

## İMAR PLANLAMASINDA MERKEZİYETÇİLİK VE YERELLİK\*

Prof. Dr. Ruşen KELEŞ

### I. Neden Bu Konu?

İmar planıcılığında 45-50 yıllık deneyimlerimiz, plan kavram ve kurumlarında değişiklik yapmak, bunları günün değişen koşullarına uydurmak zorunluluğunu doğurmuş bulunmaktadır. 1980 yılında, ODTÜ Kent Planlaması Bölümünün, İTÜ Şehircilik Enstitüsünün, Mimar Sinan ve Yıldız Üniversitelerindeki uzmanların ve Kent Planlıları Odasının imar planlama sürecine ilişkin olarak yaptıkları çalışmalar, hep bu amaca yönelmiş bulunmaktadır. Bu arada, İmar ve İskân Bakanlığının da, konuyu, kendi içinde, teknik bir çalışma olarak geliştirmekte olduğunu biliyoruz.

Bugünlerde gazetelerden öğrenmiş bulunuyoruz ki,<sup>1</sup> 6785/1605 sayılı yasanın yerini alacak olan yeni bir İmar Yasağı taslağı, Bakanlıktan çıkmış ve bürokratik süreç içinde incelemeye sunulmuştur. Bakanlığın, şimdi yapmakta olduğumuz İmar Planlama Seminerini, bu yasanın oluşturulmasına ilgililerin katkısını sağlamak amacıyla düzenlediğini düşünmek yanlış olmaz. Taslak, Bakanlığın elinden çıkmış da olsa, türlü görüşlerin, her aşamada açıklanmasına fırsat vermekte büyük yararlar vardır.

Bu kısa yazıda, taslakta yer alan tüm kavram ve kurumlarla ilgilenmek yerine, yalnız, "planlama görevini yerel yönetimlerden uzaklaştırma" ilkesinin geçerliğini tartışmak istiyorum. Bunu yaparken, yasa taslağının gazetelere yansıyan ayrıntılarını "gerçekmiş gibi" ele alıp, onlar üzerinde yorum yapmak zorunda olduğumu belirtmeliyim.

Yeni İmar Yasası taslağının dayandığı felsefe şöylece özetlenebilir: Belediyeler, imar planlaması sürecindeki türlü görevlerinin yerine getirilmesinde etkisiz kalmışlar, "sorumsuz davranışlar" sergilemişlerdir.

\* İmar ve İskân Bakanlığı İmar Planlama Semineri, 9-11 Haziran 1983, Ankara.

<sup>1</sup> Milliyet, 1 Şubat 1983 ve 2 Nisan 1983.

İmar mevzuatına ve planlara aykırı yapılaşmayı özendirdikleri bile olmuştur. Bu nedenle, bu konulardaki yetki ve sorumlulukların belediyelerden alınması ve "imar işleri kurullarına" verilmesi gerçekçi olacaktır. Bu kurullar, belediye temsilcileriyle, merkezî yönetimin taşradaki temsilcilerinden oluşacak ve en büyük mülkî âmirlerin sorumluluğu altında çalışacaklardır. Yapı izin ve denetim işleriyle, yasalara ve planlara aykırı yapıların durdurulma ve yıkma işlemleri ve fennî sorumlulukların gereğinin yapılması da, bir yerel yönetim görevi olmaktan çıkarılmaktadır. Yasa taslağı, bu amaçla, belediyelerde görevli teknik personelin ve her türlü araç ve gereçlerin de, il ve ilçelerde oluşturulacak söz konusu "kurullara" devredilmesini öngörmektedir.

## II. Merkeziyetçilik ve Yerellik Ne Sağlarlar?

Kamu hizmetleri ve bunlarla ilgili görevler, niteliklerine göre, merkezî ya da yerel yönetimlerce görülmekte; kimi zaman da, her ikisi arasında bölüşülmektedir. A) Merkeziyetçiliğin, hizmetlerin görülmesinde birörneklığı daha iyi sağladığı, türlü yerel birimler arasındaki farklılıkların azaltılmasına katkıda bulunduğu kabul edilir. Bunun gibi, kaynakların rasyonel ve etkin bir biçimde kullanılmasına olanak vermesi de, merkeziyetçiliğin yararlarından sayılır. Bu yoldan, merkezdeki örgüt ve personel, ilgili hizmetin türlü yönlerinde uzmanlaşmak fırsatı elde edebileceği gibi, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin, yasalara ve kamu yararına uygunluk açısından gözden geçirilmesi de daha iyi sağlanır.

B) Bunlara karşılık, merkeziyetçilik ilkesinin sakıncaları, "yerinden yönetim" kavramının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Yerinden yönetim ya da yerel yönetim geleneğinin ardındaki düşünceler ise şunlardır: Yerel yönetimler halka daha yakındırlar. Hizmeti halka daha çabuk, kolay ve ucuza sunarlar. Kırtasiyecilik diye bilinen, hizmetlerdeki gecikmeler önlenmiş olur. Kendi sorunlarını ve gereksinmelerini, halkın, merkezdeki görevlilerden daha iyi bilebileceği kabul edilir. Başta "planlama" olmak üzere her hizmet ve görevle ilgili olarak veri toplama zorunluluğu, yerelleşmeyi zorunlu kılar. Yerel toplulukların üyeleri, kendi sorunlarının çözümüne emek, kafa, para ve zaman olarak katkıda bulunmak fırsatını elde ettiklerinden, yerellik hem daha demokratik, hem de daha etkin ve verimlidir.

Görüldüğü gibi, bütün bu düşünceler, bir yandan, hizmetlerin görülmesinde etkinlik, verimlilik, ussallık (rasyonellik) gibi özlemlerin gerçekleştirilmesini; öte yandan da, halkın katılımını, yani kısaca yerel demokrasiyi güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Ama unutmamalı ki,

hiçbir ülkede, merkezden yönetim ve yerinden yönetim, yalın ve salt biçimlerinde kullanılmıyorlar.<sup>2</sup> Belirli oranlarda “karma yöntemler”, daha geçerli sayılmaktadır. Ayrıca, her birinin dozu, ülkelerin tarihsel gelişmelerine, toplumsal yapılarına ve gelişme düzeylerine bağlı olarak da değişebilmektedir. Ülkemiz, bu yönden, Fransız yönetim yapısının dayandığı katı merkeziyetçilik kurallarından geniş ölçüde etkilenmiştir. Yönetimde yerelleşme Cumhuriyet döneminin getirdiği bir yeniliktir.<sup>3</sup>

### III. Ülkemizde İmar Planlaması

#### A) Yasal Durum

Yönetim yapımız merkeziyetçi olduğu halde, Ankara'nın başkent olduğu yıllardan bu yana çıkarılan bütün yasalarda, imar plancılığının ülkemizde, ilke olarak, bir “yerel yönetim görevi” olduğunu görmekteyiz. Belediye Yapı ve Yollar Yasası (2290), Belediye Yasası (1580), Umumi Hıfzıssıhha Yasası (1593) ve İmar Yasası (6785), bunun açık kanıtıdır.

1928 yılında, 1351 sayılı yasa ile Ankara İmar Müdürlüğü'nün kurulmasında, olağanüstü durumun koşullarından doğan etkenler rol oynamıştı. Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçe Komisyonunun hazırladığı gerekçede, bu durum şöyle dile getiriliyordu : “Türkiye Cumhuriyeti'nin makarrı idaresi olan Ankara şehrinin, Cumhuriyetin şerefi ve gâyesinin ulviyeti ile mütenasip bir intizam ve mükemmeliyete mazhariyeti çok mühim ve millî bir mesele olduğundan, bunun bir şehir belediyesi değil, doğrudan doğruya bir devlet meselesi addedilerek ona göre fevkalâde tedbirler ittihazı lüzumu ötedenberi nazarı dikkate alınarak Devlet bütçesinden Ankara Şehremanetine muhtelif zamanlarda mühim yardımlar yapılmıştı. Malî büyük fedakârlıklara ve bahusus muntazam ve yüksek bir program altında tanzimi mesaiye şiddetle ihtiyacı olan bu işin hakkıyla başarılmasına malî kudreti çok zayıf ve ilmî ve idarî teşkilâtı onunla mütenasip olan Ankara Şehremanetinin muvaffak olması imkânsızlığı birkaç senelik tecrübelerin neticesinden anlaşılmiştir.”

Bunu gibi, imar ve planlama konularında zaman zaman karşılaşılan sorunlar, darboğazlar, güçlükler, devletin, bu alanda belediyelere yardımcı olmasını zorunlu kılmıştır. Ancak, devlet, kimi zaman, “bele-

<sup>2</sup> Lütfi Duran, *İdare Hukuku*, İstanbul, 1982, s. 48-50.

<sup>3</sup> Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983, s. 279-298.

diyelerin yanında olmaktan" da öteye geçerek, kendini onların yerine koymuştur. 1605 sayılı, İmar Yasasında değişiklik yapan yasanın 26. ve 29. maddeleriyle, gecekondulu mevzuatı ve son olarak da 2487 sayılı Toplu Konut Yasası, bunlara örnek olarak gösterilebilir. İmar Yasasının ilgili maddelerine göre, İmar ve İskân Bakanlığı, belediye meclislerinin ve ilgili yönetimlerin kararlarına gerek kalmaksızın imar planları yapabilmekte ve plan değişikliklerini, kimi durumlarda doğrudan doğruya yürürlüğe sokabilmektedir.

Bununla birlikte, "imar planlaması" adı verdiğimiz yerel planlama<sup>4</sup>, yurdumuzda, ötedenberi bir yerel yönetim görevi olarak kalmış, ancak, başka konularda da olduğu gibi, merkezî yönetim, belediyelerin bu görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için geniş gözetim ve denetim (vesayet) yetkileri kullanılmamıştır.

### B) Gerçek Durum

Gözden geçirdiğimiz yasal çerçevenin düşündürdüğüün tersine, acaba, imar planlama görevinin, ülkemizde, gerçekte bir merkezî yönetim görevi olduğu öne sürülemez mi? Bu soruya olumlu yanıt vermek, bir abartma olmaz. Böyle bir savın doğruluğunu, planlama sürecinin, hem planı fiilen yapma, hem de uygulama evrelerinde kanıtlamaya yeterli görüşler vardır. a) Bir kez, imar planlarını ülkemizde hangi kuruluşların yaptığına yakından bakılırsa, yerel yönetimlerin, sanki fiilen çevrim dışına itilmiş oldukları göze çarpar. İmar planları, ya İmar ve İskân Bakanlığınca, ya İller Bankası'nca, ya da belediyelerce yaptırılmaktadır. Bu kamu yönetimleri, imar planlarını ya kendi çalışanlarına hazırlatmakta, ya da yarışma ve üstirme (ihale) yöntemleriyle, plan yapmaya yetkili teknik elemanlara vermektedirler. Sonuç olarak, çok az sayıda belediye, yasaların kendilerine tanıdığı plan yapma ve yaptırma yetkilerini, özde, kendi organları, kendi görevlileri eliyle kullanmaktadırlar.

Devlet, anakentlerin imar ve planlama sorunlarının çözümünü, güçsüz ve olanakları kısıtlı belediyelere bırakmayacak ölçüde bu konulara duyarlıdır. Öte yandan, plan yaptırmak zorunda olan küçük belediyeleri de, yüzüstü bırakmak yerine, planlarının yaptırılması işini, İller Bankası aracılığı ile yine devlet üstlenmektedir. Bu da göstermektedir ki, belediyelerin bu alandaki rolleri yalnız kâğıt üzerindedir.

<sup>4</sup> Gerçekte, imar planlaması, kent planlaması ve yerel planlama gibi kavramların dar olarak anlaşılmasıdır ve eksik bir kavramdır. Kent planlamasının yalnız bir yönünü kapsamaktadır.

b) İkinci olarak, planların uygulanması yönünden de, belediyelerin, gerçekte, çoğu kez, çevrimin dışında oldukları göze çarpar. Planların uygulanmasına yarayacak araçlardan, negatif olanlarına daha çok belediyeler, pozitif olanlarının hemen hemen tümüne ise merkezî yönetim sahip bulunmaktadır. Belediyelerimiz, plan uygulamalarını, ellerindeki, bölgeleme yasakları, yerbölümlemenin (parselâsyonun) denetimi, yapı yasağı, yapı izni ve yapı yapmaya zorlama gibi negatif yasal araçlarla etkilemeye çalışmaktan öteye gidememiş durumdadırlar. Plan uygulamalarının başarısı, çoğu kez, belediyelerin istenci dışında kalan (exogène) güçlerce belirlenmektedir. Bu güçler, merkezî yönetimin elindedir. Devlet, köprü, yol, liman, kanal, konut, su, elektrik vb. alt ve üst yapı kararlarıyla, vergi ve kredi gibi özendirici mekanizmalarla kentleri biçimlendirirken, kentin sahibi olan belediye ile nadir olarak işbirliği ve eşgüdüm içinde hareket eder.

Bu yüzdendir ki, birçokları, planlama görevinin belediyelerde bırakılmasının yararlarından kuşku duymuşlardır. Bundan 20 yıl kadar önce SBF İskân ve Şehircilik Hafta'larından. 6.cısına, "Mahallî İdareler ve Planlama" konulu bir bildiri sunan Orhan Alsaç, belediyelerin, yalnız planlama konularında değil, başka alanlarda da iş yaptırabilecekleri teknik elemanlara, akçalı kaynaklara sahip olmadıklarını dikkate alarak, "Acaba şehir planlaması işinin belediyelere bırakılması doğru mudur?" sorusunu sormuş ve şöyle demiştir :

"Bu soruya hayır demeğe gönlüm razı olmuyor ama, halihazır durumu gözden geçirince, hiç olmazsa fizik planlamayı ve bunun yükünü belediyelerin omuzlarından alsak mı? diyorum. Hatta, biraz daha ileri giderek, yalnız bu yükü belediyelerden almak değil, biraz da bu yükün sorumluluğunu idrak edecek duruma gelinceye kadar, fizik planlamayı ve onun tatbikatını belediyelerin ehliyetsiz idarecilerinin tecavüzünden kurtarsak mı? diyorum... Beldeye hizmet etmenin, icabında oy alamamak bahasına da olsa, bir zümreye hizmet etmek demek olmadığını takdir edecek kadar çok sayıda hemşehri sahibi oluncaya kadar, demokratik anlayışımızda bu istikamette bir ilerleme, gelişme ve yükselme meydana gelinceye kadar, planlama işlerinin, belediyelerin sorumluluğundan, belde yöneticilerinin tecavüzünden kurtarılması fikri yanında oluyorum."<sup>5</sup>

Görülüyor ki, yasaların yetkili kılınmış bulunmasına karşın, planlama görevini, belediyelerden çok, merkezî yönetim yerine getirmektedir. Bugünkü durumu sürdürmek mi, yoksa, imar planlamasını daha etkin duruma getirecek bir değişikliği gerçekleştirmek mi daha uygun

<sup>5</sup> Orhan Alsaç, "Planlama ve Mahallî İdareler", 6. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, SBF, Ankara, 1962, s. 60-65.

olur? Kuşku yok ki, yakınmaların konusu, yalnız, planları hangi yönetim kademesinin yapmaya ve uygulamaya yetkili olması gerektiği sorunundan ibaret değildir. Plan kavramlarımızda, genel olarak planlama anlayış ve felsefemizde, buna koşut bir değişiklikte, en az, birinci konu kadar önemlidir. Ancak, bu yazı çerçevesinde, bir değişiklik gereğini veri olarak almakla birlikte, yalnız, imar planlaması görevinin belediyelerde bırakılmasının mı, yoksa merkezileştirilmesinin mi yerinde olacağını tartışmaktayız.

#### IV. Sonuçlar ve Öneriler

Planlama görevinin hem yasal yetki olarak, hem de gerçekten belediyelerden alınıp merkezi yönetimin taşra örgütüne verilmesi yolundaki düşünceler, kimi resmî ve özel çevrelerde, bugün de geçerliğini korumaktadır. O kadar ki, bireysel düşünce eğilimleri ayrı yönlerde olan teknisyen bürokratlar bile, bürokratik rollerinin gereği olarak, merkezileşmeden yana olabilmekte, "inandırıcı teknik hazırlıklar" yapabilmektedirler. Konuyu, bu seminerde tartışmamızın nedeni de, bu konudaki karmaşıklığı aydınlatmağa çalışmaktadır. Ama, yukarıda da değinildiği gibi, biz, burada sadece, imar planlamasında merkeziyetçiliği ve yerelleşmeyi gerektiren nedenlere ülkemiz açısından kısaca göz atmakla yetineceğiz.

A) Anlaşılmaktadır ki, teknik eleman yetersizliği, planlama görevinin, belediyelerce yerine getirilemeyeceğini düşündürmektedir. Ama şu soru rahatlıkla sorulabilir: Teknik eleman gücümüz sınırlı olduğuna göre, merkezi yönetimin taşra örgütleri, bu yönden, belediyelerden daha mı avantajlı olacaklardır? Bir başka deyiş ile, teknik eleman sorunu, bir coğrafi dağılım sorunu, ya da yönetim kademeleri arasında personelin dengesiz bölüşümü sorunu değil, bir azlık çokluk, yani potansiyel sorundur. İl İmar Müdürlüklerimiz bugünkü teknik personel gücü sanki çok mu yeterlidir? Önerilen değişikliğin, bugünkü yetersizliği bir çırpıda giderebileceğine inanabilmek kolay değildir.

Yasa taslağı, belediyelerin teknik gücünün, araç ve gereçlerinin yeni oluşturulacak kurulların buyruğuna verilmesini öngörmektedir. Pekalâ, merkezi yönetimin, kendi elindeki teknik gücün bir bölümünü belediyelere yasa ile vermesi de önerilebilir. Bu iki seçenek arasında seçim yapmayı kolaylaştıracak nesnel ölçütler bulmak olanağı varmıdır?

B) Yerel yönetimlerin akçalı kaynaklar yönünden güçsüz durumda olduklarını biliyoruz. Plan uygulamanın, bir kaynak sorunu olduğuna

na da kuşku yoktur. Bugünkü başarısızlığın nedenlerinin başında da bu sorun gelmektedir. Planların yapılması ve uygulanması, belediyelere olduğu kadar, merkezî yönetime de yeni akçalı yük yükler. Altından kalkmakta güçlük çektiği binlerce görev dururken, merkezî yönetimin yükü, gereksiz olarak neden artırılсын?

Ülkemizde, kimi kurum ve kuruluşların, başarısız oldukları gerekçesiyle kaldırılmaları, görev ve sorumluluklarının başka birimlere, kurumlara ve kesimlere verilmesi ötedenberi savunulur. Kimi ekonomik görevlerin KİT'lerden alınması, toplu konut hizmetinin konut kooperatiflerine bırakılmaması yolundaki direnişler bunlara örnektir. Planlama ve imar görevlerinin belediyelerden alınmasının dayandığı gerekçeler de bunlara benzemektedir. Oysa, yapılması gereken, bu kurum ve kuruluşları, ön yargı ile (a priori) dışlamak değil, güçsüzlüklerini giderecek, görevlerini gerçekten yapabilecek duruma getirecek önlemleri almağa çalışmaktır. Ancak bu yapıldıktan sonraki değişiklikler, haklı ve gerçeği olur.

C) Planlama görevini belediyelerden alma düşüncesi, ayrıca, baskı ve çıkar kümeleriyle siyasal partilerin etkilerine ve rüşvet gibi kural dışı girişimlere, bu yönetim kademesinin ve yerel yöneticilerin açık oldukları düşüncesine dayandırılmaktadır. Ama, deneyimler göstermiş bulunuyor ki, bu tür etkilere açık olmak bakımından, merkezî yönetimlerin, yerel yönetimlerden aşağı kalır yanı yoktur. Kanımızca bu tür hastalıkların çaresi, merkezileştirme olamaz. Merkezden uzaklaştıkça partizanlığa düşüleceği, rüşvetin yaygınlık kazanacağı görüşü, gerçeği yansıtmamaktadır. Bunun gibi, partizanlıktan ve rüşvetten kaçınabilmek için daha çok merkezileşmek gerektiği savı da geçerli değildir.

D) Yönetim yapımızın, geleneksel olarak merkezîyetçi olduğuna değinmiştik. Bu yapıyı bir çırpıda yerelleştirmeğe olanak bulunmadığı açıktır. Bu nedenle, imar planlaması da dahil her türlü düzeltimler, merkezîyetçi yapı bir veri olarak alınarak ve küçük adımlar atılarak yapılabilir. Ama, bunun tam tersi bir yol tutularak, yeryüzündeki uygulamaları hesaba katmaksızın, mevcut dizgeyi, gereksiz yere daha da merkezileştirmek için bir zorunluluk olmasa gerekir.

Belediyelerin güçsüz olduklarını biliyoruz. Ama yapılacak iş, bir yandan belediyeleri kaynak, personel ve yetki yönlerinden güçlendirirken, bir yandan da, merkezî yönetimin ve onun taşra örgütlerinin belediyelerle yakından işbirliği yapmalarını sağlamaktır. Yasa taslağındaki "imar kurulları"nın yapısına ve yetkilerine ilişkin tam bir bilgiye sahip değiliz. Ama, plan yapma yetkisi belediyelerin karar organlarında kalmak koşuluyla, etüd, araştırma ve uygulama evrelerinde bu kurul-

lardan yararlanılabilir. Kısaca, bu karma kurullar, yürütme işlevleri görme yerine, danışma kurulları olarak öngörülürse, daha yararlı olabilir. Bu tür karma kurulların yararlı işlevler gördükleri yabancı ülkeler vardır. Hattâ, yerel yönetim ve merkezî yönetim anlaşmazlıklarının zaman zaman büyük boyutlara ulaştığı Türkiye gibi ülkelerde, bu kuruluşların uzlaştırıcı, bağdaştırıcı rolü olabilir. Ne var ki, bunların varlığı, taslakta öngörüldüğü gibi, belediye meclislerinin planlama yetkilerini tümüyle kaldırmak için bir gereğe olmamalıdır.

E) İmar ve İskân Bakanlığı, her ilde taşra örgütünü kurmuş bir bakanlığımızdır. Taşra örgütünün, son 15 yıl içinde, daha çok meşgul bulunduğu gecekondular, âfet işleri konularını ve 1972 yılından bu yana da, kır imarının ve kıyılardaki yapılaşmanın denetlenmesini ne ölçüde başardığı ortadadır. Şimdi ise, Bakanlık, bölge örgütleri oluşturmaktadır. Bakanlığın bölge ölçüsünde örgütlenmesi, bizim, belki 20 yıldır savunageldiğimiz bir düşüncedir. Bakanlığın, kimi yetkilerini bölgelere devretmesini isteyişimiz, merkeziyetçilikten doğan kronik gecikmelere, aksaklıklara ve gereksiz karışmalara son verilebilmesi içindir. Oysa, şimdi, planlama görevlerinin belediyelerden alınmasıyla, Bakanlığın bölge örgütlerini yaygınlaştırması arasında açık bir uyumsuzluk olduğu dikkati çekmektedir. Planlama, planlanan birimden uzaklaşarak değil, olabildiği ölçüde ona daha fazla yaklaşarak etkin bir biçimde yapılır.<sup>6</sup>

İmar ve İskân Bakanlığına bağlı çok önemli bir finans ve teknik hizmet kuruluşu vardır. Bu İller Bankası'dır. İller Bankası da, Bakanlık gibi, çok daha eskiden kurulmuş ve oturmuş bir bölge örgütüne sahiptir. Bakanlığın ve Bankanın görev alanları kapsam yönünden ayrı ayrı olmakla birlikte, imar planları, hem Bakanlık, hem de Bankayı yakından ilgilendiren konulardır. Eğer planlama görevinin mutlaka merkezileştirilmesi isteniyorsa, planlama sürecinin kimi bölümlerine ilişkin işlevler, büyük birikimi olan bu Banka'nın bölge örgütlerine, kuşkusuz gerekli yasal düzenleme yapılarak, bırakılmaz mı? Banka'nın bölge müdürlükleri, bir yeniden düzenlemeye konu yapılamaz mı? Bakanlığın ve Banka'nın bölge örgütleri, savurganlığı ve yinelemeleri önleyecek biçimde birleştirilemez mi? Yerel yönetimlerin ortak bir kuruluşu gibi görünmesine karşın, gerçekte karar süreçleri geniş ölçüde merkezi yönetimin etkisinde bulunan İller Bankasının bugünkü işleyiş biçimi, böyle bir düşünceyi desteklemektedir.

F) Ünlü Kamu Yönetimi bilginleri John M. Pfiffner ve R. Vance Presthus, desantralizasyondan söz ederken, kararları, nitelikleri aç-

<sup>6</sup> Malcolm D. Rivkin, "Merkezi Hükümet ve Taşra Teşkilatı: Bölge Planlamasının Geleceği", 6. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, SBF, Ankara, 1962, s. 35-51.

sından ikiye ayırırlar.<sup>7</sup> “Sivil anlamdaki stratejik kararlar” adını verdikleri yönetsel kararlar, birinci kümeyi, “sivil anlamda taktik kararlar” diye adlandırdıkları, yürütme ile ilgili kararlar ise, birinci kümeyi oluşturur. Pfiffner ve Presthus, siyasal önderlerin yönetim sorumluluklarını artırmak amacıyla, birincilerin merkezde saklı tutulmasını, ikinci kümede yer alan kararların ise, olabildiği ölçüde, yerel yönetim örgütlerine bırakılmasını önerirler. Kamu görevlilerinin ve halkın teknik yetenekleriyle deneyimlerinin, ancak böylelikle günlük kararlara yansıtılabileceği görüşündedirler.

İmar planlama süreçlerimizin yeniden gözden geçirilmesinde, bu ayırmadan yararlanılabilir. Bu çerçeve içinde, daha çok siyasal takdir ve tercih gerektiren, genel ve yönlendirici nitelikteki kuralların merkezi yönetime ya da onun bölge ve taşra örgütlerine bırakılmasının; ama, plan yapma ve uygulama gibi görevlerin ise, devlet desteği altında belediyelerde alıkonulmasının uygun olacağı öne sürülebilir. İmar planlama görevi, şimdi olduğundan daha iyi yapılabileceğine ilişkin hiçbir güvence ortada yokken, belediyelerden alınıp merkezi yönetime niçin verilsin? Geçmişte, türlü görevlerin, bir kamu yönetiminden alınarak bir başka kamu yönetimine verilmesinin beklenen sonucu doğurmadığına çok tanık olmuştuzdur.

Ankara kenti için, ayrı bir İmar Müdürlüğü kurulmasının, yazının başında belirttiğim gerekçesi üzerine, Prof. Fehmi Yavuz, 1952 yılında şunları yazıyordu : “Bu mucip sebeplerin uzun bir tenkidini yapmak isetmiyoruz. Eğer Ankara Şehremanetinin malî kudreti zayıf ve idarî ve ilmî teşkilâtı da onunla mütenasip idi ise, çıkarılacak kanunla malî yardım ve kuvvetli elemanla Şehremanetinin takviyesi imkânları araştırılabilir. Zihniyet değişikliği olmadan, muvaffak oluyor diye bir işi bir teşkilâttan alıp başka birine veya kurulan yeni teşkilâta vermek hiçbir zaman maksadı sağlamaz. Nitekim, İmar Müdürlüğü 3.6.1937 tarih ve 3196 sayılı kanunla Ankara Belediyesine bağlanmıştır... Müdüriyet müstakil olduğu zamanlarda ve Belediyeye bağlandıktan sonra, Ankara'nın imarı işleri bir türlü düzelmemiştir.”

Bu gözleme ek olarak denilebilir ki, planlamanın başarısızlığında örgütleşme, nedenlerden yalnız bir tanesidir. Etkenlerin sayısı pek çoktur. Sorunun, bir örgütleşme sorununa indirgenmesinden kaçınılmalı, planlamanın daha geniş kavramsal, yapısal ve davranışsal yönleri üzerinde de durulmalıdır.

<sup>7</sup> John M. Pfiffner ve R. Vance Presthus, *Public Administration*, New York, 1953 (3. bası). s. 214.

<sup>8</sup> Fehmi Yavuz, *Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz*, SBF, Ankara, 1952, s. 38-39.

Millî Güvenlik Konseyi, Aralık 1981'de kabul ettiği, Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana belediyelere Bağlanmaları Hakkındaki 2561 sayılı yasanın 1. maddesinde, "imar işlerini", "temel belediye hizmetlerinden" saymıştır. Bunun gibi, yeniden düzenleme çalışmaları arasında yakında tamamlanmış olan ve belediyeleri konu edinen bir yasa hükmündeki kararname taslağında da, halihazır harita, imar ve yol ve istikamet planı, imar programı yaptırmak, imarla ilgili yönetmelikleri yapmak, resmî ve özel inşaat için yapı ve kullanma izni vermek, izinsiz yapılaşmayı önlemek, gecekonduların islahı, tasfiye ve önleme işlerini yapmak, belediyelerin görevleri arasında sayılmaktadır. Bu örneklerle, yasama ve yürütmenin yüksek kademelerinde de, planlama görevinin, yerel yönetimlerin işi sayılması eğiliminin somut belirtileri olduğuna dikkati çekmek istiyorum.

Ümid ediyorum ki, planlama görevi, iyileştirilerek, belediyelerde bırakılır ve bugün 25 milyonu bulmuş olan, yakın bir gelecekte de sayıları 40 milyona yükselmesi beklenen kentli yurttaşın, planlama hizmetlerine emeği ve kafası ile katkıda bulunabilmesi yolları her zaman açık tutulur.

#### KISA KAYNAKÇA

1. Lütfi Duran, *İdare Hukuku*, İstanbul, 1982.
2. Orhan Alsaç, "Planlama ve Mahalli İdareler", 6. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, SBF, Ankara, 1962.
3. Malcolm D. Rivkin, "Merkezi Hükümet ve Taşra Teşkilatı: Bölge Planlamasının Geleceği", 6. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, SBF, Ankara, 1962.
4. Ruşen Keleş, *Şehirciliğin Kuramsal Temelleri*, Ankara, 1972.
5. Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, TDK, Ankara, 1981.
6. Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Ankara, 1983.
7. İDMMA, *Yerleşme Bilimleri ve Şehircilik Enstitüsü, Planlama Süreci*, (H. Kaptan), İstanbul, 1980.
8. ODTÜ, *Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Türkiye'de İmar Planlaması*, (T. Gök), Ankara, 1980.
9. ODTÜ, *Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Kent Planlamada Kuram ve Kılğı*, (T. Gök), Ankara, 1980.
10. Tuğrul Akçura, *İmar Kurumu Konusunda Gözlemler*, ODTÜ, Ankara, 1981.
11. John M. Pfiffner ve R. Vance Presthus, *Public Administration*, 1953.

12. TMMOB, ŞPMMO, Türkiye'de İmar Planlarının Yapım ve Uygulama Süreçlerinin Eleştirisi, Ankara, Nisan, 1979.
13. İTÜ, Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü, 8. Danışma Kurulu Toplantısı Bildirileri, 25-26 Aralık, 1980, (Şehir Planlama Süreci ve Kısa Süreli Eylemsel Planlamada Yöntem Araştırması).
14. Fehmi Yavuz, Ankara'nın İmarı ve Şehirciliğimiz, Ankara, SBF, 1952.
15. Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş ve Cevat Geray, Şehircilik : Sorunlar, Uygulama ve Politika, SBF, Ankara, 1978 (2. Bası).