

PAPER DETAILS

TITLE: İktisadi ve Fiziki Planlama : Gelisen Memleketlerde Koordinasyon İhtiyaci

AUTHORS: Charles HAAR

PAGES: 0-0

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/37551>

İKTİSADÎ VE FİZİKÎ PLÂNLAMA : GELİŞME KOORDİNASYON İHTİYACI

Charles HAAR,
Benjamin HIGGINS
ve Lloyd RODWIN

Çev

I

Sanayileşmemiş ülkelerde iktisadî kalkınma zün az çok bilinen bir konusu halini aldı. Bu ülkeler müşterek problemler ve kendilerine «meslek sa birine benzer yollar, oldukça yeknasak bir takv rılmesine yol açtı.

Bir iktisadî kalkınma plânının temelini; ge ları sektörü için hazırlanan bir bütçeye (devle sinde) ilâve olarak, özel sektördeki yatırımları t ra, maliye, döviz politikaları, işçi yetiştirme pro yetler hakkındaki tavsiyeler ile, özel sektör yat

İKTİSADÎ VE FİZİKÎ PLÂNLAMA

İnması gibi yenilikleri teşvik edecek bir şekil de verilebilir. Bu zaman, yatırım, gelir, hasıla, istihdam vs. gibi unsurları faaliyetleri olarak ifade edilir; fakat plân, sanayiînin belirli nüfusun belirli bir dağılma şekli ve topraktan faydalanma biçimi olmasını da gerekli kılmaktadır. (1)

İktisadî kalkınma plânları bütün gayreti sermaye (capital use) üzerine teksif etmekte; bir kural olarak kalkınma için bir plân ihtiva etmemektedir. Toprakta fayda kararlar, iktisadî kalkınma plânında göz önünde tutulan çerçevesi içinde, özel teşebbüs sahiplerine, mahallî idare merkezî hükûmet adına uygulayan kurumlara bırakılmalıdır, sermaye uygun olarak tahsis edilmişse, bunu, uygun işgücü ve toprak tahsisinin takip edeceği varsayılır.

Bu varsayım, en azından, mübalağalıdır ve hiçbir şey olmamakla beraber, birtakım ciddî sonuçlar doğurmuşlardır. Biri, iktisatçıların, kalkınmanın optimum kuruluşuna katmamaları olmuştur. İktisadî kalkınmanın temelini şehirlerin mi yoksa köysel yerlerin mi daha çok gelişmesi teşebbüslerin, şehirler, küçük şehirler ve köyler arasında dağılımı, büyüme noktalarının ve geliştirilecek ana sektörlerin belirlenmesi gibi çok önemli soruların cevaplandırılmasını bilemez.

Endonezya, Filipin Cumhuriyeti, Hindistan, Meksika gibi ülkelerin iktisadî kalkınma plânlarında kalkınma

kınmasının iktisadî ve sosyal amaçların gerçekleşmesi için gerekli olduğu yolundaki sorular dikkati çok az çektiği gibi, beşeriyetin iktisadî imkânlarına ve bunların gereklerine dikkatli değildir. Olan şudur ki, çoğu kalkınma plânlarını hazırlayanlar, bütüne getiren iktisatçılar, mühendisler ve ziraatçılar, sosyal problemleri göz önünde bulunduracak şekilde yetkin bir kural olarak, bunlarla ilgilenmektedirler.

Öte yandan fizikî plânlar da, (yani şehir ve bölge plânları) yönde, aynı derecede ciddî eksiklerle dolu olabilir. Plâncıların tavsiyelerini aksettirirler. Bu plâncıların mesleki tecrübe, fizikî çevre, fizikî çevrenin mahiyeti ve özellikleri, verim veren kuvvetler, bu çevrenin toplum üzerindeki tesiri, ulaşım, işleme ve vetireleri ile bu vetireleri toplumun amaçları ile uyum içinde yöneltecek vasıtalar. (3) Bu plâncıların çalışmalarındaki rolü çoğu zaman üç buutlu çevrenin gelişmesini, şehir ve bölge hedeflerinin tesbit edilmesine yardımcı olmak, resmî makamlar tarafından kabul edilmesi ve uygulanmasıdır. Bu kimseler, a) ulaştırma, eğitim ve diğer kamu hizmetleri için geçen hedeflere uygun uzun vâdeli mahallî imar plânları hazırlarlar da, b) bugünkü ve gelecekteki faaliyetlerin her birinin diğer yer ihtiyaçlarını karşılayacak genel toprak kullanma planı veya nâzım plânlar hazırlamakla görevlidirler.

Fizikî plânlamanın işe karışması, çekici ve verimli bir işin mananın arzu edilir olmasından kaynak alır. Bu karışma

İKTİSADÎ VE FİZİKÎ PLÂNLAMA

kara ve demiryolları, limanlar, sanayileşme vs. hakkında pında verilecek kararların, çözülmesi imkânsız veya lüzumsuz güç problemler doğurması beklenebilir. Ama bu problemler önünde tutulup ele alınsalar, belki de önlenmeleri sağlanabilir. Plâncıların iktisat bilgilerinin ve iktisada karşı duydukları ilgisizliği, onların bu kalkınma politikalarını iyi anlamamalarıdır. En fazlası, onlar bu politikaların sonuçlarını düşünerek bunlarla güçlerinin yettiği kadar uğraşmışlardır. Bu sonuçları vermekte, veya iktisadî plâncılara, ya da son karar makamına çözümlerle, bu çözümlerin doğuracağı fizikî sonuçları göz önüne rolleri olmamıştır. Aksine olarak, topraktan faydalanma ve bölge fizikî gelişme plânları, muhtemel yatırım, hasıla, işsizlik durumunu hem aksettirmekte, hem de onlara etkide bulundurmaktadır. di, eğer, fizikî plâncı yaptığı tekliflerin memleket kalkınma gereklerini hesaba katmaz veya doğru olarak anıyamazsa, bu çözümlerden gözönünde tutulmuş ve ele alınmış olsalardı ortaya kâlâ önlenebilecek çok ciddi problemler doğabilir.

Kısacası, iktisaden gelişen bu ülkelerde, devlet teşkilatları ve idarelerinde çalışan, birçok bakımlardan birbirine bağlı kavram problemleriyle uğraşan, birbirinden farklı şekillerde çalışmış, iki ayrı plâncı grubu karşımıza çıkmaktadır. (4) İktisadî plâncı yaptığı varsayımlar, onları hazırladıkları politika ve programlar, kalkınma için doğuracakları sonuçları incelemeye ve denetlemeye eli kılmadığı gibi, bu kimseler, mahallî ve bölgesel seviyede iktisadî tahliller yapmış da değildirler. Öte yandan şehircilik

kınmanın maddî engelleri gibi kaynak tahditleri yolunun araştırılmasını gerektirmektedir. İsrail Rusya'nın Ural Dağlarının ötesini şehirleştirmeye zorunluluklar da bizi şimdiye kadar alışılmamış şekline sevk ediyor. Bunun gibi, sosyal problemler, nüfuzsuzluk ve bugünkü şehir şekillerinin özellikleri başka çözüm yollarını da incelemeye zorlamaktadır. Ziyet lehinde kuvvetli resmî baskıların bulunduğu Çin ve Endonezya için de doğrudur.

Hindistan şehirlerindeki işsizlik durumunu Malenbaum, şehir merkezlerindeki nüfus artış nisbetiyle yasla çok ilerde olduğunu müşahade etmiştir. (5) Kınma yolu takip edilmesine ihtiyaç vardır. (5) Şehir bölgelerinin sabit sermaye yatırımları şekli kaynakların geniş ölçüde sarfedilmesi olayıyla değişmektedir. Dr. Rosenstein-Rodan'ın çalışmaları, limanlar, enerji tesisleri, meskenler, yollar gibi zaman, gelişen ülkelerde yatırım için elverişli toplamının %50 ilâ % 70 i arasında değiştiğini göstermektedir. gayretleri gelişen sektörlerle ve bellibaşlı büyük rek ufalanmış çabalar halinde eriyip gitmeleri

(5) W. Malenbaum, «Urban Employment in India», XXX, No. 2 (Haziran 1957). Görünüz. E. of Cities in the Economically Advanced

İKTİSADÎ VE FİZİKÎ PLÂNLAMA

problemidir. Kalkınma programlarındaki buna benzer nispeten
leyici yolları olmayan limanlar, faydalananların ihtiyaç du-
meye sahip bulunmayan enerji tesisleri, yeterli mesken, eğ-
riş tesisleri olmayan sanayi bölgeleri gibi) gelişen birçok
yakınma konusu olmaktadır. (7) Özel kalkınma projelerine
memleket çapında bölge kalkınma plânları hazırlanmaması
şarısızlıklarda şüphesiz payı vardır. Amerika Birleşik Dev-
miş Milletler Teşkilâtı ve Colombo Plânına dahil yardımcı
seviyede de teknik ve sermaye yardımı yaptıklarından, bu
baları birleştirme problemi bu sebeple de yeni bir önem

Düzensiz fizikî şekillerin ortaya çıkması (tek bir büyük çok ilkel bir iç - bölge), bu durumun kalkınma için gerekli bulunmamasından ötürü ilgi çekmektedir. İktisaden gelişmiş bir yapıdır. Biri, basit, işgücüne dayanan metodlar kullanan bir yapıdır. Biri, basit, işgücüne dayanan metodlar kullanan verimliliğin son derece düşük olduğu ve nüfusun yarısından daha fazla bir nisbetinin geçimini oradan sağladığı bir el sanatları sektörü (peasant - agriculture - and - handicraft sector) de, ileri metodlar kullanan, kişi başına verimlilik yüksek, nüfusun ancak küçük bir nisbetinin istihdam edildiği bahçe ziraatı madencilik - ve imalât sanayiî sektörü. (plantations and manufacturing sector). (8) Gelişmiş sektör, çoğu, malî ve çoğu zaman yabancıların elinde ve onlarca idare edilen iki sektör, gerek coğrafi gerekse teknolojik ve iktisadî b

ederler. (9) Bu iki sektör, hemen hemen daimi büyüyen şehir ile, bunları çevreleyen bölge arasında - Cakarta, Surabaja ve Endonezya; Delhi, distan; Manila ve Filipinler; San Juan ve Puerto Jerya; Trablusgarb ve Libya - bu örnekler hem geri kalmış ülkelerden verilebilir. İktisadi kalkınma sektörleri ortadan kaldırmağa, gelişen sektörlerle talarından» tam verim almağa, belirli bir noktada tesirlerini» (spread effects) en üst hadde çıkararak «gelişen» sektörlerin verimlilik eğilimlerinin, bilmalarının önlemeğe çalıştığı için, (10), bir iktisadi ilişkiler - arası (interspatial) bağlantıları mutlaka hesaba ilişkileri bakımından da düşünölmek zorundadır. İktisadi ilişkiler iktisaden gelişmemiş ölkelerde sistem üzerine oturtulacak bir gösteriş olacağı temelini teşkil etmelidir. (11).

Saikler çeşitli ölkelere göre değışmekle beraber te olan birçok ölkeleri, şu veya bu şekilde bu bulmak hayret edilmemesi gereken bir noktada değışmesi ve şehirleşme hareketleri, sanayileşme

(9) Endonezyanın 1958 de parçalanması büyük olduğu sektörü Java'nın, yüksek verimlilik için temsil etmekte olması olayı ile açıklanır.

(10) İlgi çekici bir nokta olarak not edelim ki

İKTİSADÎ VE FİZİKÎ PLANLAMA

dir; ve bu ülkelerin kaderinde, batılı ülkelerin sanayileşme karşılaştıkları problem ve ıstırapların birçoğunu tercübe. Bu açıdan bakılınca en önemli soru, daha belirli bir millî yaseti gibi, bu kaçınılmaz güçlüklerin sayısını azaltmağa, daha kolay dayanılan ve daha verimli bir bünye değişmesine yardım edebilecek bazı müsbet adımların atılıp atılmamasıdır.

II

Acaba plânlamanın bu cephelerinde daha uygun bir nâzım çerçevesi hazırlamak imkânı var mıdır? Biz, vardır sanıyoruz. kilât çerçevesi içine sokulabilecek işe yarar birçok idarî bulunabilir. Bir çözüm yolu, topraktan faydalanma şekillerinin plânlanmasını tesir altında bırakacak karar vermeniden teşkilâtlandırılması olabilir. Meselâ devlet teşkilâtı mesinde, birbirine bir «geçici anayasalar» serisi olarak te nâzım plânlar serisi hazırlanabilir. (12) İdeal olarak, fizikî ları, hiç olmazsa millî ve mahallî seviyede ve çoğu zaman kademede veya bölge seviyesinde hazırlanmalı ve resmen lidir. (13) Kanunlar ve vesikalar insan hayalini hareket nisbette, bu vesikalar da fizikî gelişmenin amaç ve felsefesi mağa ve yaymağa hizmet ederler. Bunlar aynı zamanda serisi hizmeti de göreceklerdir: Şehir nâzım plânı mahallî hizmeti görecek ve mahallî mevzuat ona aykırı olmayacak mı ise mahallî plân ve mahallî mevzuat için bir rehber; m

yonunun, teklif edilen bir belediye inşaatı hakkındaki isteginde bulunduğunu gösterirse, bu maksatla, ancak $2/3$ veya $3/4$ çoğunlukla değiştirebileceği söylenebilir. Böylece, nâzım plânın bir anayasa olarak kabul edilebilir.

Her üç kademede de, mevzuat, aynı zamanda sayımların ve amaçların dayandığı incelemelerin tutarlı tutulmasıdır. Bu usul, idaredaki bilgi edinme politikalarına sahiptir. Bu sayede plânı hazırlayan kurulların bilgi edinmek ve doğru kaideler koymakla ilgili bilgileri kazanmakla kalmaz, aynı zamanda, incelemeler sürülen çeşitli amaçları tahlil etmek ve akla uygun bir imkânını da bahşetmiş olur. Bu usul, ayrıca meclislerin kararları üzerindeki mahallî siyasal baskıların, sine yapılacak haksız bir tahsise karşı uyanan baskıya fazla tepki uyandırmasını sağlayacak bir ortamda **bir dereceye kadar bir bölgenin şimdiki ve gelecekte** yapılacak dikkatli bir araştırma ile kuvvetlendirilebilir ve bunları tahlile tabi tutmak suretiyle seçmenlerin ve taşıdığı sorumdan haberdar edilmiş olur. Yerel yönetim organlarının mülkiyet hakkına dokunan değişikliklerin çoğunluk derecesi bir nevi yargı kontrolüne da tabi gözden geçiren mahkemeler, belirli mevzuatın örneğinde susunda karar vermekte yardıma kavuşmuş da olur.

İKTİSADÎ VE FİZİKÎ PLÂNLAMA

Millî ve mahallî menfaatlerin uzlaştırılmasında ve çözümlemelerin rol oynayabileceği bir alan daha vardır. Plânlar teferruatlı olursa, uygulanmalarında indîlik ihtimali o oranda az olur. Fizikî ve iktisadî amaçları birleştirmiş olan böyle bir plân enerjiyi harekete getirebilir. Kişiler ve kurullar çalışırken millî siyasetin prensiplerini hesaba katarlar. Bu noktada amaç, hem özel sermayenin iktisadî kalkınmaya hem emsahiplerinin ve bu emlâkten faydalananların fizikî çevrenin iyileşmesine, olabilecek en iyi şekilde katılmalarını teşvik etmeye yerlerde özellikle önemlidir. Bu meşru umutlar çerçevesinde birbirleriyle uzlaşamayabilecek özel ve kamusal menfaatler daha yakın bir denge kurabilir. Eldeki vesikaya ve onun karşı yöneltilen faaliyetleri ölçebilir. Ve birtakım yeni güçlüklerle karşılaşmamış anlaşmaları tahlil de edebilir.

III

Diyeim, bir ülkede istek öyle bir noktaya ulaşmıştır ki kalkınmaya ve kabul edilmiş diğer doğru metod standartlarını seçecek, millî bir şehirleşme siyasetinin nasıl tesbit edileceğini göstermektedir. Bir şehirleşme siyasetinin şekli ve muhtevası hakkında tavsiyeler yapılabilir? Böyle bir siyasetin gereklerinden hangileri olabilir? Hangi problemleri akla yakın bir şekilde önceden görebiliriz? Bunlar hakkında neler yapılabilir?

Bir millî şehirleşme siyasetinin esasını, prensip veya

daki küçük şehirlerde teşvik edilmesi yönü
bu siyaset çeşitleriyle aynı fikirde olsun vey
hip bulunmanın -bu politikaların uygulanab
dalanmayı, insan arzularına paralel olarak da
ge yardım edeceği aydınlatılmak gerekir.

Daha özel bir deyişle, acaba böyle bir p
Önce, görüldüğü gibi, fizikî gelişmenin hede
hedeflere ulaştıracak yolları gösteren birtak
bu siyasetin resmen tesbit ve kabul edilmesin
manda, buna paralel olarak, uygulanabilirlik
ulaşabileceğinden emin olmak üzere, böyle
için ne gibi adımlar atmak gerekeceğini düşü

Özel idarî tedbirler, elbette her ülkenin kurullarına uydurulmak zorundadır. Nerede ve nerede kamu sektörü kalkınmada daha plânlar, hem, yol yapma, hizmetler, okullar, kamusal faaliyetleri, hem de özel teşebbüsün devletin, enerji tesisleri, demiryolları, sanayi vs. yi doğrudan doğruya inşa etmesi haline mak zorundadır. Piyasa ekonomisi fonksiyonlarına getirebildiği zaman, devletin rolü çok da de, ya özel teşebbüsü teşvik edebilecek ya da şart hizmeti görebilecek olan ana sabit sermaye söz devletindir. Bununla beraber, gelişen ül-

İKTİSADÎ VE FİZİKÎ PLÂNLAMA

1 — Genel fizikî gelişmenin şekli ile ilgilenecek bir şube

Bu şube :

- a) Fizikî gelişmenin belli başlı kaynaklarını, ve ülkenin ihtiyaçlarını gözden geçirecek.
- b) İktisadî kalkınma siyasetine elverişli fizikî koşulları tesbit edecek.
- c) Halk efkârına, anlaşılır bir şekil içinde çeşitli öneriler sunacak,
- d) Şehir ve kasabaların dağılışı, fonksiyon ve imkânları, bugünkü eğilimleri, iktisadî ve demografik eğilimler, nakların durumunu, sınaî ve ziraî kalkınma programlarının gereklerini, ulaştırma durumunu, maliyetleri ve bunlara benzer hususları göz önünde tutarak, bilimsel ve diğer değişik çözüm yollarını değerlendirecek.
- e) Kontrol metodları, iktisadî müşevvikler, tazminatlar, giderler, zaman cetveli ve öncelikler vs. hususları, hedefli hedeflere ulaşmak için gereken tedbirleri belirleyecek.
- f) Teklif edeceği politikanın esaslarını tesbit edecek, kalkınmaya resmen rehber ve ölçü teşkil etmek üzere hükûmet başkanının ve yasama organının onayından veya onayından geçirecek.
- g) Hedeflere ulaşırken bir gelişme kaydedilip kaydedilmediği ya da değişikliğe veya yeniden gözden geçirilip geçirilmediği

- c) El - kitabı temel bilgilerin, ana sete dair tavsiyelerin vs. sağlanma dairesinden nasıl yardım görüleceği
- d) El kitabı, genel plânların uygulanması, özel kalkınma plânı hazırlamanın, karşılaştıkça, birbiriyle mühterim programlarını ahenkleştirme zorunluğunu da tartışabilir.

3 — Aynı zamanda, genel fizikî gelişme şerh bir gözden geçirme ve koordinasyon görevi de be, plânlama şubelerinin kurulmasına yardım resmî dairelere, fizikî plânların hazırlanması yardım ve teşvik sağlamaktan sorumlu olacaktır manları :

- a) Bakanlık ve diğer resmî daireler irtibat ve resmî olmayan münasab halinde, yatırım bütçelerinin hazırlanması için problemlik peydah edecektir. (18)
- b) Plânların hazırlanması için özel gerekirse teknik yardım anlaşmaları ve eldeki bilgileri yorumlayacak çirilme ve tartışılma yeri olacaktır yapacaktır.
- c) Zaman zaman plânlama persone düzenleyerek amaçları ve temel

İKTİSADÎ VE FİZİKÎ PLÂNLAMA

4 — Yatırım bütçesi kararlarının yöneltilmesine yardım eden fizikî, sosyal ve iktisadî ölçülerin tesbitinde, genel fizikî plân ile diğer ilgili personel arasında koordinasyon sağlanmalıdır.

- a) Eski yatırım bütçelerine ait karar ve programlarda ne gibi açık ve kapalı amaçların ve bunların yer aldığını görebilmek için tahlil edilmelidir.
- b) Teklif edilen programların değerlendirilmesinde rehber olmak üzere, fizikî, sosyal ve iktisadî bunların gerekleri değerlendirilmeli ve öncelikleri belirlenmelidir.
- c) Bütçeyle ilgili tavsiyeler yapılırken, bakanlık dairelerinin, şehir ve bölgelerin onaylanmış plânları dikkate alınmalıdır.
- d) El - kitabı, bütçeyle ilgili kararlar verilirken, konmuş amaçlar, plânlar, kalkınma programları ve hangi faktörlerin göz önünde tutulması gerektirebilir.
- e) Çeşitli bölgeler için hazırlanmış çeşitli de plânları arasında nisbî bir denge kurmak ve şartları hesaba katmak için bölge yatırım bütçesi tutarlılığı konusuna önem verilmelidir.

Açıkcası, yukarıda özetlediğimiz teklif millî bir şehir problemini ele almanın tek yoludur. Eğer varsa, merkez tesisinin mahiyetine bağlı olarak, bu teklifte birçok değişik

bulunulmasını ve kalkınmanın bu yönde olup ol-
 bir kıstas hizmeti görecektir. Aynı zamanda, h-
 edeceğini de önceden hesaplayarak, özel yatırı-
 doğrultulmasında teşvik ve rehberlik edecektir.
 sayesinde devlet, yalnız özel yatırımları teşvik
 manda özel yatırımların kuruluş yerine tesir et-
 lemesine yardımcı, bağımsız faaliyetlerin birbiri-
 sağlamada, esaslı bir harekete getirici ve kuvve-
 Başka bir deyimle, aksi halde, yalnız arzu edil-
 muhtemelen kaçınılması da mümkün olan yollar-
 rüyecek kuvvetler karşısında bir muvazene un-
 ki de hepsinden önemli olan şu ki, burada t-
 kalkınma modeli: merkezî ve mahallî idareleri
 ahenkleştirilip uygulanmasını mümkün kılar ve
 çüsü bakımından en fazla etki ve dengeyi garan-

IV

Şimdi elbette bazı cevaplandıramıyacağımı-
 ye kalmaktadır. Meselâ, çeşitli plânların etkide-
 rar mercileri nereleri olacaktır? Çeşitli ülkelere
 ve görevleri ne şekilde dağıtılmalıdır? Plânların
 rinde sahip olacakları kontrolün derecesi ne ol-
 de, ferdî mülkiyeti ve müteşebbisin haklarını k-
 ber millî menfaati de sağlamak için ne gibi asg-
 mak uygun olur?

İKTİSADÎ VE FİZİKÎ PLÂNLAMA

plânın rolü, millî şehirleşme siyaseti ve bu siyasetin burada ta-
len iktisadî kalkınma plânlarıyla olan bağlantısı, bir parça o-
verimli bir sosyal mühendislik yeteneği kazanılmasına yar-
lır.