



NEOLİBERAL YENİDEN ÖLÇEKLENME ETKİSİ
ALTINDA TÜRKİYE'DE KENTLEŞME POLİTİKASININ
DÖNÜŞÜMÜ

THE TRANSFORMATION OF URBANIZATION POLICY
IN TURKEY UNDER THE INFLUENCE OF NEOLIBERAL
RESCALING*

Savaş Zafer ŞAHİN**

ÖZ

Son yirmi yıldır küresel iklim değişikliğinden göç hareketlerine, iktisadi ve toplumsal dönüşüm süreçlerinden hızlı teknolojik gelişmeye kadar çeşitli unsurların etkisi altında tüm dünyada kentleşme sürecinin yeniden tanımlanması için farklı politika seçenekleri tartışılmaktadır. Bu seçenekler arasında neoliberal ideolojinin etkisi altındaki kentsel politikanın baskın bir şekilde öne çıktığı söylenebilir. Bu tür bir kentsel politika seçeneği devletin mekânsal ölçeğinin yeniden yapılandırılmasına, kentsel mekânın sermaye birikiminin doğrudan bir aracı haline getirilmesine ilişkin bir dizi uygulamanın meşrulaştırılması ile görünür hale gelmektedir. Türkiye’de de bu tür politikaların uygulanmasının ikili bir politika yapısı ortaya çıkardığı görülmektedir. Bir yandan yönetim kavramına uygun bir şekilde katılımcı ve geniş kapsamlı politika yapım süreçleri gerçekleştirilirken öte yandan da bu politika oluşturma süreçleriyle tutarsız pragmatik yaklaşımlar ve büyük kentsel

* Bu makalede sunulan kuramsal çerçevenin bir kısmı, daha önce aşağıda belirtilen bildiriye kullanılan kuramsal çerçeveden yararlanılarak hazırlanmıştır. Bkz. Şahin, S. Z. ve Bostancı S. “Türkiye’de Yeniden Ölçekleme, Yetki Tekelleştirme ve Sınır Aynılaştırmasının Kent Planlama Sürecine Etkilerine Prototip Bir Örnek: İstanbul Örneği”, 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu Bildiriler Kitabı İçinde, 2012.

** Doç. Dr., Atılım Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, zafology@gmail.com.

* Makale Geliş Tarihi: 28.02.2018
Makale Kabul Tarihi: 13.05.2018

projelerle kentsel mekânın sermaye birikim süreçlerine dahil edilmesi sağlanmaktadır. Bu karşılıklı Türkiye'nin kentleşme politikasının yapımına ilişkin Kentleşme Şurası, KENTGES ve Şehircilik Şurası gibi süreçlerde ve belgelerde açık bir şekilde izlenebilmektedir. Bu yazıda yeniden ölçeklenme süreçlerinin etkisi altındaki Türkiye'de kentleşme politikasına ilişkin çelişkiler ve dönüşüm bu örneklerden yola çıkılarak ortaya konacaktır.

Anahtar Kelimeler: Neoliberalizm, Yeniden Ölçekleme, Kentleşme Politikası, Türkiye.

ABSTRACT

In the last two decades, under the influence of various factors from global climate change to migration waves, economic and social transformation waves and to rapid technological advancement, different policy preferences are being discussed in the whole world to redefine urbanization process. It can be said that, among these options, urban policy affected by the neoliberal ideology came to fore as the dominant one. Such an option for urban policy became visible through legitimization of a series of applications related to make urban space a direct instrument of capital accumulation and restructuring of state's spatial scale. It is seen that implementation of these kind of policies in Turkey brought about a dual policy structure. While on the one hand side, participatory and comprehensive policy making schemes have been realized in line with the notion of governance, via pragmatic approaches and large urban projects that are incoherent with these policy-making processes, urban space is rendered a possible association with capital accumulation process. This contradiction can be clearly followed in processes and documents like "Urbanization Council", KENTGES and "Urbanism Council" related to making of urbanization policy of Turkey. In this paper, contradictions and transformation related to urbanization policy in Turkey which is under the influence of re-scaling will be addressed based on these examples.

Keywords: Neoliberalism, Re-scaling, Urbanization Policy, Turkey.

GİRİŞ

Tüm dünyada, büyük kentler, metropoliten alanlar ya da kent-bölgeler gibi farklı adlarla anılan mekânsal yapıların nasıl yönetileceği ve planlanacağı son on yıldır yaygın bir şekilde tartışılmaktadır. Meselenin bir tarafını kentsel yapılarda sermaye birikiminin farklı şekilde yığılması ve bu sebeple farklı mekânsal karşılıklar üretmesi oluştururken, diğer tarafını devletlerin bu süreci kolaylaştırmak ve yönlendirmek için devletin farklı ölçeklerini yeniden yapılandırması ve adlandırması oluşturmaktadır. Ancak, bu iki farklı sürecin birbiri ile uyum içerisinde gerçekleştirilmesinde ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Devletin yeniden ölçeklenmesi ya da yapılandırılması olarak adlandırılabilir olan çabalara girişen kurumsal yapılarla aktörlerin algıladıkları mekânsal yapıların gerçekte çok daha farklı gelişim çizgileri izleyebildikleri görülmektedir. Şaşırtıcı bir biçimde geleneksel anlamda yerelleşme, adem-i merkezileşme gibi adlandırılan yaklaşımların çok hızlı bir şekilde beklenenden daha farklı mekânsallaşmış ya da tam tersi mekânın niteliklerini göz ardı eden standartlaştırıcı ve merkeziyetçi yaklaşımlara bırakabildikleri izlenmektedir. Zaten, devletin mekânla ilişkisini inceleyen pek çok yazarın (Brenner, Peck ve Theodore, 2010) hem farklı ülke deneyimlerinde hem de aynı ülkede çok kısa zamanda ortaya çıkan ve birbiriyle çelişkili gibi görünen bu durumları açıklamaya çalıştıkları ve yaşanan gelişmeleri neo-liberalizmin ruhunda yer alan esneklik ve deneysellik ile anlamlandırmaya çalıştıkları görülmektedir.

Bu anlamda Türkiye’de iki temel kırılma yaşandığı söylenebilir. Birinci kırılma, 2000’li yılların başında Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidara gelmesinin ardından uygulamaya konan, temelde 1980’li yıllardan bu yana başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere çeşitli devlet kurumlarının içerisinde tartışılan reform önerilerini radikal bir çerçevede bir araya getiren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile yaşanmıştır. Bu tasarı yasalasamamış olsa da, özellikle merkezi yönetimin önemli bazı yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesini, il özel idarelerinin geçmiştekinden farklı olarak kırsal kalkınma için gerekli altyapıyı kurmakla görevli bir kurum haline gelmesini ve yönetim olarak adlandırılan anlayışın ilkelerinin kamu yönetiminde telaffuz edilmesini sağlamıştır. Görünüşte bu girişimle birlikte merkezi hükümet düzeyinde stratejik planlama ve mali disiplin gibi kurumsal yönetim ilkeleriyle koşut bazı düzenlemeler pekiştirilirken, yerel yönetimler düzeyinde de yönetim kavramına uygun olarak yetkilerin yerel kamusal alanı dönüştürecek biçimde yeniden tanımlandığı anlaşılmaktadır.

İkinci kırılma Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısından neredeyse yaklaşık olarak on yıl sonra Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu olarak adlandırılan 6360 Sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile gerçekleşmiştir. Bu değişiklikle Tanzimat Fermanı’ndan bugüne gelen il sisteminde işlevsel durum

değişmiş, 1985 yılından bu yana var olan büyükşehir sistemi de yeni bir boyuta taşınmıştır. Bu değişiklik Türkiye'deki tüm siyasi, sosyal ve iktisadi dengeleri yapısal olarak değiştirecek bir devrim niteliği taşımaktadır. Bu değişikliğin ardından 2017 yılında gerçekleştirilen referandum sonrasında da Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırılan yeni ve daha merkezîyetçi bir sistem yürürlüğe girmiştir. Bu iki değişiklikle birlikte Türkiye'de devlet iki kademeli bir yapı ile merkezi hükümet ve il düzeyinde yeniden ölçeklenerek ikili bir merkezîyet içerisinde yeniden tanımlanmıştır. Bu değişikliğin yarattığı sorunlar, olanaklar ve sancılar bir arada yaşanmaktadır.

Kısacası, son on yıl içinde Türk kamu yönetimi yerleşmeyi hedefleyen bir yaklaşımdan hem yerelde hem de merkezi devlet düzeyinde merkezleşmeyi getiren yeni bir yapıya geçmiştir. Kuşkusuz bu değişikliklerin en önemli ve başta gelen etkilerinden birisi Türkiye'de kent planlama ve şehircilikle ilgili süreçlere ilişkindir. Mülki idare sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan değişikliklerle birlikte Türkiye'deki nüfusun yaklaşık %75'inin yaşadığı büyükşehirlerin nasıl planlanacağı ve yönetileceği daha uzun yıllar boyunca tartışılmaya adaydır. Bu makalenin yazıldığı günlerde mevcut 30 büyükşehir dışında kalan illerin de bir şekilde büyükşehir ya da "bütünşehir"¹ ilan edileceğine ilişkin iddialar kamuoyuna yansımaya başlamıştır.

Yapılmaya çalışılan düzenlemelerin Türkiye'ye özgü yanları olmakla birlikte dünyada benzer değişikliklerin son otuz yıldır süregelmekte olduğu da bilinmektedir (Zimmermann, 2017; Zimmermann & Getimis, 2017a, 2017b). Kent planlama, kamu yönetimi, yerel yönetimler, bölgesel kalkınma ve devlet kuramlarına ilişkin olarak ortaya konan kuramsal birikim bu konuda çok farklı ülke örnekleri özelinde belirgin bir katkı oluşturmaktadır. Bu çalışmaların bir kısmı kent içi dinamikleri (Arboleda, 2016; Fricke, 2016), bir kısmı kentler arası bölgesel kalkınma dinamiklerini ele almakta (Fedeli, 2016), önemli bir kısmı devletin yeniden yapılandırılmasının ölçek ve mekân boyutuna ilişkin düzenlemeleri odağa almakta (Geppert, 2017) ve yine ciddi bir çalışma alanı da eleştirel bir tutumla küresel kapitalizmin içinde bulunduğu krizlere bir tepki olarak

¹ Türkiye'de 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yapılan değişiklik sürecinde ve sonrasında yapılan tartışmalarda sıklıkla atıfta bulunulan "bütünşehir" kavramı üslup ve kullanım açısından bu yazıda ortaya konmaya çalışılan çerçeveye bir örnek olarak düşünülebilir. Yapılan değişikliklerle Ankara, İstanbul ve İzmir gibi kentsel alanı çok belirgin ve metropoliten alanda önemli bir yer tutan kentler dışındaki "yeni" büyükşehirlerin mekânsal olarak farklılıklarını kapsayan bir kavram olarak büyükşehir yerine bütünşehir kavramı TBMM'de ve kamuoyunda tercih edilmiştir. Örneğin merkez ilçesi pek çok ilçesinden daha az nüfuslu ve küçük olan Muğla gibi illerde yapılan değişikliğin mekânsal durumun bir yansıması değil tamamen bir yönetsel tercih olduğu düşünülmektedir. Bu sebeple tüm illerin büyükşehir ilanı sürecinde sıklıkla "büyükşehir" ve "bütünşehir" kavramları farklı şekillerde kullanılmaktadır. Bunun yapılan yeniden ölçekleme uygulamasında yönetsel yaklaşımlarla mekânsal gerçeklik arasındaki uyumsuzluğun bir göstergesi olduğu düşünülebilir.

devletin farklı kademelerde nasıl yeniden düzenlendiğine dikkat çekmektedir (Tomàs et al., 2017). Bu farklı kuramsal çerçevelerin Türkiye’deki yerel yönetimler ve kent planlama alanlarına doğrudan ya da dolaylı katkıları olsa da, devletin yeniden yapılandırılmasındaki mekânsal ve ölçek unsurlarının bu anlamda bütünsel olarak ele alınabildiğini söyleyebilmek olası görünmemektedir. Oysaki, bu anlamda yapılacak değerlendirmeler hem Türkiye özelinde yapılmış gibi görünen mülki idare düzenlemelerinin küresel sistem içerisindeki konumlanışını hem de bu düzenlemelerin kentsel mekânla ilişkilmesini daha doğru tanımlamada katkılarda bulunabilir.

Bu makalenin de temel amaçlarından birisi bu alandaki yazına atıfta bulunarak Türkiye’de son dönemde yapılan bazı düzenlemelerin kentleşme politikası üzerindeki etkilerini ele almaktır. Bunun için öncelikle “yeniden ölçekleme” ve “devletin yeniden mekânsal alanı keşfetmesi” olarak adlandırılan kuramsal tartışmalar ele alınacak, Türkiye’de bu anlamda son on yılda gerçekleştirilen kamu politikası yapım süreçleri değerlendirilecektir. Burada kentleşme politikası yapma girişimlerinin Türkiye’de genel olarak kentsel mekânın şekillendirilmesi pratikleriyle ilişkili bir süreç olduğu kabul edilerek hareket edilmektedir. Bu ilişkinin meşrulaştırma, bürokratik dönüşüm ve kısmen çözüm arama anlayışlarının bir karışımı olduğu düşünülerek değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu durum, benzer ülkelerdeki dönüşüm süreçlerinde de izlenen, neoliberal yeniden ölçekleme ve mekânsal dönüşüm süreçlerinin merkezi devlet düzeyindeki yansımaları açısından da anlamlı bir sorunsal olarak görülmektedir. Özellikle makalede değerlendirilen Kentleşme Şurası, KENTGES ve Şehircilik Şurası gibi süreçler bu çerçevede ele alınacaktır. Makalenin yazarı bu süreçlerin bir katılımcısı olarak yaptığı gözlemlerden hareketle bu analizi yapmaktadır.

1. MEKÂNSAL SİYASANIN YAPIMI VE YENİDEN ÖLÇEKLEME

Son yirmi yıldır; neoliberal kentsel politikaların etkisi altında metropoliten alanların gelişiminin yönlendirilme ve planlanmasında, birer yerel mekânsal birim olarak ortaya çıkan ‘kent-bölge’lerin yönetiminde, var olan idari sınırların ve yetkilerin düzenlenmesinde ve nihai olarak ülkelerin ulusal mekânsal dizgilerinin yapılandırılmasında son derece hızlı ve derinlemesine etkiler yaratan yapısal müdahalelerde bulunmaktadır. Gelişmiş kapitalist ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde bu müdahalelerin boyutları ve biçimi farklılıklar göstermekle birlikte temelde müdahalenin amacının daralan ve sürekli kriz tehdidi altına giren piyasaların sorunlarını çözmek için yayılan, farklılaşan ve nitelik değiştiren metropoliten alanlarda yatırımların önündeki engellerin kaldırılması ve görece olarak neo-liberal siyasalarla beklenen başarının elde edilememesi olarak ifade edilebilir. Bu amaçla, devletin merkez-yerel yönetimler kademelenmesi içerisinde var olan ölçeklerin yerlerinin kaydığı, yeni ölçeklerin tanımlandığı ve devletin

mekânsal atıflı bir yeniden yapılanma sürecine tabi tutulduğu görülmektedir. Sonuçta, yetkilerin merkezi hükümet ya da yerel yönetimler düzeylerinde giderek tekelleşmekte olduğu, idari sınırların yalınlaşmakta ve aynılaştırılmakta olduğu görülmektedir.

Büchs (2009), yaşanan bu dönüşümün dikey ve yatay boyutları olduğunu ve dönüşümün tam olarak algılanabilmesi için kimi zaman çatışmalı ve çelişkili durumlar yaratma potansiyeline sahip olan her iki boyutun birlikte ele alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Bir yandan devletin mekânsal hiyerarşisi içerisinde yetkiler merkezi hükümet, yerel yönetimler ve aradaki devlet kademeleri arasında yer değiştirirken bir yandan da devletin her kademesindeki yetkiler aynı düzeyde devlet olmayan kademelere aktarılabilir. Bu aktarımda teknolojik gelişmeler, küresel piyasaların kuralsızlaşması ve devletin rolüne ilişkin hâkim söylemler etkili olmaktadır. Yetki aktarımında bazen dikey bazen de yatay bir aktarım söz konusu olabilmektedir. Aktarılan yetkinin türü de önemlidir. Kimi zaman siyasa yapma, kimi zaman uygulama, kimi zaman da her ikisi yönetsel sınırlarla birlikte değiştirilebilmektedir. Burada esas unutulmaması gereken çoğunlukla bu tür değişimlerin arkasındaki temel sebeplerin kestirilmesinin zor olmasıdır. Çoğunlukla etkinlik, verimlilik, tasarruf gibi birçok sıfatla adlandırılan yönetsel yeniden yapılanmaların ardında yatay bir yetki aktarımı olduğu görülebilir. Ya da açık bir merkezileşme hareketinin siyasal süreçlerle yakından ilişkisi olabilir.

Bu anlamda öne çıkan ilk kavram “çok düzlemlî yönetişim” olarak görülmektedir. Esas olarak Avrupa Birliğinin bütünleşme sürecindeki yeniden yapılanmayı anlamlandırmak için ortaya atılan bu kavram yetkilerin yukarıdan aşağıya ya da aşağıdan yukarıya aktarılmasını ele almakla birlikte bu süreçlere ilişkin merkezileşme ya da adem-i merkezileşme süreçlerinin etkilerini ele almamaktadır. Özünde “yönetimden yönetişime” bir dönüşümün (Rhodes, 1996) devletin farklı kademelerine nasıl yansımaları gerektiğine ilişkin bu çerçevede başta Avrupa Birliği olmak üzere Akdeniz ve Ortadoğu’daki birçok ulus-devleti derinden etkilemiş, yönetişim kavramı devletin yeniden yapılandırılmasında etkin olmuştur. Rhodes (1996), Pierre ve Peters (2000) bu anlamda yönetişimi devletteki geleneksel anlamda “hiyerarşi” kavramının yerini “ağ, eşgüdüm, kurumlar arası etkileşim” kavramlarının aldığı bir dönüşüm süreci olarak tanımlamaktadırlar. Yönetişim kavramı dikkate alındığında aslında devletin mekânsal unsurlara daha fazla bağımlı olduğu söylenebilir. Çünkü hiyerarşi daha çok devletin gücüne vurgu yapan bir kavram iken; yönetişim kavramı devletin farklı düzeylerde daha fazla etkileşime girmesi zorunluluğunu ifade etmektedir. Devlet dikey ve yatay yetki devri yapıp eşgüdümü gerçekleştirmek için tüm düzeylerde görünür olmakla birlikte, gerekli durumlarda yeni ölçeklere, yeni yönetsel düzeylere, devlet ve devlet dışı aktörlerin işbirliklerinin daha anlamlı olduğu yeni mekânsal sentezlere

göre yeniden kurgulanmalıdır. Bu bakış açısının doğrudan sonuçları gerçekleştirilmekte olan yönetsel değişikliklerin doğasıyla uyumludur. Devlet bir yandan hiyerarşi ile birlikte mekânsal varlık göstermekten vazgeçiyor gibi görünmekle birlikte bazen eskisinden çok daha fazla görünür hale gelmekte, mekânsal düzenlemelerde toplumsal süreçlerin odağına oturmaktadır. Bu anlamda yönetim ve çok düzlemli yönetim gibi yaklaşımlar esas itibariyle nihai olarak merkeziyetçi olmakla da eleştirilebilirler.

Devletin yeniden yapılanmasında anlamlı bulunan ikinci kavram, “siyasa ağları” kavramıdır. Bu yaklaşıma göre adem-i merkezileşme gibi süreçlerde aktörler arasında kurulan ağ yapılar etkilidir ve bu etki ulus içinde ve uluslararası düzlemde yayılma eğilimindedir. Önceleri daha çok yatay boyutta devlet dışı aktörlere yetki devri konusunda odaklanan bu yaklaşım zamanla, bölgesel gelişmede dikey yetki aktarımlarının da etkileri üzerinde durmaya başlamıştır (Ansel, 2000; Castells, 2000). Buna göre devletin mekânsal ölçeklere atıfla yeniden yapılandırılması girişimlerinin ardında yatay ve dikey düzeylerde aktörlerin bütünleşmesini sağlayan bazı siyasa ağları bulunabilir. Bu siyasa ağları sektörel olabildiği gibi, çıkar gruplarının eklemeli olduğu yere ya da soruna özgü bazı ağlar da olabilir. Siyasa ağlarının devletin işleyişini ya da yetkilerin devrini etkilemede kimi zaman enformel siyasal ilişkileri kullandığı da görülmektedir. Kent çalışmaları alanında bu ağların yapısı üzerine büyüme koalisyonları ve büyüme rejimleri kavramları üzerinde araştırmalar yapılmıştır. Bu yaklaşım, esas olarak görünürde devletin yetki dağılımının değişmesi sürecinde görünürde yönetim, neo-liberalizm gibi söylemler etkili olsalar da gerçekte bu tür siyasa ağlarının söylemden bağımsız olarak bu tür düzenlemeleri zorlayabildikleri konusuna vurgu yapmaktadır.

Üçüncü olarak yönetim ve siyasa ağları türü yaklaşımlara tepki olarak gelişen yeniden ölçekleme yaklaşımının bu alandaki en etkili kuramsal çerçeve olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bu yaklaşıma göre toplum ve iktisadi ilişkiler sadece yer, mekân ve sınır gibi kavramlarla şekillenmezler. Aynı zamanda herhangi bir yönetsel kademeyi açıklamak için kullanılan ve ilişkisel olarak toplumsal alanda tanımlanan bir “ölçek” tarafından da biçimlendirilirler (Jessop ve diğerleri, 2008; Howitt, 1998). Temelde 1990’lar sonrasında mekân, ölçek ve düzey kavramlarının ağırlığının ortadan kalktığını savlayan post-modern yaklaşımlara yeni-Marksist ve Düzenleme Okulu mensubu yazarların tepkisi olarak ortaya çıkan yeniden ölçekleme yaklaşımı, esasında gerçekleştirilenin bir yapı-yıkım değil bir yeniden örgütlenme süreci olduğunu iddia etmektedir. Bu yeniden örgütlenmenin temel unsurları küreselleşme sürecinde de etkili olan sermaye sahibi aktörlerdir. Ulus devletin yeniden ölçeklenmedeki rolü küresel aktörlerle yerel aktörlerin daha kolay etkileşmelerini sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmektir. Buna göre ulus-devlet ölçeğinde anlamlı olan bazı sınırlar ve

ölçekler ortadan kaldırılabilir ya da yeniden tanımlanabilir. Yeniden ölçekleme süreci yukarıdan aşağıya olabileceği gibi aşağıdan yukarıya da gerçekleşebilir. Kimi zaman yeni ölçekler tanımlanabilir ve bu ölçeklerde siyasa yapma, uygulama yetkilerinin devlet dışı aktörlerle paylaşılması için yatayda düzenlemeler yapılabilir. Yeniden ölçekleme yaklaşımının getirdiği önemli bir bakış açısı bulunmakla birlikte, bu yapı içerisinde artan merkezîyetçilik eğilimi ve dolayısıyla ortaya çıkan iktidarın ulus-devlet merkezinde yoğunlaşması gibi durumlarda yaklaşımın açıklama gücü zayıflamaktadır. Devletin yeniden örgütlenmesinde ölçeğin önemli bir unsur olduğu açıktır. Ancak, yeniden ölçeklemenin sebep ve sonuçları her zaman öngörülmesi gibi olmayabilir.

Bu yaklaşımların tümü, devletin son dönem yeniden yapılandırılmasında etkili olan mekânsal, toplumsal ve söylemsel unsurları dikkate almakla birlikte, dönüşümün siyasal dinamikleri konusunda yeterli açıklayıcılığa erişememektedir. Her şeyden önce devletin son dönem yeniden yapılandırılma süreçlerinde geçmişteki refah devleti deneyimi gibi programatik yaklaşımların tersine daha çok el yordamıyla yürütülen, hâkim söylemler doğrultusunda bulunan çözümlerle şekillenen bir tarz göze çarpmaktadır. Düzenlemeler geçmiştekinden çok daha hızlı ve sık yapılmaktadır. Düzenlemelerin meşruiyetini sağlayan söylemler çoğunlukla uygulamaların sonuçlarıyla çelişmektedir. Ya da dönüşümün farklı adımları kendi içlerinde çelişmektedir. Çok kısa aralıklarla merkezîyetçi, adem-i merkezîyetçi ve kuralsızlaştırıcı düzenlemeler ve yeniden ölçeklemeler peşi sıra ortaya çıkabilmektedir. Bu içsel olarak çelişkili gibi görünen düzenlemeler aslında yapılan düzenlemelerin gerektirdiği beklentiler düşünüldüğünde tutarlılık kazanmaktadır. Her toplumda, neo-liberal söylemlerin yorumlanma biçimi, siyasaların başarısı konusunda üzerinde ittifak edilmiş muğlâk kavramlar ve başarı ölçütleri yaratmaktadır. Bu başarı ölçütleri çoğunlukla belli bir alanda hızlı, etkin ve görünür sonuçların elde edilmesi anlamına gelmektedir. Bu sonuçların elde edilemediği düşünüldüğünde, bu siyasaların savunucuları temelde aynı ölçütlerle birbiri ile çelişiyormuş gibi görünen yeni düzenlemeleri önerebilmektedirler. Bu sebeple devletin yeniden ölçeklenmesi ile ifade edilen düzenlemelerin meşrulaştırılma biçimlerine dikkat edilmesi önem taşımaktadır.

Son dönem düzenlemelerin bir diğer temel ortak noktası da devletin yeniden düzenlenmesinin odağına aldığı yönetsel ölçekle ilgilidir. Kent-bölge oluşumlarının da etkisiyle yapılan düzenlemelerin daha çok kent, metropoliten alan ve bölge düzeyinde yoğunlaştığı görülmektedir. Hatta bazı yazarlar yapılan düzenlemelerin metropoliten alan özelinde yeni bir merkezileşme hareketi olduğunu vurgulamaktadırlar (Andersen, 2008). Bu düzenlemelerin bazen yetkileri metropoliten alanda tekelleştirme hareketleri, bazen var olan tarihsel sınırların yalınlaştırılması, aynılaştırılması ve ortadan kaldırılması hareketleri olarak yeniden ölçeklemenin odağına oturduğu söylenebilir. Bu yeniden

ölçekleme hareketlerinin ardında ise yönetim kavramına ilişkin söylemi kullanan siyasa ağlarının etkili olduğu görülmektedir. Bu siyasa ağlarının çoğu zaman belli bazı sektörel yoğunlaşmaları temsil etmeleri de söz konusu olabilir. Siyaset sosyolojisi açısından, hakim iktidarı oluşturan ittifakların üzerine oturduğu siyasal mobilizasyon stratejilerinin bu siyasa ağlarının temel motivasyonlarını hedef aldığı, yapılan düzenlemelerin de esas olarak bu anlamda gerçekleştirildiği iddia edilebilir. Bu anlamda özellikle küreselleşen sermaye akımlarının mekânsal düzenlemeler yoluyla kentlerde ve metropoliten alanlarda biriken kentsel rantı hedefleyen siyasa ağları oluşturdukları, bu ağların var olan hizmet sektörü yatırımlarıyla birlikte bir makroekonomik perspektifle birlikte ele alındıkları, bu perspektiften yola çıkılarak da devletin metropoliten düzeyde yeniden ölçeklendiği söylenebilir.

Bu durum Tomás (2012) tarafından “metropoliten tuzak” olarak adlandırılmaktadır. Tomás’a göre tüm bu tartışmaların aslında normatif bir yanı bulunmaktadır. Yeniden ölçekleme, bölgesel kalkınma, çok düzeyli yönetim, siyasa ağları, kamu seçimi okulları gibi yaklaşımlarda etkinlik, verimlilik, demokrasi, rekabet gibi ideallere erişilebilmesi için üstü örtülü de olsa ideal bir ölçek tanımlanmaktadır. Bu ideal ölçek tarifleri aslında dönüşümü gerçekleştirmeyi amaçlayan siyasetçilerin ve aktörlerin sembolik kaynaklarını oluşturmaktadır. Nasıl kamu politikası oluşturma süreci belli bir düzeyde bu tür sembolik kavram ve tanımlar üzerinden yapılmaktaysa, devletin yeniden örgütlenmesinde de bu tür ölçek tarifleri sorgulanmadan savunulmakta ve kabul edilmektedir. Bu anlamda farklı siyasi stratejilerin birbirleriyle rekabet eden farklı ideal ölçek tanımlarının olması da kaçınılmaz olarak kabul edilebilir. Tomás’ın Montreal’de 2000 ve 2006 yıllarında gerçekleştirilen yönetsel reformları örneklemesi bu anlamda Türkiye’de de “büyükşehir” kavramı etrafında gerçekleşen tartışmaları anlamak için ilginç paralellikler kurmaya olanak sağlamaktadır.

Oliveira ve Breda-Vázquez (2010) ise aslında her zaman devletin yeniden ölçeklenmesi ile mekânsal siyasaların getirdiği ölçeklenmenin paralel gitmeyebileceğini, aralarında farklı çatışmaların ortaya çıkabileceğini söylemektedir. Bu durumdan en fazla etkilenen alan, kent planlama sürecidir. Özellikle kentsel alandaki rantın daha yalın bir yönetsel yapı içerisinde kullanılabilirliğinin artırılması amacındaki mekânsal siyasalar ile yerel yönetimlere ilişkin olarak gerçekleştirilen yalınlaştırmalar beklenenin ya da varsayılanın tam tersi sonuçlar üretebilir. Kent planlaması adına yetki çatışmalarının önlenmesi, bütünsellik ve bütünleşme gibi ilkeler öne sürülerek gerçekleştirilen düzenlemeler tam tersi parçacı ve günü birlik unsurları öne çıkararak bir süreci tetikleyebilir. Paradoksal olan ise, bu tür sonuçların ortaya çıkmasının nihai olarak yeniden ölçekleme sürecini yeniden başlatabilmesidir. Bu tür bir kısır

döngü “metropoliten tuzak” ile birlikte aslında tam da son yıllarda Türkiye’de yaşanmakta olan süreci anlamlandırmakta gerekli olan kavramsal araçları sunma potansiyeline sahiptir.

2. YENİDEN ÖLÇEKLENEN TÜRKİYE’DE MEKÂNSAL PLANLAMANIN DÖNÜŞÜMÜ

Türkiye’de, yeniden ölçeklenme ve mekânsal siyasaların dönüşümü arasındaki ilişki açısından son on yıldır yaşanan dönüşümün önceki bölümde aktarılan kavramsal araç ve yaklaşımlarla anlamlandırılabilirdiği düşünülmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı doğrultusunda yürürlüğe sokulan yerel yönetim kanunları, yerel seçimler öncesinde kapatılan ve birleştirilen yerel yönetim birimleri, giderek genişletilen büyükşehir belediye sınırları ve nihayetinde gelinen noktada yetkilerin süper bakanlıklar elinde toplanması gibi gelişmeler bu dönüşümün farklı bileşenleri, olarak değerlendirilebilir. Yeniden ölçeklenmenin aynı zamanda bir yönetsel süreç haline geldiği, bu sürecin de sınıfsal bir zemininin bulunduğu Türkiye üzerine yapılan araştırmalarda da ortaya konmaktadır (Ercan ve Oğuz, 2006). Türkiye’deki yeniden ölçeklenme sürecinin sınıfsal temelinde bir yandan kendini yerel girişimci sermaye birikimi üzerinden tanımlayan yerel burjuvazi (Bayırbağ, 2010), bir yandan da merkezi hükümet düzeyinde sermaye birikimi, kültür ve din ekseninde yaşanan çatışmalar yer almaktadır (Buğra ve Savaşkan, 2014). Bu iki farklı çatışma alanı arasında önemli mekânsal ölçek geçişkenliklerinin olduğu görülmektedir. Yeniden ölçekleme sonrasında, merkezi ve yerel aktörler bürokratik yapıların içerisinde çatışmalı bir süreçle yönetim dinamiklerini belirlemektedir (Ataöv ve Eraydın, 2011).

Bu aşamaların en önemlilerinden birisi olan 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” ile 2004 yılında büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiş ve yetkileri çok ciddi ölçüde arttırılarak tekelleştirilmiştir. Bu genişlemenin yanı sıra, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk defa İstanbul ve İzmit için büyükşehir belediye sınırları il mülki idare sınırları ile aynı hale getirilmiştir. 6360 sayılı Kanunla bu istisnai düzenleme tüm büyükşehir belediyelerine yaygınlaştırılmış ve büyükşehir belediyelerinin sayısı da arttırılmıştır. Ayrıca, her ne kadar yönetsel ayrıntıları belirsiz kalsa da ve dönüşüm yasaları hala çıkarılmamış olsa da, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan merkezîyetçi düzenlemenin de Türkiye’nin mekânsal planlama sistemi üzerinde ciddi etkilerinin olacağı açıktır. Merkezi yürütme içerisinde yer alan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi süper bakanlıkların yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı yürütme yapısı içerisinde nasıl ele alınacağı konusu belirsizliğini korumaktadır. Bu duruma, mekânsal planlamaya etkileri açısından Türkiye’de devletin yeniden ölçeklenmesi sürecinde temel olarak üç aşamadan geçilerek geldiği söylenebilir.

Yeniden Ölçeklemede Birinci Aşama: Mekânsal Planlamada Yerelleşme

Birinci aşama Adalet ve Kalkınma Partisinin 2002 yılında iktidara gelmesinden hemen sonra hazırlıklarına başlanan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” ile başlatılmıştır. Temelde Türkiye’de il yönetimini belediye ve il özel idarelerinden oluşan ikili bir yapı olarak ele alan ve merkezi yönetimin eğitim, sağlık gibi önemli işlevlerini aşamalı olarak bu yapıya devretmeyi amaçlayan bu düzenleme dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilmiştir. Vetoya rağmen, 2004 yılında gerçekleştirilen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun Değişiklikleriyle birlikte kapsamlı bir değişikliğin yolu açılmıştır. Öncelikle büyükşehir belediyelerinin sınırları 30-40-50 kilometreden oluşan bir çapı kapsayacak büyüklüğe çıkarılmış, büyükşehir belediyelerinin yetkileri ilçe belediyeleri karşısında arttırılmıştır ve hatta bazı hizmet alanlarında tekelleştirilmiştir. Ayrıca Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün teşkilatı il özel idarelerine devredilerek özel idareler kırsal altyapı hizmet birimine dönüştürülmüştür. Yapılan düzenlemelerin en çarpıcı noktalarından birisi, Belediye Kanunu’nun 73. Maddesinde yapılan değişiklikle ile getirilen kentsel dönüşümüne ilişkin düzenlemedir. Bu değişiklik ile belediyelere mevcut İmar Kanunundan bağımsız olarak kentin herhangi bir yerinde çeşitli amaçlarla kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme yetkisi tanınmıştır. İlerleyen yıllarda bu yetki İmar Kanunu’na göre yapılaşmaya aykırı alanların yapılaşmaya açılması için kullanılmış, mekânsal planlama geri plana atılmıştır. Tek başına nu düzenleme bile aslında yapılan düzenlemelerin odağında mekânsal dönüşüm olduğunu göstermektedir.

Bu düzenlemelerin sonucunda yerel yönetimler düzeyinde büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi, ilk kademe belediyesi, il belediyesi ve belde belediyesi gibi çoklu bir yapı oluşmuştur. Ancak, bu çoklu yapı içinde görece olarak belediyelerin ve il özel idarelerinin planlama yetkilerinin artmış olduğu söylenebilir. Mekânsal planlama açısından bakıldığında, büyükşehir belediyelerinde mekânsal planlama yetkilerinin büyükşehir belediyelerinin lehine değiştiği görülmektedir. Öncelikle, pergel kanunu olarak adlandırılan düzenlemeyle büyükşehir belediye sınırlarının nüfusa göre 30-40-50 km. genişletilmesi fiili olarak büyükşehir belediyelerinin planlama yetki alanını da genişletmiştir. Ayrıca 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda büyükşehir belediyelerinin yetkilerini daha da genişleten düzenlemelere yer verilmiştir. Bu düzenlemelerin birincisi, büyükşehir belediyelerine kendi yetkileri dahilinde olan konularda her tür ve ölçekte plan yapma yetkisinin verilmesidir. Daha önce 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununda ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasında planlama yetkileri açısından söz konusu olan katı görev ayrımı bu şekilde değişmiştir. Ayrıca, yine 5216 Sayılı Kanun’la ilçe belediyelerinin yetkisi içinde bulunan

1/1000 ölçekli uygulama imar planlarının bir yıl içinde yapılmaması durumunda büyükşehir belediyeleri tarafından uygulama imar planlarının ilçe belediyelerinin yerine yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Bu şekilde büyükşehir belediyelerinin planlama yetkileri açısından ilçe belediyeleri üzerinde belli bir idari vesayet yetkisi kazandığı söylenebilir.

Bu dönemde mekânsal planlamayla ve yeniden ölçeklenmeyle ilgili bir diğer önemli gelişme de üst ölçekli planların yapımına ilişkindir. Çünkü kent planlama söz konusu olduğunda idari sınırların ve yetkilerin en fazla tartışma konusu olduğu alan üst ölçekli planların yapımı ve uygulanmasıdır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra büyükşehir belediyelerine kendi sınırları içerisinde 1/25000 ölçekli nazım imar planı yapma zorunluluğu getirilmiştir. Bu zorunluluk aslında büyükşehir belediyeleri açısından merkezi yönetime ve ilçe belediyelerine karşı planlama yetkileri açısından kazanılmış yeni bir mevzi anlamına gelmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı öncesi dönemde 1990'lı yıllarda, özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerde kentlerin gelişme akslarında yer alan bölgelerin gelişimi için yapılacak üst ölçekli planlara ilişkin yetki kullanımının dönemin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve büyükşehir belediyeleri arasında dava konusu olduğu bilinmektedir. Büyük kentlerin üst ölçekli planlama kararlarının alınacağı çevre düzeni planlarının hangi bakanlık tarafından yapılacağı, bu planların bakanlıklar tarafından yapılmasının büyükşehir belediyeleri açısından bir sorun teşkil edip etmeyeceği önemli soru işaretleri oluşturmuştur. Ancak, 5216 Sayılı Kanun ile getirilen bu planlama yetkisi ile büyükşehir belediyeleri belli ölçüde kentin bütünü ile ilgili üst ölçek planlama kararlarını belirleme yetkisi vermiştir. Her ne kadar mevcut ya da yapılacak çevre düzeni planlarının bu 1/25000 ölçekli nazım imar planı ile ilişkisi belirsiz ise de, bu yetki ile büyükşehir belediyeleri sonraki dönemlerde pek çok alanda yapılaşma ile ilgili teknik ve yasal engelleri aşmıştır. Bu anlamda bir diğer önemli konu da planın ölçeğinin seçimi ile ilgilidir. İmar mevzuatına göre nazım imar planları 1/25000 ölçekli olarak yapılabilmektedir. Böylelikle büyükşehir belediyeleri hem çok daha geniş alanlarla ilgili nazım imar planı ölçeğinde karar getirme hakkı kazanmış, hem de ilçe belediyelerinin üreteceği plan kararlarını teknik açıdan kısıtlama olanağı bulmuştur. Yani, büyükşehir belediyeleri hem imar rantlarının örgütlenebileceği bütünlükte, hem de rant maksimizasyonunun gerçekleştirilebileceği ayrıntıda plan yapabilme olanağına kavuşmuşlardır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı sonrasında planlama açısında ortaya çıkan bir diğer ilginç gelişme de belediye başkanlarının planlama yetkilerini arttırmak için yaptıkları girişimlerdir. Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanı Melih Gökçek ve Adana Büyükşehir Belediyesi Başkanı Aytaç Durak gibi pek çok başka belediye başkanının 2000'li yılların ortalarında çeşitli alanlarda yetkilerini

arttırmak ve karşılaştıkları çeşitli yasal engelleri ortadan kaldırmak amacıyla merkezi hükümetle görüştükleri bilinmektedir. Bu konuda önemli bir örnek olarak tarihi alanların kentsel yenilemeye tabi tutulmasına ilişkin olarak çıkarılan 5366 Sayılı Kanun gösterilmektedir (Uysal, 2012). Taslağı İstanbul Beyoğlu ve Fatih Belediye başkanları tarafından hazırlanarak TBMM'ye getirilen bu Kanun ile birlikte kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu sit alanlarında, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun getirdiği kısıtlamalar esnetilmiştir. Kanun, tarihi alanlarda yenileme alanı adı altında yeni bir statü getirmiştir. Yenileme alanlarında daha önce yapılması koşulu bulunan koruma amaçlı imar planları yapılmadan tarihi alanlara müdahalede bulunma olanağı belediyelere sağlanmıştır. Buna göre belediyeler, yenileme alanlarında avan proje adı verilen ayrıntılandırılmamış uygulama çizimleriyle projelerine başlayabileceklerdir. Bu projeler ise mevcut kültür ve tabiat varlıklarını koruma bölge kurulları tarafından değil, alana özgü olarak kurulacak yenileme kurulları tarafından denetlenecektir. Bu Kanun, mekânsal planlama ile ilgili konularda ana çerçeveyi temel kanunlarla değil, çeşitli aktörlerin öne sürdükleri parçacı ve kestirme çözümler getiren torba kanun ve kanun teklifleriyle belirleme yaklaşımının da ilk örneklerinden birisini oluşturmaktadır. Esasında bu tür yaklaşımların temel amacı, planlamanın gerektirdiği süre ve getirdiği kısıtlardan, belki de planlamadan kaçınarak doğrudan kentsel mekâna müdahale etmenin yollarını bulmaktır. Bu tür yaklaşımlar yeniden ölçeklemenin ayrılmaz bir parçası olarak gündeme gelmiştir.

2009 yılına kadar devam eden birinci aşamada, Türkiye'de yerel yönetimlerin önemli bir unsuru olan il özel idarelerinin de önemli planlama yetkileri kullandığı görülmektedir. Özellikle belediye sınırları dışında ve kentin çeperinde yer alan, ve belediye sınırları dışında kaldıkları için çeşitli yatırım teşviklerinden yararlanan tesislere ilişkin planlama kararlarının il özel idareleri tarafından alındığı görülmektedir. Benzin istasyonları, kırsal alanda kurulan sanayi tesisleri çoğunlukla mekânsal planlama kapasitesi yetersiz ya da henüz olgunlaşmamış bulunan il özel idareleri tarafından birer planlama süreci olarak değil de, birer idari işlem olarak mevcut imar planlarına işlenmiş ya da parçacı birer mevzi planla² yönetsel kararlara eklenmiştir. Burada önemli bir detay yine üst ölçekli planlama ile ilgilidir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla il özel idarelerine tüm ilin üst ölçekli planı olarak "il çevre düzeni planı" yapma ve yaptırma yetkisi verilmiştir. Daha önce böyle bir yetkisi bulunmayan il özel idareleri böylelikle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı gibi Bakanlıklar karşısında önemli bir mekânsal planlama yetkisi ile donatılmıştır. Bu yetkilerin önemli bir kısmı büyükşehir belediyeleri

² Mevzi planlar Türk mekânsal planlama sisteminin en sorunlu konularındandır. Herhangi bir yasal planın bulunmadığı alanlarda yapılacak tesisler ya da yatırımlar, o yatırıma özgü parçacı ve noktasal bir plan olarak yapılırlar. Bu yaklaşım istisnai bir sorun çözme aracı olarak ortaya çıkmış, ancak daha sonraları ayrıcalıklı durumlar yaratma yöntemi haline gelmiştir.

dışındaki il özel idareleri tarafından kullanılmış ve il çevre düzeni planları yaptırılmıştır. Ancak, planların çok azı il özel idarelerinin kendi personelleri aracılığıyla yapılabilmiş, çoğunlukla ihale yoluyla bu planlar elde edilmiştir. İl özel idarelerinin teknik kapasitelerinin o dönemde çok düşük olması sebebiyle yapılan planların ilin ihtiyaçlarına uygun olup olmadığı ve uygulamanın denetlenmesi konularında sorunlar yaşanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerdeki il özel idarelerinin yapacakları il çevre düzeni planlarında ise hem ilgili il genel meclisinin hem de büyükşehir belediye meclisinin onayı şartı getirilmiştir. Bu durum belli yerlerde ortaklaşa çalışma getirmiş, belli yerlerde ise bu planların yapılamamasına sebep olmuştur. Özellikle Başkent Ankara'nın il çevre düzeni planının bu sebeple yapılamamış olması sıklıkla basına yansımış ve eleştiriye konu edilmiştir (<http://www.hurriyet.com.tr/ankara-odevini-yapmadi-21690633>).

Yeniden Ölçeklemede İkinci Aşama: Yerelde Hayal Kırıklığı ve Mekânsal Planlamada Artan Merkezileşme

Yerel yönetimlerin mekânsal planlama yetkilerinin artmasına rağmen, 2000'lerin sonlarına doğru iki sebeple bu yetkiler geri alınmaya başlanmış ya da merkezi yönetime de benzer planlama yetkilerinin verilme girişimlerinde bulunulmuştur. Bu sebeplerin birincisi yerel aktörlerle merkezi yönetim aktörleri arasında ortaya çıkan rekabet ve yer yer gerilimdir. Özellikle kentlerin gelişmelerine ilişkin temel kararların alınması konusunda ve çeşitli yasal düzenlemelerde belediye başkanlarının etkili olmaları merkezi yönetim aktörleri açısından bir tehdit algısı oluşturmuştur. Bu durum sıklıkla, yerel yönetimlerin verilen tüm yetkilere rağmen "bekleneni verememesi" olarak ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm, yerel hizmetlerin geliştirilmesi, konut üretimi, kentsel altyapı gibi pek çok konuda mevcut planlama yetkilerine rağmen hızlı bir gelişme görülmediği ifade edilmiştir. İkinci sebep ise, kentsel mekâna yerel yönetimler eliyle noktasal olarak değil daha doğrudan müdahale etmek için merkezi yönetim kurumlarını kullanma kaygısıdır. Burada özellikle Başbakanlık Özelleştirme İdaresi ve Toplu Konut İdaresi gibi kurumların önemli bir yeri olduğu görülmektedir. Merkezi yönetimin daha geniş kaynaklarını kullanma şansına sahip olan bu kurumlar, zamanla mekânsal planlama yetkileri de talep ederek bu kaynakları yerelde kullanmanın önündeki imar kanunundan kaynaklı engelleri de bertaraf edebilmiştir. Burada önemli bazı yaklaşımlar kentsel mekânın özelleştirilmesi ve kentsel hizmetlerde performans artışı olarak ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerin etkisi altında mekânsal planlama yeniden ölçekleme ilişkisi açısından yapılan bazı önemli mevzuat değişiklikleri ile birlikte ikinci döneme girilmiştir.

İlk yeniden ölçekleme hareketinin sonucunda ortaya çıkan sorunlar 2009 yerel seçimleri öncesinde gerçekleştirilen ikinci yeniden ölçekleme aşamasını tetiklemiştir. 5747 Sayılı Kanun ile adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre nüfusu 2000'in altında olan belde belediyeleri kapatılmaya çalışılmış, büyükşehir belediyesi içinde bulunan bazı ilçe belediyeleri birleştirilmiş, yeni ilçeler kurulmuş ve büyükşehir belediye sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyelerinin sınırları genişletilmiştir (Zengin, 2014). Daha sonra kapatılan bazı belde belediyeleri mahkeme kararlarıyla tekrar kurulsalar da, yapılan düzenlemeler ilk aşamada gerçekleştirilen düzenlemeleri tamamlar nitelikte olmuştur. Bu düzenlemelerle birlikte Türkiye bir "büyükşehir tuzacağına" girmiştir. Yapılan tartışmaların temel ölçeği artık büyükşehir yönetimidir. Burada İstanbul'da Eminönü Belediyesinin kapatılarak Fatih Belediyesine bağlanması gibi örneklerde kent içerisinde yer alan merkezi iş alanlarının yönetimine ilişkin varsayımların ilçe belediyeleri özelinde merkezileşmeyi güçlendirdiği söylenebilir. Burada çok önemli bir tartışma alanı yerel demokrasi, katılım ve mekânsal planlama arasındaki ilişkidir. Sonraki yıllarda yapılan düzenlemelerde "planlamada bütünsellik/bütüncülük" olarak meşrulaştırılan bu tür değişikliklerin hiçbirinde, mekânsal planlama gibi süreçlerde halkın katılımının nasıl sağlanacağı, uygulamada izleme ve değerlendirme mekanizmaları konularına değinilmemektedir. Yapılan bu düzenlemenin önemli bir yansıması da yeniden ölçekleme sürecinin siyasi bir strateji olarak da görülmeye başlanmasıdır. 5747 Sayılı Kanun kapsamında daha önce muhalefet partilerinin oy deposu olarak görülen ancak henüz yönetsel sistem içerisinde tam olarak yer bulamamış kentsel gelişim alanlarının belli bir siyasi strateji ile farklı ilçelere bağlanması ya da tutarlı bir gerekçe olmaksızın kapatılması bu durumun bir göstergesi olarak görülebilir. 2009 yerel seçimlerinin hemen öncesinde yapılan bu düzenlemeler, güncel siyasi süreçlerde merkezi siyasal alanın yerel siyasal alan üzerindeki tahakkümünü güçlendirecek biçimde yeniden ölçeklemeyi araçsallaştırdığını göstermesi açısından önemlidir ve meselenin sınıfsal boyutlarına da işaret etmektedir.

Yeniden ölçeklenmenin önemli adımlarından bir diğeri de bu dönem içerisinde Bölge Kalkınma Ajanslarının kurulmasıdır. 5449 sayılı Kanunla kurulan kalkınma ajansları, Türkiye'de bu ölçekte ve yaygınlıkta kurulmuş ilk kurumsal yapılar olmaları açısından yeniden ölçeklenmenin önemli bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır. "kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak" gibi amaçlarla kurulmuş kalkınma ajansları hem yatayda yeni bir örgütsel yapı getirmesi hem de "bölge" kavramına dayalı yönetsel unsurlar olmaları açısından önemli görülmüşlerdir. Kalkınma ajanslarının kuruluşunda esas alınan bölge tanımı AB'nin istatistiksel bölge sınıflandırması uyarınca

belirlenmiş ve zamanla 26 kalkınma ajansı kurulmuştur. Ancak, ilk başlarda esas olarak yerel kalkınma dinamikleriyle etkin bir etkileşim içerisinde çalışması beklenen Ajanslar ağırlıklı olarak valiliklerin ve nihai olarak da Kalkınma Bakanlığının etkisi altında beklenen düzeyde etkin olamadılar (Arslan, 2016). Mekânsal planlama açısından ajansların yapmaları beklenen bölgesel kalkınma planları imar kanununda belirtilen bölge planından farklı olduğu ve plan uygulama araçlarının zayıflığı sebebiyle mekânsal gelişimi yönlendirici bir nitelik kazanamadı. Böylelikle kalkınma ajanslarının yeniden ölçeklenme sürecinde tanımlanmış hibrit bir ölçek olarak bekleneni veremediği söylenebilir.

2000'li yılların sonunda görülen bir diğer önemli gelişme de mekânsal planlama açısından yetki karmaşasının artmasına sebep olacak düzenlemelerle, Türkiye'nin kentleşme politikasına yön verme çabalarının bir arada ortaya çıkmasıdır. 2009 yılında, yerel yönetim birleştirmelerinin gerçekleştiği dönemde, aynı zamanda, Özelleştirme İdaresi, Toplu Konut İdaresi, Devlet Hava Meydanları İşletmesi, Milli Eğitim Bakanlığı gibi bazı merkezi yönetim kuruluşlarına hüküm ve tasarrufları altındaki kamu arazilerinin mekânsal planlama yetkilerinin verildiği görülmektedir. Bu yetkilerin bazıları o güne kadar benzeri görülmemiş derecede geniştir. Örneğin Özelleştirme İdaresine, özelleştirme kapsamına alınan kamu arazilerinde her tür ve ölçekte plan yapma yetkisinin verildiği, bu planların da askıya çıkarılarak kamuya duyurulma şartının kaldırıldığı görülmektedir. Bunlar olurken ilginç bir şekilde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ağırlıklı mekânsal planlama alanında yaşanan sorunlar ve Avrupa Birliği üyelik sürecinde öğrenilenlerden yola çıkarak Kentleşme Şurası olarak adlandırılan politika sürecini başlatmıştır. Türkiye'nin kentleşme sürecinin çok geniş bir uzman heyetle ve katılımcı yöntemlerle ele alındığı Şura sonucunda KENTGES adı verilen, 2023 yılına kadar Türkiye'nin kentleşme ve mekânsal planlama sürecini yönlendirecek olan strateji belgesi ortaya çıkmıştır. Belgede özellikle mekânsal planlamada yetki karmaşası, eşgüdüm ve işbirliği konularına özel bir önem atfedilmiştir. Ayrıca, 1990'lar ve 2000'lerde Avrupa'da yaygın olan "stratejik mekânsal planlama" yaklaşımının da Türkiye için olması gereken planlama yaklaşımı olduğu ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu Şuranın ürettiği belgelerden Türkiye'nin mevcut koşullarında stratejik mekânsal planın ne olduğu ve nasıl uygulanacağı gibi konuların açık bir şekilde çıkarılması çok da mümkün görünmemektedir.

Sonuçta 2000'li yılların sonunda ortaya çıkan bu geçiş dönemi ile birlikte Türkiye'nin yeniden ölçekleme süreci rotasını yerelleşmeden çevirip merkezleşmeye doğru ilerlemeye başlamıştır. Bu rota değişikliğine eşlik eden planlama yetkilerindeki önemli değişiklikler bir yandan da kentleşme politikası açısından ikili bir çerçevenin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu ikili politikanın bir yanında merkezleşmiş devlet yapısının kentsel mekâna müdahalesi diğer

tarafında ise dünya örneklerinden beslenerek batılı anlamda bir politika yapma kaygısı yer almaktadır. Ancak, bir sonraki bölümde de görüleceği gibi, merkezileşme zaman içerisinde kentleşme politikasını da pragmatik tercihlere ve bu tercihlerin meşrulaştırılması çabalarına indirgeyecektir.

Yeniden Ölçeklemede Üçüncü Aşama: Toplumsal Çalkantılar Sonrasında Siyasi Merkezileşme Etkisinde Kentleşme Siyaseti

Üçüncü yeniden ölçekleme dalgası 2011 genel seçimlerinden hemen sonra başlamıştır. Önceki iki aşamada beklenen sonuçların elde edilememesi, yerel yönetimlerin birçok hizmeti (İstanbul'daki ulaşım yatırımlarının ve Ankara'da Metronun Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmesi ve Türkiye'nin pek çok yerinde konut üretiminde TOKİ'nin belediyeler yerine tol alması) merkezi hükümet kuruluşlarına devretme eğilimine girmeleri ve siyasi açıdan anayasal düzenlemelere ilişkin başkanlık sistemi gibi bazı tartışmalar belli konularda yetkilerin merkeze alınması sonucunu doğurmuştur. Özellikle yeni kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının çıkarılan 644 ve 648 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle kent planlama ve kentsel dönüşüm konularında tüm yetkileri üstlenmesi bunun en çarpıcı örneği olarak gösterilebilir. Yeni kurulan bu Bakanlık Türkiye'nin her yerinde re'sen her tür ve ölçekte mekânsal planlama yapma yetkisine kavuşmuştur. Ancak, daha sonra 17-25 Aralık 2013 yılında patlayan yolsuzluk iddialarında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın da aldığı planlama kararlarının ilgisi bulunduğu şeklindeki suçlamalar son yıllarda bu yetkilerin kullanımı konusunda fiilen bir duraksamaya sebep olmuştur. Güneydoğuda terör olayları sonrasında tahrip olan kentlerin yeniden yapılandırılması ve kentsel dönüşüm çalışmaları gibi faaliyetler dışında son yıllarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın bu yetkileri kullanma konusunda çekingen davrandığı görülmektedir. Ancak yine de, 2004-2011 yılları arasında istisnai düzenlemelerle yavaş yavaş gerçekleşen yetkilerin merkezi hükümete alınması hareketinin 2011 genel seçimleri sonrasında zirveye ulaştığı söylenebilir.

2011 sonrası dönemde mekânsal planlama açısından ortaya çıkan önemli bir sorunun da merkezi yönetim kurumları arasındaki rekabet ve yetki paylaşımı olduğu söylenebilir. Daha önceleri çevre düzeni planı özelinde görülen tartışmaların bu kez bölge planı ve mekânsal strateji planı kavramları çerçevesinde ortaya çıktığı görülmektedir. Özellikle Türkiye'de farklı kamu kurumlarının yaptıkları altyapı ve ulaşım yatırımlarını yönlendirebilmek için üst ölçekli planları kullanma eğilimi bu rekabetin temel kaynağını oluşturmaktadır. Bu tartışmaların bir tarafında 2011 sonrasında bakanlığa dönüştürülen Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı yer almaktadır. Kalkınma Bakanlığı adını alan teşkilat, 2010'lar sonrasında yaygınlaşan bölge kalkınma ajansları aracılığıyla, çevre düzeni planının üstünde ve mekânsal kararları da içeren kalkınma amaçlı bir

planlama anlayışını savunmaktadır. Kalkınma ajanslarının hazırlayacakları bölgesel kalkınma planlarının yine merkezi hükümet tarafından onaylanacak Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) ve kalkınma planları ile yönlendirilmesi öngörülmektedir. Ancak, bu tür bir yapı, üretilen planların mekânsal içeriğinin ve mekânsal örgütlenme kapasitesinin tartışılmasına sebep olmaktadır (Karasu, 2015).

Öte yandan bu tartışmalarla ilgili olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluş mevzuatında ve KENTGES strateji belgesinde yerini bulan “mekânsal strateji planı” kavramı önem kazanmaktadır. Bölge planlarının aksine ülke ölçeğinde ve bölge ölçeğinde hazırlanması beklenen bu planların hem yatırım kararlarını yönlendireceği hem de güçlü bir mekânsallığa sahip olacağı savunulmaktadır. Ancak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bugüne kadar çeşitli projelerle bu planı tanımlamaya çalışmış olsa da, mekânsal strateji planının bir örneği henüz ortaya konamamıştır. Daha sonra 2013 yılında yapılan mevzuat değişiklikleriyle ve hazırlanan yönetmeliklerle Bakanlık mekânsal strateji planını tanımlamış, ayrıca hazırlanan her türlü plana da “mekânsal plan” adını vererek bu anlamda mevzi kazanmaya çalışmıştır. 2014 yılında yürürlüğe giren “Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğinde mekânsal strateji planı şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlerle ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan planı...”

Geçen zaman içerisinde bölge ölçeğinde mekânsal planlama konusundaki bu karışıklığı ve belirsizliği çözecek herhangi bir çaba ortaya çıkmamıştır. Her ne kadar 2016 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu kez “Şehircilik Şurası” adı altında yeni bir Şura düzenlemişse de bu tür üst ölçekli planlama sorunları yerine daha çok şehircilikte kimlik ve alt ölçeklerdeki uygulamalar tartışıldığı için herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

Yeniden ölçekleme sürecinin sonuçları açısından kentsel mekâna daha doğrudan ve merkezîyetçi müdahaleleri getirdiği bu üçüncü dönemde ciddi toplumsal sarsıntıların da yaşandığı görülmektedir. Bu toplumsal sarsıntıların bir

kısmı yerel düzeyde gerçekleştirilmek istenen müdahalelerden kaynaklanırken bir kısmı da yeniden ölçeklenme süreci sonrasında ortaya çıkan yeni sermaye birikimi sürecinde siyasal ittifakların çözülmesi sonucunda yaşanmıştır. Yaşanan her toplumsal süreç sonrasında hem yerel düzeyde hem de merkezi hükümet düzeyinde daha da merkezileşen bir politika çerçevesi ve yönetsel anlayış ortaya çıkmıştır. Nihai olarak gelinen noktada merkezileşme artık ağırlıklı olarak yönetsel değil siyasaldır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi süper yetkilere sahip olan merkezi yapılar dahi siyasal merkezileşmenin etkisi altında bu yetkilerini temkinli kullanır hale gelmiştir. 2017 yılında yapılan Anayasa referandumu ile Türk tipi başkanlık sistemine geçilmesi sonrasında uyum kanunlarının çıkarılmaması sebebiyle Cumhurbaşkanlığında oluşan yapı ile Bakanlıklar arasında çelişkili durumlar ortaya çıkabilmektedir. Yürütmeyi oluşturan Bakanlıkların ve Adalet ve Kalkınma Partisine mensup yerel yönetimlerin kararlarında bir şekilde Cumhurbaşkanlığı ile ilişkilenecek kaygısı hissedilmektedir. Özellikle kentleşme gibi konularda politika çerçevelerinin belirlenmesinde bu yaklaşımın izleri görülmektedir. 2017 yılı sonunda iktidar partisi mensubu belediye başkanlarının istifa ettirilmesi bu gelişmelerin bir işareti olarak ele alınabilir. Sonuç olarak, gelinen noktada yeniden ölçeklemenin siyasal merkezileşme ile sonuçlandığı, bu merkezileşme sürecinin de kentleşme politikasında günü birlik ve merkezi siyasetin dinamiklerine bağlı stratejilerin baskın hale gelmesine sebep olduğu söylenebilir. Özellikle kentleşme sürecine ilişkin Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan “yatay-dikey kentleşme” açıklamalarının bu tür bir müdahale/meşrulaştırma alanı açtığı söylenebilir (Şahin, 2017).

Bu üç yeniden ölçekleme dönemi, Türkiye'nin kentleşme politikasını belirleme süreçlerini de derinden etkilemiştir. Gerek Avrupa Birliği üyelik süreci gerekse Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri gibi uluslararası çerçevelere uyma ve kentleşme konusunda dünyayı takip etme güdüsü ile ulusal siyasal ve yönetsel tercihlerin arasındaki gerilimin etkisi altında gerçekleşen bu politika süreçleri, yeniden ölçekleme ile mekânsal gelişim politikaları arasındaki çatışmalı süreçleri de yansıtmaktadır. Bu sebeple bu makale kapsamında Türkiye'nin 2008 yılı sonrasında kentleşme politikasının belirlenmesi çabalarının örnekleri olan Kentleşme Şurası, KENTGES strateji belgesi ve Şehircilik Şurası deneyimlerinin mikro ölçekte bir değerlendirmesi yapılarak yeniden ölçekleme ve neoliberal politika süreçlerinin kentleşme politikası yapımını nasıl etkilediği ortaya konmaya çalışılacaktır. Makalenin yazarı her üç politika sürecine de katılmış ve katılımcı gözlemci olarak notlar almıştır. Alınan notlar bir sonraki kısımdaki değerlendirmelerin temelini oluşturmaktadır. Bu değerlendirmenin ışığı altında sonuç kısmında da yeniden ölçekleme etkisi altında Türkiye kentlerine ilişkin politikaların sürdürülebilirliği ve uygulanabilirliği tartışılmaya çalışılacaktır.

3. TÜRKİYE’NİN KENTLEŞME POLİTİKASI SÜREÇLERİNİN MİKRO PRATİKLERİ: KENTLEŞME ŞURASINDAN ŞEHİRCİLİK ŞURASINA

Yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye’de neoliberal anlayış altında değişen kentleşme politikasının doğası konuya ilişkin kamu politikası yapım süreçlerinde görünür hale gelmektedir. Bu politika süreçlerinden birincisi Kentleşme Şurasıdır. 2000’li yılların başında Kamu Yönetimi Temel Kanununu Tasarısı ile ortaya çıkan değişim sürecinde bazı önemli devlet kuruluşlarının bir kimlik bunalımı geçirdiği görülmektedir. Bu kurumların başında dönemin Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gelmektedir. Kuruluş kanunu gereği ülkenin kentleşme ve yapılaşma süreçlerini yönlendirecek yasal çerçeveyi belirlemesi beklenen Bakanlık, yaşanan birinci yeniden ölçeklenme süreci sonucunda özellikle mekânsal planlama konusundaki yetkilerini bir yandan yerel yönetimlerle, diğer yandan da TOKİ gibi merkezi devlet kurumlarıyla paylaşmak zorunda kalmıştır. Oysaki, 1970’li yıllardan bu yana önemli bir planlama ve kamu yatırımlarını yönlendirme deneyimi bulunan Bakanlık açısından bu dönüşüm ciddi gerilimler oluşturmaktadır. Bakanlık bürokratlarının Avrupa Birliğine uyum için uluslararası belgelerde yer alan politikaları öğrenme süreçleri “Kentleşme Şurası” olarak adlandırılan önemli politika sürecinin yolunu döşemiş ve bir şekilde Bakanlığın bu gerilimler karşısında belli bir direnç oluşturmasını sağlamıştır. Bu süreç neoliberal yeniden ölçeklenme süreci altındaki devletin kentleşme politikası yapımında farklı bürokratik ve siyasal elitlerin etkileşimi için de önemli bir platform oluşturmuştur.

2000’li yılların başından itibaren Bakanlığın teknokratları, özellikle de kentleşme mevzuatına ilişkin sorumluluğu bulunan Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğünde çalışanlar Avrupa Birliğinin ve Uluslararası kuruluşların kentsel politikalarına ilişkin belgeleri ve süreçleri yakından takip etmeye başlamıştır. Bu çabalar kentleşme politikası açısından bir politika öğrenme sürecini tetiklemiştir. Bu kapsamda Birleşmiş Milletlerin Sürdürülebilir Kalkınma Belgeleri, Avrupa Konseyinin Kentsel Şartları ve Avrupa Birliğinin “Mekânsal Gelişim Perspektifi” gibi belgeler Bakanlığa taşınmış ve tartışılmaya başlanmıştır. Aynı dönemde UNDP Türkiye Ofisi de Bakanlıkla işbirliği içinde “Sürdürülebilir Kalkınma İlkelerinin Sektörel Politikalara Entegrasyonu” başlıklı bir proje ile kentsel politika alanındaki politika öğrenme sürecinin derinleşmesine katkıda bulunmuştur. Bu projenin de katkısıyla Bakanlık içerisinde kentleşme politikası yapımı konusunda bir farkındalık oluşmuştur. Zaten, o dönemde 9. Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan “Sürdürülebilir Kalkınma için bir Entegre Kentsel Gelişim Strateji Belgesi ve Eylem Planı” hazırlanması için çeşitli hazırlıklar yapmakta olan Bakanlık için bu politika öğrenme süreci önemli katkılarda bulunma potansiyeline sahip görünmektedir.

Bu öğrenme sürecinin de etkisiyle Bakanlık karar vericileri kentleşme politikasının belirlenmesi için katılımcı bir yöntemle hareket edilmesinin uygun olduğuna karar vermişlerdir. Bu amaçla daha önce de Bakanlık mevzuatında yer alan ancak işlerlik kazanmamış olan “Şura” kavramının kullanılmasına karar verilmiştir. Ancak Bakanlık, hem daha önce böyle bir Şura deneyimine sahip olmadığı hem de katılımcı yaklaşımların pratiği konusunda Türkiye’de kayda değer bir deneyim bulunmadığı için, Şuranın yöntemi konusunda çeşitli danışma toplantıları gerçekleştirilmiştir. Konusunun uzmanı bilim insanları ve uzmanların katılımıyla gerçekleştirilen bu toplantıların sonucunda Bakanlık, yapılacak Şuraya “Kentleşme Şurası” adı verilmesine ve mümkün olan en katılımcı yöntemle ilerlenmesine karar vermiştir. Katılımcı yaklaşımın ilk adımı olarak Bakanlık çalışanları tarafından Türkiye’deki kentleşme sürecine ilişkin olarak en önde gelen akademisyenlerin, özel sektör aktörlerinin, meslek odalarının, sivil toplum örgütlerinin ve kanaat önderlerinin isimleri ve temsilcileri belirlenerek bir isim havuzu oluşturulmuştur. Şura sürecinde bu havuzdaki isimlerin büyük bir çoğunluğu Türkiye kentleşmesinin farklı yönlerini tartışmak üzere on ayrı komisyona davet edilmişlerdir. Komisyonların ilgi alanları planlama sisteminden altyapı, konut, afet yönetimi, kültürel miras, ekoloji, yoksulluk, kimlik ve yerel yönetimlere kadar kentleşme sürecinin neredeyse tüm başlıklarını içermektedir. Çalışmalarda Bakanlığın yer yer üretilecek çıktılara ilişkin hatırlatmaları olsa da çoğunlukla Komisyonlar kendi çalışma yöntemlerini özgürce belirleyebilmişlerdir.

Kentleşme Şurasının resmi açılış toplantısından sonra Komisyonlar Kasım 2008 ve Mayıs 2009 tarihleri arasında yedi aylık sürede beş kez toplanmışlar, davet edilen paydaşların %75 gibi önemli bir kısmı düzenli olarak toplantılara katılmıştır. Bakanlık paydaşların dengeli ve eşit bir dağılımla çalışmalara katıldığını göstermek için sıklıkla o dönemde çalışmalara ilişkin verileri kamuoyuyla paylaşmıştır. Şuranın Genel Kurulu sonrasında da Komisyon raporları bir araya getirilerek bir kitap seti olarak bastırılmıştır. Şuranın sonuç ürünü çok ciddi hacimde bir çalışma olarak ortaya çıkmıştır. Raporlar 1300 sayfa uzunluğundaki 11 kitaptan oluşmaktadır ve raporların içinde 437 sorun alanı, 607 strateji ve 1120 eylem tanımlanmıştır. Şura başka anlamlarda da bir gösteri niteliği taşımaktadır. Şura toplantılarının tamamına yakını törensel bir hava içerisinde gerçekleştirilmiş o dönemin bürokratları kendilerini göstermek için önemli fırsatlar yakalamışlardır. Yine o dönem için pek rastlanılmayan bir örnek olarak Şuraya ilişkin tüm belgeler ve raporlar bir internet sitesi aracılığıyla paylaşmıştır.

Ancak, Şura katılımcılarının o günlerde hissettikleri duyguların oldukça karışık olduğunu ifade etmek gerekir. Şurada izlenen radikal katılımcı yaklaşıma karşın, aynı dönemde Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının kentsel alanda gerçekleştirmeye başladığı projeler ve müdahaleler tartışılan kentleşme

politikasının unsurları ile önemli karşıtlıklar içermektedir. En başta özelleştirme ve her türlü kentsel mekânın kullanımının kolaylaştırılması için planlama yetkilerinin ciddi şekilde merkezileştirilmesi ve bunun da kentlerin planlanması ve yönetimi pratiklerini parçalaması, konut üretiminde, kültür ve tabiat varlıklarının kullanımında karşı karşıya kalınan müdahaleler Şura kararları ile ciddi çelişkiler içermektedir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından yaptırılan ve kentin tüm metropoliten alanını planlayan çevre düzeni planının Hükümetin aldığı 3. Köprü, 3. Havalimanı, Kanal İstanbul gibi yatırım kararlarıyla kadük hale getirilmesi, yerel yönetimlerin kentte yaşayanların ve kentin farklı kesimlerinin görüş ve onayını almadan başladıkları kentsel dönüşüm projeleri Şura katılımcılarında ciddi hayal kırıklıkları yaratmıştır. Aslında Şura katılımcılarının önemli bir kısmının gözünde Şura kararları bu tür müdahalelerin yanlışlığını ortaya koymaktadır. Ancak, daha sonra kentleşme politikası alanında yaşananlar bu görüşün çok naif kaldığını göstermiştir.

Kentleşme Şurasının sonrasındaki gelişmeler ve Adalet ve Kalkınma Partisinin izlediği kentsel politikadaki yavaş ama dramatik dönüşüm Bayındırlık ve İskan Bakanlığını ve kentleşme politikasını derinden etkilemiştir. En başından itibaren Şuranın düzenlenmesi sonuçta bir sürdürülebilir kentsel gelişme belgesi elde etmek olduğundan dolayı, Bakanlık Şuranın tamamlanmasının hemen ardından KENTGES olarak adlandırılan strateji belgesinin hazırlıklarına başlamıştır. Bu hazırlık süreci, kentleşme politikasının değişim sürecinin izlerinin açıkça izlenebildiği bir süreç olarak görülebilir. Hükümetin tutum değişikliğini hisseden Bakanlık yetkilileri hızlı bir şekilde strateji belgesinin hazırlıklarına girişmiştir. Bunun için en kestirme ve pratik yol olarak bir özel sektör firmasıyla çalışarak Şuranın çok ciddi hacimdeki ürününü bir strateji belgesine indirgemeye çalışmak yoluna gidilmiştir. 2000'li yıllar boyunca pek çok başka konuda Bakanlığın benzer deneyimleri olduğundan bu yöntemin seçilmesi şaşırtıcı değildir. Sonuçta Bakanlık bu iş için daha önce çalıştığı firmalardan oluşan bir konsorsiyumla anlaşarak çalışmalarını başlatmıştır.

Bakanlık çalışanları ile çok yakın çalışan konsorsiyum Şura çıktıları üzerinde çalışarak dört temel aks üzerinde stratejiler tanımlamıştır: karar ve planlama sisteminin yeniden yapılandırılması, yerleşimlerin yaşam ve mekân kalitesinin artırılması, yerleşimlerin ekonomik yapılarının güçlendirilmesi ve yerleşimlerin sosyal yapılarının güçlendirilmesi. Konsorsiyumun yaptığı çalışmalar sonucunda Şuranın bazı stratejileri birleştirilmiş, bazıları elenmiş ve sonuçta 607 strateji 116'ya ve 1120 eylem 729'a indirilmiştir. Bu çalışma yapılırken Bakanlıkla mutabık kalınan bir yöntem kullanılmış ve sonuçlar yine Şura katılımcılarına sunulmuştur. Şura katılımcıları kullanılan yöntemin geçerliliği ve yöntemini anlamakta güçlük çekmiş, katılımcı bir yöntem sonrasında elde edilen sonuç katılımcıları beklenen düzeyde tatmin etmemiştir. Daha sonra Bakanlığın strateji

belgesini sonuçlandırırken müdahalesinin sürmesi sebebiyle bu tatminsizlik daha da artmıştır. Tüm bunlara rağmen 2010-2023 yıllarını kapsayacağı ifade edilen “Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı” yani kısa adı KENTGES olan strateji belgesi Kasım 2010’da onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Belgenin yürürlüğe girmesinden sonra bir izleme ve değerlendirme mekanizması da tanımlanmış, ancak bu mekanizma tamamen bürokratlardan oluştuğu için Şura katılımcıları giderek daha fazla dışlanmış hissetmişlerdir.

Esasen, Kentleşme Şurası sonrasında politika yapımı sürecindeki gelişmeler kentleşme politikası alanında gerçekleşecek bazı düzenlemelerin de habercisi niteliğindedir. 2011 Genel seçimlerinden hemen önce, Adalet ve Kalkınma Partisi Meclisten kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi alarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığını lağvetmiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adında yeni bir bakanlık kurulmuştur. Aslında odak noktası şehircilik ve kentleşme konuları olan bir bakanlığın kurulması KENTGES içerisinde de bir öneri olarak yer almaktadır. Ancak, KENTGES’te önerilen bakanlık yapısı koordinasyon amaçlı bir teşkilattır. Oysa, Adalet ve Kalkınma Partisi’nin kurduğu bu yeni Bakanlığa her tür ve ölçekte planlamayı, kentsel dönüşümü ve konut üretimini içeren aşırı merkezîyetçi re’sen yetkiler verilmiştir. Şura ve KENTGES belgesinde getirilen önerilerle çelişkili uygulamalar bu Bakanlıkla da sınırlı kalmamıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin 2011 genel seçim kampanyası bir başka örnek olarak alınabilir. Seçim kampanyası boyunca Başbakan Recep Tayyip Erdoğan ziyaret ettiği her şehirde oraya özel kentsel projeler açıklamış, kendi deyimiyle “çılgın projeleriyle” Erdoğan, Türkiye’nin kentleşme politikasının katılımcı yöntemlerle hazırlanmış bir belge yerine daha pragmatik proje ve tercihlerle oluşacağını ilan etmiştir. Bu projeler inşaat sektörü odaklı bir ekonomik büyüme politikasının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi süper kurumlar tarafından kolaylaştırılması ve yeni ortaya çıkan muhafazakâr elitlerin politika yapımına değil ama belki kentsel proje süreçlerine dahil edilmesi beklentisine işaret etmektedir.

Ancak, kentleşme politikasındaki bu radikal dönüşümün toplumsal karşılığı farklı biçimlerde ortaya çıkmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin pragmatik kentsel programı kentsel mekândan elde edilen kentsel rantı muhafazakâr elitlere aktarmak üzerine kurgulanmıştır. Bu program, gecekondu alanlarını ve kent merkezindeki değerli kamu alanlarını üst gelir gruplarına hitap eden konut alanlarına ve rezidanslara dönüştürmek, bu yeni yaşam alanlarını ağırlıklı olarak otomobil odaklı ulaşım yatırımlarıyla erişilebilir kılmak, tarihi kent merkezlerini ve kamusal alanları Adalet ve Kalkınma Partisi’nin muhafazakâr tarih anlayışı çerçevesinde yeniden şekillendirmek, enerji ve madencilik projeleriyle kırsal alanda değer yaratmak gibi temel unsurlara dayanmaktadır. İlk başlarda Toplu Konut İdaresi’nin müdahalesiyle gerçekleşen bu unsurlar, 2011 yılı sonrasında,

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından devralınmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yürüttüğü projelerde katılımcılığı, kentte yaşayanların görüşlerini almayı tamamen bir kenara bırakmış, KENTGES unutulmuştur. Ancak, daha sonraki yıllarda da görüldüğü gibi bunun ciddi toplumsal bedelleri olmuştur.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin pragmatizminin sonucunda ülkenin farklı bölgelerinde kentsel alanlarda yükselen hoşnutsuzluk, Taksim Gezi Parkında yapılmak istenen bir proje ile zirve noktasına ulaşmış, Taksimde başlayan olaylar tüm ülkeyi kapsayan bir protesto hareketine dönüşmüştür. 2013 yazı başında gerçekleşen Gezi Parkı olayları daha sonraları pek çok yazar tarafından da Adalet ve Kalkınma Partisi'nin pragmatik, yukarıdan aşağıya yaklaşımının bir sonucu olarak yorumlanmıştır (Gül, Dee ve Nur Cünük 2014; Gürcan ve Peker 2014). Burada çok ilginç olan ayrıntılardan birisi, Kentleşme Şura'sında ve KENTGES sürecinde katkıda bulunan bazı meslek odası ve sivil toplum örgütü mensuplarının aynı zamanda "Taksim Platformu" olarak adlandırılan ve protesto hareketinde önemli bir rolü bulunan yapıyı oluşturmasıdır. Kentsel projelerin politika yapım ve uygulama süreçlerine katılım kanallarının yokluğunda karar verme sürecine katılma arzusu hızlı bir şekilde direnişe dönüşmüştür (Ökten, Kurtarıcı ve Çekiç 2013). Olağan dışı önlemlerin alınmasıyla Gezi Parkı olaylarının kontrol altına alınabilmesi üç ayı aşkın bir zaman almıştır. Aynı yılın sonlarında yaygın bilinen adıyla 17-25 Aralık olayları ile de yolsuzluk iddialarıyla açılan bazı soruşturmalar Çevre ve Şehircilik Bakanlığını ve İstanbul'da Fatih Belediyesi gibi önemli belediyeleri kapsayan operasyonlarla Türkiye'yi ikinci defa sarsmıştır. Bu olayla Türkiye'nin yönetiminde ve kentsel programın yürütülmesinde etkili olan muhafazakâr sermaye çevreleri arasındaki ittifak bozulmuş ve daha sonra 15 Temmuz 2016 darbesine kadar giden süreç başlamıştır.

17-25 Aralık operasyonlarının sonrasında geçen süre zarfında Adalet ve Kalkınma Partisi inşaat sektöründe sürdürülebilir büyümeyi sağlama ve aynı zamanda kentsel alandaki başarısızlıkları ve hataları meşrulaştıracak yeni bir söylem geliştirme arasında hassas bir denge kurmaya çalışmıştır. Bu söylem ilk olarak Recep Tayyip Erdoğan'dan sonra başbakan olan Ahmet Davutoğlu'nun hükümet programında göze çarpmaktadır. Bu programda kısmi bir özeleştirici yapılar kentlerin sorunlarının çözümü için yegâne seçeneğin eski Osmanlı kent ve toplum yapısına dönüş olduğu ve geleneksel yaklaşımların önemi vurgulanmaktadır. Eski Türk mahallelerinin kadim güzellikleri ve kültürel gelenekler yeni milliyetçi ve yerli bir kentleşme politikasının temeli olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Ancak, bu tür bir söylem, mevcut piyasa mekanizmasında işlerlik kazanmış bulunan sektörel süreçlerle tutarsızdır ve meşrulaştırılması için bir politika sürecine ihtiyaç duyulmaktadır (Şahin, 2016). Sonuçta, 2016 yılında göreve gelen Başbakan Binali Yıldırım iktidarında "Şehircilik Şurası" adlı yeni bir politika yapma süreci başlatılmıştır.

Şehircilik Şurası sürecinin başında, önemli bir kısmı Bayındırlık ve İskan Bakanlığında çalışmış ve Kentleşme Şurası deneyimine sahip olan ve KENTGES ile birlikte yaşanan hayal kırıklığının farkında olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı teknokratları, Şehircilik Şurası sürecinde kentleşme sürecinde yapılan hataların telafi edileceği bir yaklaşımın benimsenmesi konusunda Bakanlığın üst düzey karar vericileri ikna etmeye çalışmışlardır. Ancak, bu yaklaşım benimsenmemiş, Şehircilik Şurası daha çok uygulamada geçerli olan kentsel projelerin ve müdahale biçimlerinin meşrulaştırılması için geliştirilen pragmatik ve muhafazakar söylemin etkisi altında başlamış ve sonuçlanmıştır. Gerçekten de Şuranın isim seçiminde dahi bu durum hissedilmektedir. Türkiye’de “kent” sözcüğü daha çok sol siyasi kesim ve akademik çevrelerde tercih edilirken, özellikle 1980 sonrası dönemde “şehir” sözcüğü buna karşıt olarak daha çok kültürel sürekliliğe atıfta bulunan muhafazakâr bir kavram olarak ortaya çıkmıştır. Bu sebeple 2010’lu yıllarda Adalet ve Kalkınma Partisinin gerçekleştirdiği pek çok kentsel politikada “şehir” kavramının kullanıldığı görülmektedir. “Kadim medeniyet”, “şehir”, “mahalle” gibi bir dizi kavramın birbiri ile ilişkili olarak kullanıldığı ve yakın dönem kentsel politikanın yeniden şekillendirilmesinde araçsallaştırıldığı bilinmektedir. Ancak bu kavramların kullanıldığı söylem özellikle kültürel sürekliliği sonlandıran neoliberal bir kentleşme politikasının etkilerini açıklamakta ve nasıl geri döndürüleceğini ortaya koymakta yetersiz kalmaktadır. Tarihi yapıların restorasyonlarında, kent merkezlerinde ve çeperlerinde yapı yoğunluğunun inanılmaz artışında, alışveriş merkezlerinin hesapsızca çoğalmasında ve pek çok başka örnekte bu çelişkiler görülmektedir.

Bazı Bakanlık bürokratlarının Şehircilik Şurasının yeni bir politika yapma ve öğrenme süreci olarak anlaşılmasını arzu etmesine rağmen, Bakanlık üst yönetimi Şura katılımcılarını seçme ve dışarıdan katkı alma konusunda ciddi şekilde temkinli davranmıştır. Bunda Türkiye’nin Avrupa Birliği ve dış dünya ile olan uluslararası ilişkilerindeki değişim ve yaşanan darbe girişiminin etkili olduğu söylenebilir. Bakanlık üst düzey yetkililerinin “akıllı kentler” gibi bazı teknik konularda dış dünyanın birikimini öğrenmeye açık oldukları yaptıkları bazı açıklamalardan anlaşılabilir, bütünsel ve entegre bir politika sürecinin öğrenilmesi ve tartışılması açısından görüşlerinin belirsizliği dikkat çekmektedir. Bu sebeple daha önce Kentleşme Şurası ve KENTGES deneyimlerini yaşamış olan katılımcılar için Şehircilik Şurasında kullanılacak yöntem ve bu yönteme olan güven önemli bir mesele haline gelmiştir. Hatta daha önceki Şuraya katılmış olan bazı meslek odaları, açılış töreni bazı toplum kesimleri tarafından Adalet ve Kalkınma Partisinin kentsel mekâna otoriter müdahalesinin bir göstergesi olarak algılanan Cumhurbaşkanlığı Külliyesinde yapıldığı için Şehircilik Şurasını protesto ederek katılmama çağrısında bulunmuşlardır.

Şehircilik Şurasının başında Bakanlık bürokratları yine Kentleşme Şurasının başında yapıldığı gibi kentleşme konusundaki uzmanlardan ve akademisyenlerden oluşan geniş bir isim havuzu oluşturmuşlar, ancak bu isimlerin bir kısmı çeşitli sebeplerle Bakanlık tarafından uygun bulunmamıştır. Bu seçim süreci sonrasında 130 paydaş dört komisyonda çalışmak üzere davet edilmişlerdir. Bu katılımcılar arasında daha önce Kentleşme Şurası ve KENTGES süreçlerine katılmamış olan yeni katılımcılar da bulunmaktadır. Şehircilik Şurasının kapsamı ve ölçeği bu kez daha dar ve sorun temelli olarak tanımlanmıştır ve Adalet ve Kalkınma Partisinin son dönem sorunsallarından olan kentsel kimlik, kentsel dönüşüm projeleri göç ve yerel yönetimler odak olarak seçilmiştir. Komisyonlar farklı şehirlerde beş kez toplanmış, daha yapılandırılmış bir yöntem izlenerek Bakanlık görevlileri sıklıkla Komisyonlara aşırı geniş tartışmalara girmeksizin daha somut öneriler geliştirme tavsiyesinde bulunmuşlardır. Katılımcılar çoğu zaman yeni Şura sürecinde, Kentleşme Şurasının başarısızlığı sonrasında yeni bir şuranın toplanmasına neden ihtiyaç duyulduğu ve başarısızlığın engellenmesi için ne yapılacağı soruları konusunda yeterli açıklama bulamadıkları için çalışmalarını belli bir çerçeveye oturtmakta zorlanmışlardır. Yine de dört komisyon da raporlarını hazırlayarak beklenen tarihte Bakanlığa teslim etmişlerdir. Ancak, Bakanlık yetkilileri daha sonra Komisyon raporlarına ilişkin olarak çok uzun ve eklektik olmak, somut öneriler geliştirilememesi, gereksiz yere fazla kuram ve ilke tartışmasına girilmesi gibi sebeplerle hoşnutsuzluklarını dile getirmişlerdir. Öte yandan bazı komisyonların önerileri öylesine detaylı ve nokta atışı çözümler getirmektedir ki, komisyonlarda Bakanlığın etkisi altında önerilerin dile getirildiği endişesi ortaya çıkmıştır.

Şehircilik Şurası 2017 yılı sonunda tamamlanmış, Çevre ve Şehircilik Bakanı Mehmet Özhaseki Şuraya verdiği önemi “Şura Kararlarını hemen yasalastırmak” şeklindeki ifadesi ile ortaya koymuşsa da, Bakanlığın Şura devam ederken yaptığı bazı mevzuat düzenlemelerini yapmak için bile Şura sonucunu beklememesi Şura katılımcıları, sivil toplum örgütleri, meslek odaları, akademik çevreler ve muhalefet tarafından eleştirilmiştir. Açıkçası, buyurucu ve yapılandırılmış yaklaşımıyla Şehircilik Şurası Kentleşme Şurası ve KENTGES’ten daha farklı bir politika yapma süreci olarak ortaya çıkmış, anlamlı ve etkili politika seçenekleri oluşturamadan sona ermiştir. Neoliberal yeniden ölçeklenme etkisi altındaki Türkiye’nin kentleşme politikası yapım süreçlerinin temelde ulusal düzeyde etkili ve tutarlı bir politika çerçevesi oluşturamadığı, bunun yerine muhafazakâr söylemlerle meşrulaştırılmaya çalışılan pragmatik yaklaşımların egemen olduğu, bunun da güncel kentsel sorunları çözmede yetersiz kaldığı söylenebilir.

Nitekim, Şehircilik Şurası yanı sıra Çevre ve Şehircilik Bakanlığının ve Cumhurbaşkanlığının başlattığı, daha çok halkla ilişkiler yönü ağır basan, bir politika süreci tanımlamaktan çok kültürel bir tercih belirtme odaklı yürütülen

bazı projeler bu durumu daha da güçlü bir şekilde vurgulamaktadır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı “Şehir 2023” projesiyle bazı tip projeler ve yaklaşımlar oluşturma yoluna gitmeye çalışmaktadır. Bunun için pilot proje uygulamaları yapılmaktadır. Bu makalenin tamamlanmaya çalışıldığı günlerde kamuoyuna Adalet ve Kalkınma Partisi Çevre Şehir ve Kültür Başkanlığı tarafından tanıtılan “Şehrim 2023” projesiyle de Türkiye’nin çeşitli illeri dolaşarak şehirlerin mevcut nitelikleri ve vizyonu konusunda çalışmalar yapılacağı duyurulmuştur. Her iki yaklaşımda da, bir politika seçeneği oluşturmak için geçmişte yürütülen süreçlerin birikimine dayanmayan, politika oluşturma sürecini açık bir şekilde ortaya koymadan sembolik bir sonuç elde etme çabasının izleri görülmektedir. Bu durum da mevcut koşullar altında Türkiye’de kentleşme politikasını tartışmanın olanağının kalıp kalmadığının sorgulanmasına sebep olmaktadır.

4. SONUÇ

Türkiye’nin kentleşme politikası sürecinin son yirmi yıllık macerası gözden geçirildiğinde önceleri dış dünyanın politika tercihlerini öğrenme ve siyasi meşruiyet arayışı ile başlayan katılımcı yaklaşımların zamanla yerini giderek daralan bir politika çerçevesine bıraktığı söylenebilir. Bu dönüşümün içerisinde devletin yeniden yapılandırılması ve yeniden ölçeklenmesi ile belirginleşen, neoliberal hegemonyayı oluşturan siyasal ve iktisadi elitlerin dönüşümü ve belli ittifaklara dahil edilmeleri ile sürdürülen mekânsal müdahalelerin görünür hale geldiği bir alan olarak kentler daha önceden hiç olmadığı kadar önem kazanmıştır. Bu bakımdan, kentsel alanda uygulama ve politika arasındaki makas giderek açılmış, katılımcı yaklaşımlarla belirlenen ancak hiçbir zaman tam olarak uygulanmayan kentleşme politikasından bağımsız olarak mekâna pragmatik ve otoriter müdahalelerin uyumsuzluğu toplumsal karışıklık ve direniş süreçlerine yol açmıştır. Bu karışıklık ve direniş süreçlerinin sonrası dönemde de, hem yönetsel hem de siyasi olarak merkezleşmenin uç noktalara vardığı, bunun kentleşme politikası açısından bir çıkmaza işaret ettiği söylenebilir.

Yaklaşık on yıllık süre zarfında gerçekleşen üç ayrı kentleşme politikası yapım sürecinde bu dönüşüm açık bir şekilde izlenebilmektedir. Geline aşamada, neoliberal kentleşme politikalarının açık çelişkileri sürdürülürken, bu çelişkilerin sonuçlarının yarattığı hoşnutsuzluklar nostaljik ve muhafazakâr bir söylemle meşrulaştırılmaya çalışılmakta, “yerli ve milli” bir kentleşme politika tercihi formüle edilmeye çalışılmaktadır. Ancak, mevcut kentlere yapılan müdahalelerin giderek merkezleşen, ölçeği ve kapsamı büyüyen projelerle yapılmaya devam ettiği, sermaye birikim modeli olarak gelecekte elde edilecek gelirlerin yaratacağı finansal dışsallıkların da kullanıldığı günümüzde, bu tür bir politika tercihi oluşturmak imkânsız denecek kadar zor görünmektedir. Bir yandan küresel iklim değişikliği, Ortadoğu’daki istikrarsızlık gibi akut koşulların

etkisi altında kentlerin sorunları karmaşıklaşarak büyürken, bir yandan da neoliberal mekânsal müdahalelerin sınırlarına erişilmiş gibi görünmektedir. Yapılan tüm inşaat yatırımlarına rağmen kentsel yaşam kalitesinin beklenen düzeyde artmadığı, tersine, kentlilerin, özellikle de gençlerin ve kadınların yaşadıkları kentten hoşnutsuzluklarının arttığı bir döneme girilmektedir. Bu sebeple, Türkiye'nin uygulama ile politika arasındaki uçurumu kapatacak samimi ve gerçekçi kentleşme politikası yapma süreçlerini bir an önce tartışmaya başlaması yaşamsal görünmektedir.

Ancak, bunun gerçekleştirilebilmesi için kentleşme alanında politika yapma süreçlerinin biçiminin ve kentleşme politikası ile diğer politika alanları arasındaki ilişkinin sağlıklı bir süreçte ele alınabileceği bir politika yapma ortamının oluşabilmesi gerekmektedir. Kentleşme söz konusu olduğunda, bu alanda politika yapma sürecinin üç kez başarısızlıkla sonuçlanması ve her seferinde pragmatik tercihlerin bir politika olarak meşrulaştırılmaya çalışılması bu tür bir ortamın oluşturulmasının öncelikle uygulama süreçlerinin derinlemesine analizinden alınacak dersler ile mümkün kılınabileceğini göstermektedir. Öte yandan, kentleşme politikasının farklı bileşenlerini oluşturan yönetsel reform, mekânsal planlama politikası ve kentsel yatırımların işlevsel durumu arasındaki ilişkinin bütünsel bir politika çerçevesi içinde ele alınması gerekmektedir. Geçmişte çoğunlukla yeniden ölçeklemenin kendi kendini meşrulaştıran ideolojik altyapısı ile her tür kentsel ve mekânsal sorunun aşılacağı varsayıldığından bu tür bir bütünsellik tartışılmamıştır. Oysa ki, yeniden ölçeklenme aşamalarının her birinde ortaya çıkan sonuçlar –her ne kadar yönetsel, siyasi ya da kültürel söylemlerle meşrulaştırılmaya çalışılsalar da- mekânsal planlama ve kentsel yaşam açısından çok ciddi sorunlar yaratmıştır. Sağlık, eğitim, enerji, ulaştırma ve daha pek çok politika alanında belirlenen politikaların ve yapılan yatırımların kentleşme sürecine etkileri düşünüldüğünde bu tür tek boyutlu bir düşünme süreci, kentleşme politikasının çok boyutlu ve çok düzeyli doğasını göz ardı etmektedir. Bu sebeple bu makaleyi bitirirken, Türkiye'nin kentleşme politikası ya da yaklaşımı belirlemekten çok daha öncelikli olarak, kentleşme politikasının doğasını ve diğer politika alanlarıyla ilişkisini tartışmaya başlamasının öneminin vurgulanması önemli görünmektedir.

KAYNAKÇA

Andersen, Hans Thor (2008), "The emerging Danish government reform - centralized decentralization", *Urban Research & Practice*, 1 (1): 3-17.

Ansel, Chris (2000), "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe", *Governance*, 13: 303-333.

Arslan, Fatih (2016), "Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye'de Kalkınma Ajansları", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25 (2): 29-52.

Arboleda, Martin (2016), "Spaces of Extraction, Metropolitan Explosions: Planetary Urbanization and the Commodity Boom in Latin America", *International Journal of Urban and Regional Research*, 40 (1): 96–112.

Ataöv, Anli ve Ayda Eraydin (2011), "Different forms of governance: Responses of two metropolitan regions in Turkey to state restructuring", *Urban Affairs Review*, 47 (1): 84-128.

Bayırbağ, Mustafa Kemal (2010), "Local entrepreneurialism and state rescaling in Turkey", *Urban Studies*, 47 (2): 363-385.

Brenner, Neil, Jamie Peck ve Nik Theodore (2010), "Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways", *Global Networks*, 10 (2): 182-222.

Buğra, Ayşe ve Osman Savaşkan (2014), *New capitalism in Turkey: The relationship between politics, religion and business* (Edward Elgar Publishing).

Büchs, Milena (2009), "Examining the Interaction between Vertical and Horizontal Dimensions of State Transformation", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2: 35-39.

Castells, Manuel (2000), "Materials from an exploratory theory of the Network Society", *British Journal of Sociology*, 51: 5-24.

Ercan, Fuat ve Şebnem Oğuz (2006), "Rescaling as a class relationship and process: The case of public procurement law in Turkey", *Political Geography*, 25 (6): 641-656.

Fedeli, Valeria (2016), "Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?", *Raumforschung Und Raumordnung*, 75 (3): 265-274.

Fricke, Carola (2016), "Metropolitan Regions as a Changing Policy Concept in a Comparative Perspective", *Raumforschung Und Raumordnung*, 75: 291–305.

Geppert, Anna (2017), "Vae Victis! Spatial Planning in the Rescaled Metropolitan Governance in France", *Raumforsch Raumordn*, 75 (3): 225–241.

Gül, Murat, John Dee ve Cahide Nur Cünük (2014), "Istanbul's Taksim Square and Gezi Park: The Place of Protest and the Ideology of Place", *Journal of Architecture and Urbanism* 38 (1): 63–72.

Gürçan, Efe Can ve Efe Peker (2014), "Turkey's Gezi Park Demonstrations of 2013: A Marxian Analysis of the Political Moment", *Socialism and Democracy* 28 (1): 70–89.

Howitt, Richard (1998), "Scale as Relation: Musical Metaphores of Geographical Scale", *Area*, 30: 49-58.

Jessop, Bob, Brenner Neil ve Martin Jones (2008), "Theorizing Socio-spatial Relations", *Environment and Planning D: Society and Space*, 26: 389-401.

Karasu, Koray (2015), Kalkınma Ajansları: “Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür.” [Ölçek Siyasetinin Yerelliği], Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 70 (2): 273-316.

Oliveira, Carlos ve Isabel Breda-Vázquez (2010), “Contradictory Rescaling: Confronting State Restructuring and the Building of New Spatial Policies”, European Urban and Regional Studies, 17 (4): 401-415.

Pierre, John ve B. Guy Peters (2000), Governance, Politics and the State, Houndmills (UK: Macmillan).

Rhodes, R.A.W. (1996), “The New Governance: Governing without Government”, Political Studies, 44: 652-667.

Şahin, Savaş Zafer (2016), “Yeni Büyükşehir Kanununun Mekânsal Planlamaya Etkileri: Ankara Örneğinde Çatışma ve Çelişkiler”, KAYSEM 2016 Bildiriler Kitabı (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi).

Şahin, Savaş Zafer (2016), “Davutoğlu'nun Kentsel Çelişkileri”, <https://sehrekustu.blogspot.com.tr/2016/06/davutoglundun-kentsel-celiskileri.html>.

Şahin, Savaş Zafer (2016), “Dike Dike Şehircilik Yata Yata Mimarlık”, <https://sehrekustu.blogspot.com.tr/2017/12/dike-dike-sehircilik-yata-yata-mimarlik.html>.

Tomàs, Mariona (2012), “Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal”, International Journal of Urban and Regional Research, 36 (3): 554-567.

Tomàs, Mariona (2017), “Explaining Metropolitan Governance: The Case of Spain”. Raumforschung Und Raumordnung, 75: 243–252.

Uysal, Ülke Evrim (2012), “An urban social movement challenging urban regeneration: The case of Sulukule, Istanbul”, Cities, 29 (1): 12-22.

Zengin, Ozan (2014), “Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: Son on yılın değerlendirilmesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2: 91-116.

Zimmermann, Karsten (2017), “Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany”, Raumforschung Und Raumordnung-Spatial Research and Planning, 75 (3): 253–263.

Zimmermann, Karsten ve Panagiotis Getimis (2017a), “Metropolitan Governance in Europe”, Raumforschung Und Raumordnung - Spatial Research and Planning, 75 (3): 201.

Zimmermann, Karsten ve Panagiotis Getimis (2017b), “Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue”, Raumforsch Raumordn, 75 (3): 203–209.