Asıl önemli nokta, makro - ekonomik plân bölgelere uygulanırken Plânlama Teşkilâtının bölge plâncılarının görüşlerini ve isteklerini de göz önünde bulundurmalarıdır. (24) Bu bakımdan iki teşkilât arasında resmî veya gayriresmî şekilde sıkı bir işbirliği kurulmasında ve yetkili elemanların sık sık bir araya gelmelerinde büyük fayda vardır.

#### SONUÇ :

Sosyal ve ekonomik kalkınma çabası içinde bulunan ve çok sür'atli bir nüfus artışı görülen memleketimizde şehirleşme gittikçe hızlanmakta, fakat büyük şehirlerin daha fazla büyümesi istikametinde gelişmektedir. Şehirleşme hareketlerini nüfusun memlekete dengeli bir şekilde dağılmasını sağlayacak, böylece büyük şehirlerimizdeki kamu hizmetlerindeki aksaklıkları hafifletecek bir yöne sevk etmek zorundayız.

Millî, ekonomik ve sosyal plânlarla bölge plânları arasında sağlanan ahenk nisbetinde, şehir ve bilhassa bölge plânlaması çalışmaları, nüfusun, ekonomik faaliyetlerin ve kamu hizmetlerinin memleketin kaynak ve imkânlarına en uygun şekilde bütün yurda ve bölgelere dengeli olarak dağılmasına, dolayısıyla şehirleşmenin daha arzu edilir bir yöne sevk edilmesine yardımcı olacaktır. Aynı şekilde, Şehir ve bölge plânlamasında da millî ekonomik, sosyal ve stratejik hedeflerin ön plâna alınması mümkün olabilecektir. Şüphesiz ki bu ahengin sağlanabilmesi için iki teşkilât arasındaki özel ve resmî şekilde daha sıkı bir işbirliği ve çok yakın bir temas kurulması gerekmektedir.

(24) RIVKIN, a. g. e., s: 2.