

İKTİSADİ VE FİZİKİ PLÂNLAMA : GELİŞEN MEMLEKETLERDE KOORDİNASYON İHTİYACI (*)

**Charles HAAR,
Benjamin HIGGINS
ve Lloyd RODWIN**

Çeviren : **Dr. Ruşen Y. KELEŞ**

I

Sanayileşmemiş ülkelerde iktisadî kalkınmanın plânlanması günümüzün az çok bilinen bir konusu halini aldı. Bu ülkelere mahsus az veya çok müşterek problemler ve kendilerine «meslek sahiplerince» gösterilen birbirine benzer yollar, oldukça yeknasak bir takım tedavi gayretleri gösterilmesine yol açtı.

Bir iktisadî kalkınma plânının temelini; genel olarak, devlet yatırımları sektörü için hazırlanan bir bütçeye (devlet teşkilâtının her kademesinde) ilâve olarak, özel sektördeki yatırımları teşvik ve idare edecek para, maliye, döviz politikaları, işçi yetiştirme programları ve benzeri faaliyetler hakkındaki tavsiyeler ile, özel sektör yatırımlarından neler beklendiği hakkındaki tercihler teşkil eder. Fazla olarak, tesbit edilecek politikalara; yeni metodlar ve teknolojik gelişmeler, istihsal faktörlerinin değişik nisbetlerde olması, değişen bir hasıla karışımı ve yeni kaynakların bu-

(*) Bu yazının aslı, *Journal of the American Institute of Planners* isimli derginin, cilt 24, 1958, 3 No. lu sayısında yayınlanmıştır. Makale, yazarların, 1958 ders yılında Massachusetts Teknoloji Enstitüsünde verdikleri derste geliştirdikleri bazı fikirlerin özeti mahiyetindedir. Yazarlardan C. HAAR, Harvard Üniversitesinde Hukuk Profesörüdür. L. RODWIN, Massachusetts Teknoloji Enstitüsü Şehir ve Bölge Planlama Fakültesi profesörlerindedir. B. HIGGINS ise, aynı Enstitünün Milletlerarası incelemeler merkezinde 1958 de araştırma profesörü olarak bulunmuştur. Her üçünün de, kendi çalışma konularında kaleme aldıkları önemli eserleri vardır. Bkz.: Charles M. HAAR, *Land Planning in a Free Society*, Cambridge 1951; ve *Land - Use Planning*, Boston 1959; Lloyd RODWIN, *The British New Towns Policy*, Cambridge 1956; ve Benjamin HIGGINS, *Economic Development*, New York 1959. (Çeviren).

ünması gibi yenilikleri teşvik edecek bir şekil de verilebilir. Hedefler, çoğu zaman, yatırım, gelir, hasıla, istihdam vs. gibi unsurların şekil ve seviyeleri olarak ifade edilir; fakat plân, sanayiın belirli bir kuruluş yeri, nüfusun belirli bir dağılma şekli ve topraktan faydalanmanın belli bir biçimi olmasını da gerekli kılmaktadır. (1)

İktisadî kalkınma plânları bütün gayreti sermayeden faydalanma (capital use) üzerine teksif etmekte; bir kural olarak topraktan faydalanma için bir plân ihtiva etmemektedir. Topraktan faydalanma ile ilgili kararlar, iktisadî kalkınma plânında göz önünde tutulan sermaye tahsisi çerçevesi içinde, özel teşebbüs sahiplerine, mahallî idarelere ve plânı merkezî hükûmet adına uygulayan kurumlara bırakılmaktadır. (2) Böylece, sermaye uygun olarak tahsis edilmişse, bunu, uygun sevk ve idare, işgücü ve toprak tahsisinin takip edeceği varsayılır.

Bu varsayım, en azından, mübalağalıdır ve hiçbir zaman araştırılmış olmamakla beraber, birtakım ciddî sonuçlar doğurmuştur. Bu sonuçlardan biri, iktisatçıların, kalkınmanın optimum kuruluş yerini hiç hesaba katmamaları olmuştur. İktisadî kalkınmanın temelini teşkil eden, şehirlerin mi yoksa köysel yerlerin mi daha çok gelişmesi gerektiği, yeni teşebbüslerin, şehirler, küçük şehirler ve köyler arasında nasıl dağılacığı, büyüme noktalarının ve geliştirilecek ana sektörlerin nasıl seçileceği gibi çok önemli soruların cevaplandırılmasını bile ihmal etmişlerdir.

Endonezya, Filipin Cumhuriyeti, Hindistan, Meksika ve Puerto Rico gibi ülkelerin iktisadî kalkınma plânlarında kalkınmanın *nerede* olacağı yönü hiç hesaba katılmamıştır. Hangi ölçü veya şekildeki bölge kal-

(1) Görünüz. B. Higgins. «Development Planning and the Economic Calculus», *Social Research*, Vol. 23, No. 4 (Bahar 1956), pp. 35 - 36. Karşılaştırınız. G. M. Meier ve R. E. Baldwin, *Economic Development* (New York : John Wiley and Sons, 1957) ve C. P. Kindleberger, *Economic Development* (New York : McGraw Hill, 1957).

(2) Şüphesiz istisnalar vardır. Bazı devlet yatırım projelerinin yer olarak tarif edildiği görülür. Yolları, demiryollarını, hava alanlarını, limanları, kazanılan toprakları, yerleşme projelerini ve bu gibi şeyleri sıralayan plânın teferruatlı bir şekilde takdimi, çoğu zaman, bu projeler için bir kuruluş yeri etiketi mahiyetindedir. Daha seyrek olmakla beraber, iktisadî kalkınmanın plânlanması vetiresi, kuruluş yerini tâyin eden faktörlerin bir tahlilini ve plân da yeni özel sanayiın kuruluş yeri hakkında tavsiyeleri içine alır. Böyle tavsiyelerin yapıldığı çok nâdir hallerde, bunlar genel olarak, enerji ve ulaştırma gibi, özel sınaî ve ziraî yatırımlar için yeni imkânlar yaratması beklenen yeni devlet yatırım projeleri ile koordine edilir.

kınmasının iktisadî ve sosyal amaçların gerçekleşmesini en iyi sağlayacağı yolundaki sorular dikkati çok az çektiği gibi, belli bir yerin veya bölgenin iktisadî imkânlarına ve bunların gereklerine de önem verilmemektedir. Olan şudur ki, çoğu kalkınma plânlarını hazırlayan kurulları meydana getiren iktisatçılar, mühendisler ve ziraatçılar ne üç buutlu çevresel problemleri göz önünde bulunduracak şekilde yetiştirilmişler, ve ne de bir kural olarak, bunlarla ilgilenmektedirler.

Öte yandan fizikî plânlar da, (yani şehir ve bölge plânları) aksi yönde, aynı derecede ciddî eksiklerle dolu olabilir. Bunlar, fizikî plâncıların tavsiyelerini aksettirirler. Bu plâncıların meşgul oldukları ana konu, fizikî çevre, fizikî çevrenin mahiyeti ve özellikleri, bu çevreye şekil veren kuvvetler, bu çevrenin toplum üzerindeki tesirleri, bu çevrenin değişme vetireleri ile bu vetireleri toplumun amaçlarına hizmet edecek şekilde yöneltecek vasıtalarıdır. (3) Bu plâncıların devlet plânlama kurullarındaki rolü çoğu zaman üç buutlu çevrenin gelişmesi için mümkün şehir ve bölge hedeflerinin tesbit edilmesine yardımcı olmak ve bunların resmî makamlar tarafından kabul edilmesi ve onanmasına çalışmaktır. Bu kimseler, a) ulaştırma, eğitim ve diğer kamusal hizmetler için, adı geçen hedeflere uygun uzun vâdeli mahallî imar plânları ve aynı zamanda, b) bugünkü ve gelecekteki faaliyetlerin hem görülmesini hem de diğer yer ihtiyaçlarını karşılayacak genel topraktan faydalanma plânları veya nâzım plânlar hazırlamakla görevlidirler.

Fizikî plânlamanın işe karışması, çekici ve verimli bir çevre yaratmanın arzu edilir olmasından kaynak alır. Bu karışmanın da birkaç yolu vardır: ya; çeşitli topraktan faydalanma ihtiyaçlarını kalkınmanın kabul edilmiş, amaçlarına uygun bir şekilde karşılamak üzere nüfusun, iktisadî ve sosyal özelliklerin bölgesel eğilimleri inceleme konusu yapılır (veya daha iyisi, böyle bir inceleme yapmak üzere başka uzmanlardan faydalanılır); veya sabit sosyal sermaye yatırımlarının kuruluş yerleri plânlanır; yahut da özel ve kamusal menfaatler arasındaki ayrılıklardan doğan problemleri önleyebilecek veya hafiflemelerine yardım edecek zoning, inşaat ve parselleme faaliyetleriyle ilgili nizamlar konur.

Fizikî plânlar şehirlerin ve bölgelerin iç problemlerine daha çok önem verirken, millî politika ve programları ihmal etmişlerdir. Halbuki,

(3) «The Physical Environment of City and Region, the Proposed Focus of the Center for Urban and Regional Studies» (teksir) Massachusetts Teknoloji Enstitüsü, 20 Eylül 1957; ve K. Lynch ve L. Rodwin, «The Theory of Urban Form», *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXIV, (1958), No. 4.

kara ve demiryolları, limanlar, sanayileşme vs. hakkında memleket çapında verilecek kararların, çözülmesi imkânsız veya lüzumsuz derecede güç problemler doğurması beklenebilir. Ama bu problemler önceden göz önünde tutulup ele alınsalar, belki de önlenmeleri sağlanırdı. Fizikî plâncıların iktisat bilgilerinin ve iktisada karşı duydukları ilginin sınırlı olması, onların bu kalkınma politikalarını iyi anlamamalarına sebep olmaktadır. En fazlası, onlar bu politikaların sonuçlarını göstermişler ve bunlarla güçlerinin yettiği kadar uğraşmışlardır. Bu sonuçlara bir biçim vermekte, veya iktisadî plâncılara, ya da son karar makamlarına mümkün çözümlerle, bu çözümlerin doğuracağı fizikî sonuçları göstermekte hiçbir rolleri olmamıştır. Aksine olarak, topraktan faydalanma şeklini gösteren bölge fizikî gelişme plânları, muhtemel yatırım, hasıla, istihdam ve gelir durumunu hem aksettirmekte, hem de onlara etkide bulunmaktadır. Şimdi, eğer, fizikî plâncı yaptığı tekliflerin memleket kalkınması için olan gereklerini hesaba katmaz veya doğru olarak anlıyamazsa, bundan, önceden gözönünde tutulmuş ve ele alınmış olsalardı ortaya çıkmaları pekâlâ önlenebilecek çok ciddi problemler doğabilir.

Kısacası, iktisaden gelişen bu ülkelerde, devlet teşkilâtının çeşitli kademelerinde çalışan, birçok bakımlardan birbirine bağlı çeşitli vasıta ve kavram problemleriyle uğraşan, birbirinden farklı şekilde öğretim görmüş, iki ayrı plâncı grubu karşımıza çıkmaktadır. (4) İktisatçıların dayandığı varsayımlar, onları hazırladıkları politika ve programların fizikî kalkınma için doğuracakları sonuçları incelemeye ve denetlemeye yetkili kılmadığı gibi, bu kimseler, mahallî ve bölgesel seviyede güvenilebilir iktisadî tahliller yapmış da değildirler. Öte yandan şehir plânlamasının öğretiminde ve müessesesevî çerçevesindeki sınırlılık, çoğu zaman fizikî plâncıların, fizikî gelişim için yaptıkları tekliflerin iktisadî sonuçlarını yeter derecede anlamamalarına yol açmış, ve iktisadî kalkınma politikasını, ilgi duymuş olsalar bile, görüş açılarının dışında bırakmak sonucunu doğurmuştur.

Şüphesiz, kalkınma mekanizmasının; bu çeşitli faaliyetleri, bir kayıtsızlık ve bağımsızlık perdesinin birbirinden ayırdığı bir sistem altında, en iyi şekilde işlemesi mümkündür. Fakat daha yakından incelenecek olursa, bu imkânın pek kuvvetli olmadığı görülür; her hal ve kârda, daha açık bir şehirleşme politikasının geliştirilmesini gerektiren şartların sayısı gittikçe çoğalmaktadır. Meselâ, Puerto Rico'da, susuzluk ve iktisadî kal-

(4) Sosyolojinin, kültür antropologunun ve sosyal - psikolog'un bilgilerinden de faydalanan sosyal plânlama, burada dokunulduğundan daha çok ve fazla önemle üzerinde durulmağa değer, fakat bu önemli cephe, bu incelemenin konusu dışında kalıyor.

kınmanın maddî engelleri gibi kaynak tahditleri, birkaç farklı kalkınma yolunun araştırılmasını gerektirmektedir. İsrail'in sınır yerleşmelerinde, Rusya'nın Ural Dağlarının ötesini şehirleştirmesinde olduğu gibi askerî zorunluluklar da bizi şimdiye kadar alışılmamış olan yukarıdaki düşünce şekline sevk ediyor. Bunun gibi, sosyal problemler karşısında duyulan hoşnutsuzluk ve bugünkü şehir şekillerinin özellikleri politikaları tesbit edenleri başka çözüm yollarını da incelemeye zorlayabilir. Bu, ademi merkezîyet lehinde kuvvetli resmî baskıların bulunduğu Puerto Rico, Hindistan ve Endonezya için de doğrudur.

Hindistan şehirlerindeki işsizlik durumunu inceleyen Dr. W. Malenbaum, şehir merkezlerindeki nüfus artış nisbetlerinin, iş imkânlarına kıyasla çok ilerde olduğunu müşahade etmiştir. Ona kalırsa, farklı bir kalkınma yolu takip edilmesine ihtiyaç vardır. (5) Koskocaman büyük şehir bölgelerinin sabit sermaye yatırımları şeklinde yuttuğu az bulunur kaynakların geniş ölçüde sarfedilmesi olayıyla ilgilenen başka kimseler de var. Dr. Rosenstein - Rodan'ın çalışmaları, sabit sermaye yatırımlarının (limanlar, enerji tesisleri, meskenler, yollar, diğer hizmetler vs.) çoğu zaman, gelişen ülkelerde yatırım için elde hazır bulunan sermaye toplamının %50 ilâ % 70 i arasında değiştiğini göstermektedir. (6) Bu gayretleri gelişen sektörlerle ve bellibaşlı büyüme noktalarına sevk ederek ufalanmış çabalar halinde eriyip gitmelerini önlemek çok ciddi bir

(5) W. Malenbaum, «Urban Employment in India», *Pacific Affairs*, Vol. XXX, No. 2 (Haziran 1957). Görünüz. E. E. Lampard, «The History of Cities in the Economically Advanced Areas», *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 3 No. 2 (Ocak 1955); B. F. Hoselitz, «Generative and Parasitic Cities», *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 3, No. 2 (Ocak 1955), pp. 278 - 294; J. P. Freidmann, «Locational Aspects of Economic Development», *Land Economics*, Vol. 32, No. 3; ve E. Weissman, «The Problems of Urbanism in Developing Areas» (Conference on Urbanism, Ford Foundation, Ekim 11, 1956 için hazırlanmış, teksir edilmiş rapor).

(6) Bakınız : P. N. Rosenstein - Rodan, «Les Besoins des Capitaux dans les Pays Sous - Développés», *Economie Appliquée*, (Paris, 1954). Tahminler birkaç ülkeye ait rakamlara dayanmakta ve rakamlar, tabii ki, ülkeden ülkeye değişmektedir. Profesör Rosenstein - Rodan, bize toplamın % 20 ilâ 25'inin mesken yatırımlarına ve üçte iki gibi temel kısmının da şehirlere gittiğini hesapladığını söyledi. Ayrıca, şehir dışı yerlere giden nisbetin büyük bir kısmı da, bu yerleri şehirlere bağlayan yollara harcanmaktadır. Bakınız : U. N. *Mésaures for the Economic Development of Underdeveloped Areas* (New York 1951); ve P. N. Rosenstein - Rodan, «Problems of Industrialization in Eastern and Southern Europe», *Economic Journal*, Vol. 53, No. 210 (Haziran - Eylül 1943), pp. 202 - 211.

problemdir. Kalkınma programlarındaki buna benzer nisbetsizlikler (besleyici yolları olmayan limanlar, faydalananların ihtiyaç duyacağı malzemeye sahip bulunmayan enerji tesisleri, yeterli mesken, eğitim ve alışveriş tesisleri olmayan sanayi bölgeleri gibi) gelişen birçok ülkelerde bir yakınma konusu olmaktadır. (7) Özel kalkınma projelerine paralel olarak memleket çapında bölge kalkınma plânları hazırlanmamasının da, bu başarısızlıklarda şüphesiz payı vardır. Amerika Birleşik Devletleri, Birleşmiş Milletler Teşkilâtı ve Colombo Plânına dahil yardımcı ülkeler her üç seviyede de teknik ve sermaye yardımı yaptıklarından, bu plânlama çabalarını birleştirme problemi bu sebeple de yeni bir önem kazanmaktadır.

Düzensiz fizikî şekillerin ortaya çıkması (tek bir büyük şehir ve az çok ilkel bir iç - bölge), bu durumun kalkınma için gerektirdiği denge- nin bulunmamasından ötürü ilgi çekmektedir. İktisaden geri kalmış tipik bir yapıdır. Biri, basit, işgücüne dayanan metodlar kullanan, kişi başına bir yapıdır. Biri, basit, işkücüne dayanan metodlar kullanan, kişi başına verimliliğin son derece düşük olduğu ve nüfusun yarısından beşte dördüne kadar bir nisbetinin geçimini oradan sağladığı bir köy - ziraat - ve el sanatları sektörü (peasant - agriculture - and - handicrafts sector) ikincisi de, ileri metodlar kullanan, kişi başına verimlilik yüksek olmakla beraber, nüfusun ancak küçük bir nisbetinin istihdam edilmekte olduğu bir bahçe ziraatı madencilik - ve imalât sanayiî sektörü. (plantation - mining and manufacturing sector). (8) Gelişmiş sektör, çoğu, mal satma yönelimli ve çoğu zaman yabancıların elinde ve onlarca idare edilmektedir. Her iki sektör, gerek coğrafî gerekse teknolojik ve iktisadî bakımdan genel olarak birbirinden ayrılmışlardır. Bazen tamamen farklı bölgeleri temsil

(7) Meselâ, bir müşahide göre : «Ortadoğu hükümetlerince yapılan birçok yanlış veya dengesiz yatırımlarda, ya önceden başlanmış bulunan diğer projeleri tamamlayacak projeler, ya da, sonuçlarından istihsal vetiresinin çeşitli kademelerinde ortaklaşa faydalanılacak olan sosyal ve kamusal hizmetler yaratacak projeler ihmal edilmiştir», P. G. Franck, «Economic Planners in Afghanistan», *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 1, No. 5 (Şubat 1953), p. 339 ve devamı. Ve «International Bank for Reconstruction and Development», *The Economic Development of Mexico* (Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1953) pp. 150 - 151 ; ve J. Froomkin, «Fiscal Management of Municipalities and Economic Development», in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 3, No. 4, (Temmuz 1954) pp. 309 - 321.

(8) B. Higgins, «The Dualistic Theory of Underdeveloped Areas» *Economic Development and Cultural Change*, Vol. IV, No. 2 (Ocak 1956), pp. 99 - 116.

ederler. (9) Bu iki sektör, hemen hemen daima bir veya birkaç geniş ve büyüyen şehir ile, bunları çevreleyen bölge arasında tezat halinde bulunur - Cakarta, Surabaja ve Endonezya; Delhi, Bombay, Calcutta ve Hindistan; Manila ve Filipinler, San Juan ve Puerto Rico; Harcourt ve Nijerya; Trablusgarb ve Libya - bu örnekler hemen hemen bütün iktisaden geri kalmış ülkelerden verilebilir. İktisadî kalkınma siyaseti, gelişmeyen sektörleri ortadan kaldırmağa, gelişen sektörlerden veya «büyüme noktalarından» tam verim almağa, belirli bir noktadaki gelişmenin «yayıma tesirlerini» (spread effects) en üst hadde çıkarmağa ve «gelişmeyen» ve «gelişen» sektörlerin verimlilik eğilimlerinin, birbirinden gitgide uzaklaşmalarını önlemeğe çalıştığı için, (10), bir iktisadî kalkınma plânı, çevreler - arası (interspatial) bağlantıları mutlaka hesaba katmak ve köy - şehir ilişkileri bakımından da düşünölmek zorundadır. Sektörlerarası ve bölgelerarası ilişkiler iktisaden gelişmemiş ölkelerde az çok tamamlanmış bir sistem üzerine oturtulacak bir gösteriş olacağı yerde tahlil çerçevesinin temelini teşkil etmelidir. (11).

Saikler çeşitli ölkelere göre değışmekle beraber, iktisaden gelişmekte olan birçok ölkeleri, şu veya bu şekilde bu problemle şaşkına dönmüş bulmak hayret edilmemesi gereken bir noktadır. Köylerin bünyesel değışmesi ve şehirleşme hareketleri, sanayileşmenin kaçınılmaz veçheleri-

-
- (9) Endonezyanın 1958 de parçalanması büyük ölçüde, verimliliğin düşük olduğu sektörü Java'nın, yüksek verimlilik sektörünü ise dış adaların temsil etmekte olması olayı ile açıklanacaktır.
- (10) İlgi çekici bir nokta olarak not edelim ki, Kuzeyin ve Güneyin verimlilikleri arasındaki farklar sebebiyle, kalkınma probleminin mekân cephesinin kaçınılmaz olduğu İtalyada, hem plân hem de plânın dayandığı tahlil, geniş ölçüde mekânla ifade edilmektedir. Bu nokta için, bakınız: A. Bertolino «Aree depresse e cultura sociale», *Economica Internazionale*, Kasım 1957.
- (11) Bu olayı klâsik iktisatçılar, çağdaş iktisatçıların çoğundan daha iyi anladılar; klâsik okul daima ekonominin ziraî ve sınaî sektörleri arasındaki ilişkilerle ilgilenmiştir. Sektörlerarası bağlantıların Marx'ın tahlilinde bile açık rolleri olmuştur. Daha sonra Boeke gibi «Doğu iktisadı» uzmanları, «dualism» teorilerinde sektörlerarası bir çerçeve arıyorlardı, fakat, aslında, başlıca iktisadî faktörlerle açıklanabilecek, sektörler arasındaki farkların sosyolojik faktörlere dayandıklarını sanmaları onları yanlış yola sevk etmiştir. Sektörlerarası bağlantıların en önemli bir kısmı, şüphesiz, sanayi kuruluş yerindeki hareketlerde, iktisadî kalkınma arasındaki bağlantıdır. Bu bağlantı, profesör B. S. Keirstead tarafından anlatılmış (*The Theory of Economic Change*, Toronto, 1948), fakat bunu sistematik bir kalkınma teorisi haline sokmamıştır; bu konudaki teşvik edici gözlemleri, daha ileriye götürölmelidir.

dir; ve bu ülkelerin kaderinde, batılı ülkelerin sanayileşme devrelerinde karşılaştıkları problem ve ıstırapların birçoğunu tercübe etmek vardır. Bu açıdan bakılınca en önemli soru, daha belirli bir millî şehirleşme siyaseti gibi, bu kaçınılmaz güçlüklerin sayısını azaltmağa, ve bu vetireyi daha kolay dayanılan ve daha verimli bir bünye değişmesi haline getirmeğe yardım edebilecek bazı müsbet adımların atılıp atılmıyacağı konusudur.

II

Acaba plânlamanın bu cephelerinde daha uygun bir müessesevî çerçeve hazırlamak imkânı var mıdır? Biz, vardır sanıyoruz. Bugünkü teşkilât çerçevesi içine sokulabilecek işe yarar birçok idarî mekanizmalar bulunabilir. Bir çözüm yolu, topraktan faydalanma şekillerini ve kalkınmanın plânlanmasını tesir altında bırakacak karar verme vetiresinin yeniden teşkilâtlendirilmesi olabilir. Meselâ devlet teşkilâtının her kademesinde, birbirine bir «geçici anayasalar» serisi olarak tesir edecek bir nâzım plânlar serisi hazırlanabilir. (12) İdeal olarak, fizikî gelişme plânları, hiç olmazsa millî ve mahallî seviyede ve çoğu zaman da, bir orta kademedede veya bölge seviyesinde hazırlanmalı ve resmen kabul edilmelidir. (13) Kanunlar ve vesikalar insan hayalini harekete getirebildiği nisbette, bu vesikalar da fizikî gelişmenin amaç ve felsefesini aydınlatmağa ve yaymağa hizmet ederler. Bunlar aynı zamanda bir anayasalar serisi hizmeti de görecektir: Şehir nâzım plânı mahallî bir anayasa hizmeti görecektir ve mahallî mevzuat ona aykırı olmayacaktır. Bölge plânı ise mahallî plân ve mahallî mevzuat için bir rehber; millî nâzım plân da, mahallî ve bölgesel plânların ve mevzuatın bir ölçüsü olacaktır. Bunun gibi, iktisadî ve genel fizikî gelişme siyasetini (muhtemelen sosyal kalkınmayı da) içine alan millî plân, diğer plânların içine sokulacağı nihai bir çerçeve olacaktır.

Gerçekten, anlaşmazlık halinde, mahallî, bölgesel veya millî yasama organları, sadece kendi özel nâzım plânlarını, devlet teşkilâtının bir alt kademesindeki nâzım plân veya mevzuatta da benzer değişiklikler gerektirecek şekilde yeniden vazedeceklerdir. Fakat plânların değiştirilmesi için atılması gereken bu şekli adım bir dereceye kadar, uzmanların uzun süreli ve ahenk sağlayıcı yardımlarına, gerçek dünyada bir yer ayrılmasını da garantilemektedir. Eğer mahallî yasama organı, imar komis-

(12) C. Haar, «The Master Plan: An Impermanent Constitution», *Law and Contemporary Problems*, Vol. XX No. 3 (Yaz 1955).

(13) C. Haar, «Regionalism and Realism in Land Use Planning», *University of Pennsylvania Law Review*, 105, p. 515 (1957).

yonunun, teklif edilen bir belediye inşaatı hakkındaki tavsiyelerini red isteğinde bulunduğunu gösterirse, bu maksatla, yasama organının, plânı ancak 2/3 veya 3/4 çoğunlukla değiştirebileceğini şart koşmak da istenebilir. Böylece, nâzım plânın bir anayasa olarak temel rolü belirmiş olabilir.

Her üç kademedede de, mevzuat, aynı zamanda, plânların, genel varsayımların ve amaçların dayandığı incelemelerin yayınlanmasını mecburi tutmalıdır. Bu usul, idaredeki bilgi edilme prensibinin normal üstünlüklerine sahiptir. Bu sayede plânı hazırlayan kurul sadece ne yapılacağı hakkında bilgi edinmek ve doğru kaideler koymak için gerekli temel bilgileri kazanmakla kalmaz, aynı zamanda, incelemeler, topluma, ileri sürülen çeşitli amaçları tahlil etmek ve akla uygun bir karara varmak imkânını da bahşetmiş olur. Bu usul, ayrıca memleket çapındaki iktisadî kararlar üzerindeki mahallî siyasal baskıların, memleketin bir bölgesine yapılacak haksız bir tahsise karşı uyanan basit hissî tepkilerden daha fazla tepki uyandırmasını sağlayacak bir ortam da yaratacaktır; bu, **bir dereceye kadar bir bölgenin şimdiki ve gelecekteki imkânları hakkında yapılacak dikkatli bir araştırma ile kuvvetlendirilebilir. Bilgi edinmek ve bunları tahlile tabi tutmak suretiyle seçmenler, plânlamanın rolünden ve taşıdığı sorumdan haberdar edilmiş olurlar. Eğer yasama ve yürütme organlarının mülkiyet hakkına dokunan tasarruflarının akla uygunluk derecesi bir nevi yargı kontroluna da tâbi ise, bu tasarrufları gözden geçiren mahkemeler, belirli mevzuatın önemli olup olmadığı hususunda karar vermekte yardıma kavuşmuş da olurlar.**

Plânlar iyi bir şekilde uygulanabilmek için kuvvetli ve saygı duyulan bir yargı organının varlığını gerektirirler. Gerçekten, anayasa sistemlerinin hakemliğine, ya millî yasama organları, ya da merkezdeki yürütme teşkilâtı başvurulabilir. Fakat, özellikle, plânlamada aşırı derecede ileri gitmiş toplumlarda, çeşitli kademelerdeki idarî birimler arasındaki uyumsuzlukların giderilmesinde ve aynı zamanda çok önemli bazı konulardaki temel menfaatların ortaya çıkarılmasında mahkemelerin yaratıcı bir rolü vardır. Yargılama yolu, *ultra vires* (yetki dışı) tasarrufların ortaya konmasında çok önemlidir. Mahkemeler aynı zamanda bir tarafsızlık inancı geliştirmek suretiyle tasarrufların dokunduğu kişilerde daha fazla tatmin yaratabilirler. Doğruluğu görüldüğü sürece, müşterek çabaların müşterek bir amaca yöneltilmesi olabilirlik alanı içine daha çok girmiş olur. (14)

(14) Ama bu, aslında, mahkemeye; şikâyetlerin incelenmesinde ve sorumluluğun fiile bağlanmasında bağımsız bir kişilik vermenin zorunlu olduğu anlamındadır.

Millî ve mahallî menfaatlerin uzlaştırılmasında ve çözümünde mahkemelerin rol oynayabileceği bir alan daha vardır. Plânlar ne kadar çok teferruatlı olursa, uygulanmalarında indelik ihtimali o oranda azalmış olur. Fizikî ve iktisadî amaçları birleştirmiş olan böyle bir plân, kişisel enerjileri harekete getirebilir. Kişiler ve kurullar çalışmalarını plânlar-ken millî siyasetin prensiplerini hesaba katarlar. Bu nokta; tesbit edilen amacın, hem özel sermayenin iktisadî kalkınmaya hem de özel mülk sahiplerinin ve bu emlakten faydalananların fizikî çevrenin şekillendirilmesine, olabilecek en iyi şekilde katılmalarını teşvik etmekte olduğu yerlerde özellikle önemlidir. Bu meşru umutlar çerçevesinden, mahkeme, birbiriyle uzlaşamayabilecek özel ve kamusal menfaatler arasında akla daha yakın bir denge kurabilir. Eldeki vesikaya ve onun uygulanmasına karşı yöneltilen faaliyetleri ölçebilir. Ve birtakım yeni güçlüklerle henüz karşılaşmamış anlaşmaları tahlil de edebilir.

III

Diyeim, bir ülkede istek öyle bir noktaya ulaşmıştır ki, iktisadî kalkınmaya ve kabul edilmiş diğer doğru metod standartlarına uygun düşecek, millî bir şehirleşme siyasetinin nasıl tesbit edileceği düşünülmektedir. Bir şehirleşme siyasetinin şekli ve muhtevası hakkında ne gibi tavsiyeler yapılabilir? Böyle bir siyasetin gereklerinden bazıları neler olabilir? Hangi problemleri akla yakın bir şekilde önceden tahmin edebiliriz? Bunlar hakkında neler yapılabilir?

Bir millî şehirleşme siyasetinin esasını, prensip veya programını resmî bir şekil içinde genel olarak ifade eden vesikanın hazırlanması teşkil eder. Amaç, belirli hedeflere ulaşmak için, şehirleşmenin şeklini ve ölçüsünü etkileyecek özel veya kamusal kararlara etkide bulunmak veya onları yöneltmekten ibaret olacaktır. Meselâ, İngiltere'de tesbit edilen siyaset, büyük Londra bölgesinin daha fazla büyümesini önlemek ve başka bölgelerin büyümesini teşvik etmektir. (15) Puerto Rico gibi bir ülkede bu siyaset, belki, 10 veya 20 merkez yerine, üç büyük şehirden birinin daha fazla büyümesini sağlamak olabilir. (16) Veya Hindistanda bu siyaset, şehirleşmeden doğan muazzam giderler veya belki de sosyal ve politik sebeplerle, kalkınmanın mevcut büyük şehirlerin dışın-

(15) L. Rodwin, *The British New Towns Policy* (Cambridge: Harvard University Press, 1956).

(16) E. Baranano, *Plan Regional De Area Metropolitana De San Juan, Junda De Planification De Puerto Rico*, 1956; ve Rodwin, *The Puerto Rico Planning Board: An Appraisal*, Puerto Rico Planning Board, 1956.

daki küçük şehirlerde teşvik edilmesi yönünde olabilir. (17) Okuyucu bu siyaset çeşitleriyle aynı fikirde olsun veya olmasın, bir siyasete sahip bulunmanın -bu politikaların uygulanabileceğini varsayıyoruz- faydalanmayı, insan arzularına paralel olarak daha iyi bir şekilde yöneltmeğe yardım edeceği aydınlatılmak gerekir.

Daha özel bir deyişle, acaba böyle bir program nasıl hazırlanabilir? Önce, görüldüğü gibi, fizikî gelişmenin hedeflerini tesbit etmek, bizi bu hedeflere ulaştıracak yolları gösteren birtakım incelemeler yapmak, ve bu siyasetin resmen tesbit ve kabul edilmesini sağlamak esastır. Aynı zamanda, buna paralel olarak, uygulanabilirliğinden ve belirli hedeflere ulaşabileceğinden emin olmak üzere, böyle bir siyasetin uygulanması için ne gibi adımlar atmak gerekeceğini düşünmek de esastır.

Özel idarî tedbirler, elbette her ülkenin anayasa, idare ve plânlama kurullarına uydurulmak zorundadır. Nerede özel ekonomi iyi işlemiyor ve nerede kamu sektörü kalkınmada daha önemli bir rol oynuyorsa, plânlara, hem, yol yapma, hizmetler, okullar, parklar ve benzeri klâsik kamusal faaliyetleri, hem de özel teşebbüsün teşvik edilmesinden tutun, devletin, enerji tesisleri, demiryolları, sanayi siteleri, mesken, oteller vs. yi doğrudan doğruya inşa etmesi haline varan faaliyetleri içine almak zorundadır. Piyasa ekonomisi fonksiyonlarını yeterli bir şekilde yerine getirebildiği zaman, devletin rolü çok daha az olabilir. Fakat yine de, ya özel teşebbüsü teşvik edebilecek ya da ona *sine qua non* (gerekli şart hizmeti görebilecek olan ana sabit sermayenin sağlanmasında son söz devletindir. Bununla beraber, gelişen ülkelerin birçoğunda piyasa ekonomisi iyi işlememekte ve böylece devletin daha büyük rol oynaması kaçınılmaz olmakta ve belki de, eğer çabuk iktisadî kalkınma, hedeflerden biri ise, arzu edilmektedir.

Teşkilâtla ilgili tedbirler ülkeden ülkeye büyük ölçüde değişiklik göstermesine rağmen, millî bir şehirleşme siyaseti, prensip olarak genel kalkınma politikasını hazırlamak ve koordine etmek üzere bir bakanlık veya hükûmet seviyesindeki merkez plânlama dairesini kuran veya yetkilerini gösteren mevzuatın çıkarılmasını gerektirecektir. Mevzuat aynı zamanda, hükûmet başkanının onayladığı usullere uygun olarak, bakanlıklar ve mahallî veya bölgesel idarî birimler tarafından kalkınma plânları hazırlanmasını emretmelidir. Daha özel bir ifadeyle, merkez plânlama dairesinin çalışmaları aşağıdaki şekilde özetlenebilir :

(17) W. Malenbaum, *op. cit.*,

1 — Genel fizikî gelişmenin şekli ile ilgilenecek bir şube bulunmalıdır. Bu şube :

- a) Fizikî gelişmenin belli başlı kaynaklarını, problemlerini ve ülkenin ihtiyaçlarını gözden geçirecek.
- b) İktisadî kalkınma siyasetine elverişli fizikî gelişme politikaları tesbit edecek.
- c) Halk efkârına, anlaşılır bir şekil içinde çeşitli politikalar sunacak,
- d) Şehir ve kasabaların dağılışı, fonksiyon ve imkânlarındaki bugünkü eğilimleri, iktisadî ve demografik eğilimleri, kaynakların durumunu, sınaî ve ziraî kalkınma plân ve programlarının gereklerini, ulaştırma durumunu, sosyal amaçları ve bunlara benzer hususları göz önünde tutan uygulanabilir değişik çözüm yollarını değerlendirecek.
- e) Kontrol metodları, iktisadî müşevvikler, tazminat ve diğer giderler, zaman cetveli ve öncelikler vs. hususlar gibi, çeşitli hedeflere ulaşmak için gereken tedbirleri kontrol edecek.
- f) Teklif edeceği politikanın esaslarını tesbit ederek, bunu kalkınmaya resmen rehber ve ölçü teşkil etmesini sağlamak üzere hükûmet başkanının ve yasama organının incelemesinden veya onayından geçirecek.
- g) Hedeflere ulaşırken bir gelişme kaydedilip edilmediğini, ya da değişikliğe veya yeniden gözden geçirmeğe zaruret olup olmadığını kontrol etmek için metodlar bulacak.
- h) Her yıl hükûmet başkanına ve yasama organına verilecek fizikî gelişme raporununun şekil ve muhtevasını tesbit edecektir.

2 — Nâzım Plânların Hazırlanması metodlarını ve bu plânlara bakanlıklar ve diğer resmî dairelerce konulacak hususları gösteren bir el kitabı bulunmalıdır. Daha kısaca :

- a) Bu kitapçık, hükûmetin tesbit ettiği millî şehirleşme siyasetini anlatmalıdır.
- b) Başka bakanlıklarca kalkınma plânları hazırlanması ihtiyacını, plân sürelerini, bu plânların şekil ve muhtevasını, ve merkez plânlama dairesince, bunların, gerek diğer bakanlık veya resmî daireler, gerekse genel iktisadî ve fizikî gelişme hedeflerine uygunluğunu sağlamak üzere gözden geçirilmesi ihtiyacını belirtmelidir.

- c) El - kitabı temel bilgilerin, ana varsayımların, genel siyasete dair tavsiyelerin vs. sağlanmasında merkez plânlama dairesinden nasıl yardım görüleceğini de belirtmelidir.
- d) El kitabı, genel plânların uygulanmasını sağlayacak bir özel kalkınma plânı hazırlamanın metodunu, ve zaman zaman, karşılaştıkça, birbiriyle münasebeti bulunan dairelerin programlarını ahenkleştirmek üzere komisyonlar kurma zorunluğunu da tartışabilir.

3 — *Aynı zamanda, genel fizikî gelişme şubesinin çalışmasına bağlı bir gözden geçirme ve koordinasyon görevi de ihdas edilmelidir.* Bu şube, plânlama şubelerinin kurulmasına yardım etmekten, bakanlık ve resmî dairelere, fizikî plânların hazırlanması ve gözden geçirilmesinde yardım ve teşvik sağlamaktan sorumlu olacaktır. Meselâ, bu şubenin elemanları :

- a) Bakanlık ve diğer resmî dairelerin plânlama şubeleriyle irtibat ve resmî olmayan münasebetler kuracak ve gereği halinde, yatırım bütçelerinin hazırlanmasında faydalı tavsiyeler yapabilmek için problemler ve programlarla yakınlık peydah edecektir. (18)
- b) Plânların hazırlanması için özel esaslar tesbit edecek, gerekirse teknik yardım anlaşmaları yapacak, genel politikayı ve eldeki bilgileri yorumlayacak, plânın ilk gözden geçirilme ve tartışılma yeri olacak ve buna benzer çalışmalar yapacaktır.
- c) Zaman zaman plânlama personelini toplayan konferanslar düzenleyerek amaçları ve temel bilgileri anlatacak, problemleri tartışacaktır.
- d) Başka bakanlık ve resmî daireler tarafından hazırlanan plânları gözden geçirecek ve bunların merkez plânlama dairesinin ilgili şubesince gözden geçirilmesini sağlayacak.
- e) Şehir ve bölge nâzım plânlarını, resmen onaylanmadan önce gözden geçirecek ve merkez plânlama dairesinin ilgili şubesince de gözden geçirilmelerini sağlayacak.
- f) Genel plânların uygulanabilmesi için hazırlanan özel programlara yardım ve rehberlik edecek ve birbiriyle münasebette bulunan dairelerin çalışmasını ahenkleştirecek komitelerin kurulmasında yardımcı olacaktır.

(18) Yatırım bütçeleri, merkez plânlama dairesince veya bütçe bürosunca yapılabilir. Bütçenin bu hazırlanma şekli öylesine uzun bir iştir ki, genel olarak, özel bütçe kararlarının verilmesinde rehber olacak kıstası hazırlamak için ayrı bir şubenin bulunması tavsiye edilir.

4 — Yatırım bütçesi kararlarının yöneltilmesine yardım edecek fizikî, sosyal ve iktisadî ölçülerin tesbitinde, genel fizikî plânlama şubesi ile diğer ilgili personel arasında koordinasyon sağlanmalıdır. (19)

- a) Eski yatırım bütçelerine ait karar ve programlar, bu kararlarda ne gibi açık ve kapalı amaçların ve değer yargılarının yer aldığını görebilmek için tahlil edilmelidir.
- b) Teklif edilen programların değerlendirilmesinde bütçeye rehber olmak üzere, fizikî, sosyal ve iktisadî amaçlar ve bunların gerekleri değerlendirilmeli ve öncelik cêtvelleri hazırlanmalıdır.
- c) Bütçeyle ilgili tavsiyeler yapılırken, bakanlıkların, diğer dairelerin, şehir ve bölgelerin onaylanmış plânlarına başvurulmalıdır.
- d) El - kitabı, bütçeyle ilgili kararlar verilirken, açıkca ortaya konmuş amaçlar, plânlar, kalkınma programları vs. gibi hangi faktörlerin göz önünde tutulması gerektiğini gösterebilir.
- e) Çeşitli bölgeler için hazırlanmış çeşitli devlet kalkınma plânları arasında nisbî bir denge kurmak ve tamamlayıcı şartları hesaba katmak için bölge yatırım bütçelerinin pratikliği konusuna önem verilmelidir.

Açıkcası, yukarıda özetlediğimiz teklif millî bir şehirleşme siyaseti problemini ele almanın tek yoludur. Eğer varsa, merkez plânlama dairesinin mahiyetine bağlı olarak, bu teklifte birçok değişiklikler yapılabilir. Aynı zamanda, merkezileştirilmiş bir plânlama dairesinde, çeşitli bölgelerin ihtiyaçlarını iyi tanıyan ve evvelce uygulanmış programların nisbî başarı veya başarısızlıkları ve bu programların doğurduğu ihtiyaçlar hakkında rapor verecek bölge uzmanları bulunmasının arzu edilip edilmediği gibi birçok ayrıntılar da eklenebilir. Bu danışmanların raporları, ilerde verilecek kararlarda rehber olmak için, yatırım bütçeleri ve genel kalkınma programları ile ilgili şubelere gönderilmelidir.

Fakat, çeşitli durumlarda teferruata ait farklılıkları varsaysak da, böyle bir politikanın faydalı olabileceği birtakım önemli görevler vardır. En basiti, kalkınma yönünün aydınlanması önemli bir üstünlük teşkil edecektir. Bu politika şehirleşmede ister temerküzün ister ademi temerküzün lehine, isterse, ikisi ortasında bir yerde olsun, bizzat bir politikanın var oluşu, yaratılabilecek fizikî bünyeler için şuurlu bir tercihte

bulunulmasını ve kalkınmanın bu yönde olup olmadığını tâyin etmekte bir kıstas hizmeti görecektir. Aynı zamanda, halkın ne şekilde hareket edeceğini de önceden hesaplayarak, özel yatırımların istenilen yönlere doğrultulmasında teşvik ve rehberlik edecektir. Böyle bir mekanizma sayesinde devlet, yalnız özel yatırımları teşvik etmede değil, aynı zamanda özel yatırımların kuruluş yerine tesir etmekte, piyasanın genişlemesine yardımcı, bağımsız faaliyetlerin birbiriyle ahenkleştirilmesini sağlamada, esaslı bir harekete getirici ve kuvvetlendirici rol oynayabilir. Başka bir deyimle, aksi halde, yalnız arzu edilmemekle kalmayıp fakat muhtemelen kaçınılması da mümkün olan yollarda büyük bir hızla yürüyecek kuvvetler karşısında bir muvazene unsuru olabilir. Fakat belki de hepsinden önemli olan şu ki, burada teklif edilen şekildeki bir kalkınma modeli merkezî ve mahallî idarelerin farklı programlarının ahenkleştirilip uygulanmasını mümkün kılar ve kalkınmanın yeri ve ölçüsü bakımından en fazla etki ve dengeyi garanti altına alır.

IV

Şimdi elbette bazı cevaplandırılmıyacağımız sıkıcı problemler geriye kalmaktadır. Meselâ, çeşitli plânların etkide bulunacağı stratejik karar mercileri nereleri olacaktır? Çeşitli ülkelerde, özel plânlama yetki ve görevleri ne şekilde dağıtılmalıdır? Plânların, sermaye tahsisleri üzerinde sahip olacakları kontrolün derecesi ne olmalıdır? Çeşitli ülkelerde, ferdî mülkiyeti ve müteşebbisin haklarını korumak ve onunla beraber millî menfaati de sağlamak için ne gibi asgarî usul garantileri koymak uygun olur?

Fizikî plânlama veya kalkınmanın plânlanması etiketi altında bir araya gelmiş çeşit çeşit problemler için hukukî, veya idarî ya da siyasal tek bir çözüm yolu yoktur. Her gelişen ülke, bir dereceye kadar yalnız kendine benzer; herbiri kendi özel problemleriyle yaşamak zorundadır ve herbirinin belirli tarihî ve bünyevî ayrı bir gelişimi vardır. Belli bir durumda, önce, özel teşebbüsün mü yoksa devlet teşebbüsünün mü en dinamik kuvvet olduğu; ikinci olarak da, belli bir durumda hangi idare teşkilâtının işi en iyi şekilde görmeğe lâyık olduğu soruları daima sorulmak zorundadır. Buradaki iş deyimi ile; olabildiği kadar, kişisel hürriyetin esaslarıyla kişi şahsiyetinin asilliği, mahallî idarelere olan güvenin değerini ve artan müstehlik tercihlerini göz önünde tutarak, bağdaştırmayı ve aynı zamanda iktisadî kalkınmanın ters yönlü ve çelişik hedeflerine, kişi başına düşen gelirin yükseltilmesi amacına ulaşmayı kasmekteyiz. Gelişmekte olan çeşitli ülkeler her ne kadar zorunlu olarak kendi özel durumlarıyla ilgili sonuçlara varacaklarsa da, fizikî nâzım

plânın rolü, millî şehirleşme siyaseti ve bu siyasetin burada tavsiye edilen iktisadî kalkınma plânlarıyla olan bağlantısı, bir parça daha fazla verimli bir sosyal mühendislik yeteneği kazanılmasına yardım edebilir.