



NEOLİBERALİZMİN KENTSEL MEKÂNDAKİ TEZAHÜRÜ OLARAK KENTSEL DÖNÜŞÜM

Hazal İlgin BAHÇECİ *

ÖZ

1980 sonrası geçirdiği dönüşümlerle dünya kapitalist sistemine hızlı bir şekilde entegre olan Türkiye’de, siyasette etkili olan neoliberal politikalar kent mekânında da kendisini göstermiş ve böylece neoliberalizm kentsel politikalara da damgasını vurmuştur. Bu bağlamda neoliberal politikaların kent mekânındaki hâkimiyetinin en açık şekilde gözlemlenebildiği uygulamalar ise kentsel dönüşüm uygulamalarıdır.

Türkiye’de özellikle 2000’li yıllar sonrasında hız kazanan kentsel dönüşüm süreci, neoliberal politikalara koşut olarak kentsel rantın eşitsiz dağıtımına yönelik ilerlemekte, yerel halkın ihtiyaçları gözetenilmemekte ve kentler bu şekilde eşitsizliğin mekânı haline getirilmektedir.

Bu sürecin diğer önemli boyutu ise neoliberalizmin piyasalara sınırsız özgürlük, demokratikleşme ve yerleşme söylemlerinin aksine kent mekânında müdahaleci ve merkezîyetçi bir yönetim anlayışını daimi kılmadır. En bariz örnekleri 648 sayılı KHK, 6306 ve 6360 sayılı Kanunlarda görülen, kent planlamasına dair yetkilerin yerelden alınarak merkeze devreden bu anlayışla kentsel dönüşüm uygulamalarında rantın yönetimi yerele bırakılmamakta ve tamamen merkezden kontrol edilerek çeşitli çıkar gruplarının lehine paylaştırılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de özellikle son yıllarda hızlanan kentsel dönüşüm uygulamaları ve neoliberal politikalar arasındaki ilişki ile bu ilişkinin kent mekânına yansıyan sonuçlarının incelenmesidir. Bu bağlamda özellikle sürecin en önemli yansımaları olduğu düşünülen 2000’li yıllar sonrası yasal düzenlemeler üzerinde durulacaktır.

Anahtar kavramlar: Kent mekânı, kentsel politikalar, kentsel dönüşüm, neoliberalizm, Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamaları

Jel Kodu: N90,R00,L38.

URBAN TRANSFORMATION AS THE MANIFESTATION OF NEOLIBERALISM IN URBAN SPACE

ABSTRACT

In Turkey, which has been rapidly integrated into the world capitalist system with the transformations it has made since 1980, the neoliberal policies which are effective in politics have also shown itself in the urban space and thus neoliberalism struck its mark on urban politics. In this context, the applications that the dominance of neoliberal policies in urban space can be observed most clearly are practices of urban transformation.

The process of urban transformation, which accelerated in Turkey especially after 2000, progresses towards the unequal distribution of urban rent in parallel with the neoliberal policy. The needs of local people are not being considered in this process and cities become such a place of inequality.

The other important aspect of this process is that neoliberalism, contrary to its rhetoric of unlimited freedom to markets, democratization and decentralization, makes an interventionist and centralized administration perception in the urban space.

This understanding, that can be seen the most obvious examples in Executive order No. 648, Laws No.6306 and No. 6360, takes authorities for urban planning from local government and transfers it to central administration. In this way, administration of rent is not left to local governments and is largely controlled by central government and distributed in favor of various interest groups in applications of urban transformation.

The aim of this study is to examine the relationship between neoliberal policies and urban transformation applications which have accelerated especially in Turkey in recent years. The study will also examine the consequences of this relationship reflected in the city location. In the study, the results of this relationship reflected in the urban space will also be examined. In this context, the post-2000 legislative arrangements, which are thought to be the most important reflections of the process, will be emphasized particularly.

Key words: Urban space, urban politics, urban transformation, neoliberalism, applications of urban transformation in Turkey

Jel Codes: N90,R00,L38.

* Yrd. Doç. Dr.; Bozok Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hazali.bahceci@bozok.edu.tr

GİRİŞ

1970'lerin ikinci yarısından itibaren tüm dünyada etkili olan neoliberal politikaların, en çok etkisini gösterdiği alanlardan birisi kent mekânıdır. Bu etkinin en önemli sonucu, kent mekânını şekillendiren politikaların sermaye odaklı rekabetçi bir gelişim ekseninde geliştiriliyor ve yürütülüyor olmasıdır. Bu süreçte devlet, sermayenin talebi ile kentsel gelişimin bütününe etkileyen politikalara öncülük etmekte, hatta neoliberalizmin serbestlik, yerellik ve özgürlük söylemlerinin aksine giderek merkezîyetçi bir karaktere bürünmekte ve kentsel politikaların yürütülmesinde adeta bir tekel haline gelmektedir.

Tüm dünyayla birlikte Türkiye'de de etkili olan bu süreç kendisini en çok kentsel dönüşüm uygulamalarında göstermektedir. Özellikle 2010 sonrası ortaya konan yasal düzenlemelerle merkezi yönetimin kentsel planlama ve dönüşüm konusunda neredeyse tüm yetkileri bünyesinde toplaması bu savı kanıtlar niteliktedir.

1. NEOLİBERALİZM VE KENTSEL DÖNÜŞÜM

1.1. Neoliberalizm, Kapitalist Yeniden Yapılanma Süreci ve Kent

Neoliberalizm, İkinci Dünya Savaşı ile ekonomiye egemen olan ithal ikameci sanayi modeli ve Keynesçi politikaların 1970'lerin sonlarına doğru çöküşe geçmesiyle birlikte ortaya çıkan "Keynesyen refah devleti" krizine ideolojik bir tepki olarak ortaya çıkmış (Clarke, 2005: 58) ve 1980'li yıllardan itibaren büyük finansal kuruluşların etkisiyle birlikte tüm dünyada uygulanmaya başlanan ekonomi politikalarına damgasını vurmuştur. Böylece devletin ekonomik alana müdahalesini öngören Keynesyen ekonomi politikalarının yerini, devletin müdahalesinden bağımsız ve rekabete dayalı bir serbest piyasayı savunan neoliberal ekonomi politikaları almıştır.

1970'lerin ikinci yarısından günümüze dünya genelinde uygulanan ekonomik paradigma olarak neoliberalizmin öngörüsüne göre, hem toplumsal hem de bireysel özgürlüğün artması, özel mülkiyet hakları, girişimcilik ve serbest piyasa mantığına bağlıdır. Bu mantığın sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi içinse kamu malları ve hizmetlerinin özelleştirilmesi, devletin sermaye üzerindeki denetiminin azaltılması ve yabancı sermayenin önünün açılması gibi düzenlemeler uygulamaya konmalıdır. Bu bağlamda tüm beşeri alanın pazar değeri olup, alınıp satılabileceği savunulmaktadır (Geniş ve Çelik, 2012: 5). Bu süreçte devletin rolü ise sermayenin yeniden dağıtımını kolaylaştıracak mekanizma ve düzenlemeleri hayata geçirmek şeklinde ortaya konmuş; "refah devleti" anlayışından "düzenleyici ve girişimci devlet" anlayışına geçilmiştir.

Dünya ölçeğinde uygulamaya konan bir ideoloji olarak neoliberalizm, pek tabii, kent mekanını ve kentleşme süreçlerini de derinden etkilemiştir. Bu çerçevede kentlere, özellikle metropolitan alanlara olan ilgi artmış, kentler, ekonomik, toplumsal ve siyasal amaçlara hizmet edecek bir araç haline gelmiştir. Bu çerçevede devlet gücünün ötesinde kentler arası rekabetin ön plana çıkmasıyla kentler, ekonomik kalkınmanın odak noktası haline gelmişlerdir (Eraydın, 2012: 19). Özellikle büyük kentlerdeki kentsel dönüşüm projeleri, büyük ölçekli kentsel projeler, korunaklı konut tipleri ve alışveriş merkezlerinin varlıklarının artması bu sürecin ürünüdür. Böylece devletin düzenleyici rolü, girişimci sermaye ile bir araya gelmekte ve kentsel mekandaki toprak kullanım süreçlerini neoliberalizmin doğasına uygun bir şekilde yeniden düzenlemektedir. İşte ilk olarak Lefebvre tarafından ortaya atılan "kapitalizmin varlığı sürdürülebilmesinin kent mekânına bağlı olduğu" tezi de bu noktaya dayanmaktadır ki kent mekânının bir meta haline dönüşerek değişim değeriyle ön plana çıkması bu devamlılığı sağlamada başlıca rolü üstlenmektedir (Lefebvre, 2014).

Lefebvre'nin savını geliştirerek kentleşme dinamiklerinin sermaye birikim süreçlerinden bağımsız anlaşılamayacağını ifade eden Harvey ise (1985), kentsel mekanın yeniden organizasyonu sürecini anlamada sunduğu ekonomi politik yaklaşım, uygulamaya konan neoliberal kentsel politikaların anlamlandırılabilmesinde son derece önemli bir role sahiptir. Bu bağlamda kentsel mekanın yeniden organizasyonu sürecinin anlaşılabilmesi için sermaye akış sürecinin üç temel çevrimi ve bu çevrimler arasındaki bağlantıların ortaya konması gerekmektedir.

Kapitalizm, doğası gereği kar ve rekabet üzerine kurulu bir sistem olduğundan sermayedarlar arasındaki rekabet, üretimde emeğin aşırı kullanılması ile oluşan karın yarattığı aşırı birikimle sürekli yenilenmektedir. Bu süreçte karın arttırılması; malların üretimi, piyasaya sürülmesi ve piyasada dolaşım süresini kapsayan zamanın kısaltılması yoluyla mümkün olabilmektedir. Bu zamanı kısaltmak ise sermayedarları; teknolojik anlamda yenilik ve yeni makinelere yatırım yapmaya, zaman kazandırıcı üretim ve yönetim teknikleri geliştirerek uygulamaya, çalışma zamanını uzatmaya, toplumsal-kentsel yaşamın temposunu hızlandırarak üretimin artırılmasını sağlamaya zorunlu bırakmaktadır (Merrifield, 2012: 296). Zaman içinde biriken sermayenin yatırıma dönüştürülememesinden kaynaklanan aşırı birikim ise yatırımı zorunlu kılmaktadır. Bu süreçler sermayenin birinci çevrimi olarak adlandırılan çevrimi oluşturur ki bu çevrim, üretim ve tüketim fonları arasındaki temel çevrimdir.

Bir sonraki süreçte, oluşan karlar yatırıma yönlendirilememesi sistemin ekonomik krize girmesine neden olur. Ortaya çıkan krizin çözüm yolu ise sermaye yatırımlarının birinci çevrimden ikinci ya da üçüncü çevrime aktarılması ve böylece kapitalizmin aşırı birikim sorununun geçici olarak aşılmasıdır. Bu şekilde aşırı birikim dönemlerinde sermaye akışı, üretim ve tüketim alanından (birinci çevrimden) çekilerek, ya sabit sermaye ve tüketim fonu şekline dönüşmekte (ikinci çevrime aktarım); ya da sosyal harcamalara, araştırma ve geliştirme faaliyetlerine yönelmektedir (üçüncü çevrime aktarım) (Altınok ve Enlil, 2012: 40).

İkinci çevrim, “üretim için gerekli tesis ve teçhizat (üretimin kurulu ortamı), tüketim için gerekli konut alanları (tüketimin kurulu ortamı) ve bu iki unsurun etkinliğini arttıracak teknik altyapı yatırımlarını (otoyol, demiryolu, havaalanı, liman, enerji üretim kapasitesi, su, kanalizasyon vb.) kapsamaktadır. Bu çevrim içindeki sermaye akışının büyük bir bölümü toprağa yatırılmakta ve fiziki varlıkları oluşturmaktadır. Bu bağlamda ikinci çevrimdeki yatırımlar, aşırı birikimi emen en temel yatırımlar olarak tanımlanmaktadır” (Altınok ve Enlil, 2012: 39) ki bunlar kentsel alana yapılan yatırımlardır. Bu şekilde sermaye, sermayedarın kentsel alana, yani inşa edilmiş çevreye yaptığı yatırımlarla (fabrikalar, bürolar, konutlar) kendisini yeniden üretmektedir (Harvey, 1989: 71). Bu yeniden üretim sürecinin esasını, üretim ve tüketim için yaratılan fiziksel çevre oluşturmaktadır. Bu şekilde, kentsel alana yapılan yatırımlarla, hem aşırı birikim sorunu, hem de birinci döngüde ortaya çıkan kriz, yeni taleplerin yaratılması ile çözülmüştür ve krizin çözülmesinde sabit bir sermaye haline gelen kent mekânı başlıca rolü oynamıştır.

Kapitalizmin eşitsiz gelişmesi, kriz karşısında kapitalistlerin kar oranlarını yükseltmek için, bir yerden başka bir yere hareket etmelerini olanaklı kılmaktadır (Şengül, 2009: 20). Kendi çıkarları doğrultusunda hareket eden ve rekabetin iptidai baskıları altında karlarını asgariye çıkarmaya çalışan tekil sermayedarlar, daha fazla artı değer üretmeye dönük kapasitenin ortadan kalktığı noktaya kadar, üretimi genişletmeye ve üretim mevkilerini kaydırmaya özen gösterirler(Harvey, 2012b: 470). “Bu nedenle sermaye, gelişmiş bir alandan çekilir ve başka bir az gelişmiş alana (aynı ya da farklı bir ülke içinde) yatırılır. Böylece kapitalizm, bir yandan bir yerlerdeki yapıyı çevreyi yok ederken, diğer bir yerde yeni yapıyı çevreler üretir”(Şengül, 2009: 20-21). Sonuçta kar oranlarını yükseltme arayışındaki sermaye, kendi içindeki yarışmacı mantığı ve istikrarsızlığı yansıtan bir yapıyı çevre ortaya çıkarmaktadır (Harvey, 1985: 135). Kentsel alanda gerçekleştirilen tüm bu uygulamaların en önemli işlevi, devlet desteğiyle, üretim ve tüketim ilişkilerini ayrıcalıklı sınıf olan sermayedarların lehine düzenlemektir. Kent mekânı artık sadece coğrafi bir alanı ifade etmemektedir; kapitalizm kent temelli yeni bir üretim biçimi ortaya çıkarmıştır (Görmez, Altınışık, ve Bahçeci, 2013: 356). Artık kent mekânı kullanım değeriyle değil, değişim değeriyle ön plana çıkan soyut mekândır ve soyut mekan iktidarın bir aracı olup; iktidar mekan üzerinde baştan sona bir denetim kurmak istemektedir (Lefebvre, 1995: 391).

Bu şekilde 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren neoliberalizmle birlikte ortaya çıkan kapitalist yeniden yapılanma sürecinde kentsel alanları radikal bir şekilde dönüştürecek kapsamlı kentsel yatırım projeleri uygulamaya konulmasının arkasındaki temel mantık yukarıda ifade edilmeye çalışılmıştır. Neoliberal kentleşme politikaları olarak adlandırılacak bu politikaların, kapitalist yeniden yapılanma sürecinin temel dinamiklerinden biri olup devletin küçültülmesi ve özel sektörün özendirilmesine yönelik stratejilerin bu sürecin temel motivasyonları olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu süreçte devletin üretim ve sosyal hizmetler alanından (sosyal konut, sağlık, eğitim vb.) çekilirken, mal ve hizmetlerin küresel ölçekte dolaşımını sağlayacak neoliberal politikaların altyapısını

oluşturan düzenlemeleri hayata geçirmek için etkin bir rol üstlendiği görülmektedir. Bu bağlamda kentsel ölçekte devlet, neoliberal ekonomi politikalarının dünya genelinde yaygınlık kazanmasında mekânsal yapılarda doğrudan ve dolaylı olarak bir dizi dönüşümün gerçekleşmesinde önemli bir görev üstlenmiştir (Kurtuluş, 2010: 190).

1.2. Neoliberalizmin İçsel Çelişkileri ve Kent Mekânında Artan Merkezîyetçilik

Neoliberalizmin kentsel politikalar üzerinde yarattığı etkiler, bazı çelişkili durumları da gün yüzüne çıkarmaktadır.

Neoliberal ideoloji, devletin müdahalesinden ve toplumsal kolektivitelerin eylemlerinden özgürleştirilmiş açık, rekabetçi ve düzenlenmemiş piyasaların sosyo-ekonomik kalkınma için en uygun mekanizma olduğu inancına dayanmaktadır (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 21). Ancak neoliberalizmin bu yaklaşımı ile onun gündelik siyasi pratikleri ve toplumsal etkileri arasında ciddi kopukluklar bulunmaktadır. Her ne kadar neoliberalizm, her türlü devlet müdahalesinden arındırılmış bir serbest piyasalar ütopyası yaratmayı arzulasa da pratikte bu süreç, önce piyasa hâkimiyeti biçimlerini dayatmak, sonra da piyasalaştırmanın sonuçlarını ve çelişkilerini yönetebilmek için baskıcı ve disiplinci devlet müdahalesi biçimlerinin çarpıcı bir biçimde artmasını gerektirmiştir (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 23). Bu noktada iki önemli saptama ön plana çıkmaktadır: Piyasanın özgürleşmesi söylemi kullanılarak devlet müdahalesinin her alanda artması ve demokratikleşme söylemi kullanılarak otoriterleşme eğilimlerinin hız kazanması (Eraydın, 2012: 18-19).

Neoliberal politikadaki teori ve pratik arasındaki çelişkiler tam da neoliberalizmin doğasından kaynaklanan çelişkilerdir. Dolayısıyla, bugünkü bağlamda, bir çeşit muğlaklık arz eden ve tanımlanması gereken bu olgu, tümüyle hayata geçirilmiş bir politika rejimi, ideolojik aygıt ya da düzenleyici çerçeve olarak değil; tarihsel olarak özgün, değişken ve istikrarsız, piyasa güdümlü bir sosyo-mekansal dönüşüm süreci olarak yorumlanmalıdır (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 24).

Günümüzde neoliberal politikaların benimsendiği yerlerde devletlerin kentlere giderek artan ilgisi; kentleri ekonomik, siyasal ve sosyal amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için bir araç olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu araçsallığın çeşitli nedenleri olmakla birlikte en önemli sebeplerinden biri 1980’li yıllar sonrası neoliberalizmin ivme kazandığı küreselleşme süreci içinde ulus devletlerin zayıfladığı söylemiyle birlikte ön plana çıkan kentlerdir. Bu süreçte, yukarıda bahsettiğimiz üzere, kentler ülkelerin birbirleri ile rekabet gücünü arttıran birer araç olarak ortaya çıkmıştır.

Keynesçi ekonomi politikalarından vazgeçilerek refah devleti uygulamalarına son verilen bu dönemde, “kentlerin işlevleri ve rolleri bu mekansal birimlerin rekabet güçlerinin arttırılması bağlamında değişmiş; devletin rolü girişimci yönetim çerçevesinde yeniden şekillenmiş; girişimci devlet ve bu devletin küresel sermaye ile kurduğu ilişkilerin kentsel politika, planlama ve planlama araçlarını belirlediği savı genel bir kabul görmüştür” (Eraydın, 2012: 14).

Söz konusu sürecin evrilmesiyle 2000’li yıllara gelindiğinde kentler eskisinden çok daha önemli bir konuma gelmişlerdir. Bugün kentlere ekonomik kalkınmanın ve ekonomik yeniden yapılanmanın yegâne unsuru olarak bakılmakta; bu da beraberinde kentlere karşı artan devlet ilgisini getirmektedir. Bu çerçevede merkezi hükümetin ilgili kurumları aracılığı ile bu alanları yoğun olarak desteklemesinden, kamu kurumlarının bütünleşik programlarına ve metropoliten alanların desteklenerek pazarlanmasına varan politika ve uygulama örneklerini gözlemek mümkündür. Ancak bu süreçte merkezi yönetimler kentsel alanlara farklı biçimlerde destek sunarken, bir yandan da bu alanlardaki yetkilerini korumaya çalışmakta ve yerel yönetimlere bazı işlevlerini ve denetim yetkilerini devretmekte isteksiz davranmaktadırlar (Gordon vd., 2004’ten akt. Eraydın, 2012: 19). Buna göre, “merkezi hükümetlerin devletin önemli kentsel odakları ve metropoliten merkezleri ülke ekonomisinin dışa açılan kapıları olarak gördükleri, küresel ekonomi ile bağlantı noktaları olarak tanımladıkları ve bu alanlarda hem planlar hem de uygulamalar içinde yer aldıkları izlenmektedir. Bu yaklaşım aynı zamanda büyük değer artışlarının yaşandığı ve servet aktarımlarının yapıldığı bu odaklarda merkezi hükümet kurumlarının pay almak veya en azından bu değerlerin farklı gruplara dağıtılmasının getirdiği siyasi rantlardan yararlanmak istendiğini göstermektedir” (Eraydın, 2012: 19). İşte, günümüzde sayısı hızla artan kentsel dönüşüm uygulamalarını bu bağlamda ele almak gerekmektedir.

1.3. Neoliberal Politikalar ve Kentsel Dönüşüm

Çağdaş kapitalist toplumlardaki belli başlı kentlerde çeşitli nedenlerle çöküntüye uğrayan eski kent içi alanların yeniden yapılanması “kentsel dönüşüm”, “kentsel yenileme”, “kentsel canlandırma”, “kentsel koruma” ve “soylulaştırma” gibi kavramlarla adlandırılmaktadır. Bütün bu dönüşüm biçimleri bütünsel bir niteliğe sahip olduğundan, “kentsel yeniden yapılanma”, kentin mekânsal ve toplumsal gelişimini belirleyen ekonomik, politik ve kültürel olmak üzere birçok değişkenin etkisiyle gerçekleşmektedir. Roberts bu değişkenleri beş temel amaç altında toplamıştır. Bunlardan ilki fiziksel durum ile toplumsal problemler ile ilgilidir. Buna göre toplumsal bozulmanın nedenleri kentsel çöküntü alanlarının varlığına bağlanmakta ve sorunlu alana yönelik öneriler bulunması hedeflenmektedir. İkinci amaç; büyüyen, değişen ya da bozulan yapıyı çevrenin fiziksel, toplumsal, ekonomik, çevresel ve altyapı ihtiyacının karşılanmasına yöneliktir. Ekonomik kalkınmayı destekleyen stratejiler geliştirerek; fiziksel ve toplumsal iyileşmenin yanı sıra ekonomik canlılığın artırılması ise diğer bir amaçtır. Dördüncü amaç, kentsel büyümenin ve yayılmanın sınırlandırılması ve var olan atıl alanların yeniden kullanılmasıdır. Kentsel dönüşümün son amacı ise, farklı aktörlerin kentsel politikalara katılımının sağlanmasıdır (Roberts, 2000: 16-18).

Dünyada kentsel yenileme projelerinin ortaya çıkışı Sanayi Devrimi sonrasında bozulan doğal ve yapıyı çevreye müdahale ile başlamıştır. Bu tür projelerin öncülüğünü Paris’te yaptığı kentsel yenileme ile Baron Haussmann yapmıştır. Ardından 1940 -1950’lerde yeni kentsel kullanım alanlarının ihtiyacını karşılamak ve fiziksel sorunları gidermek amacıyla kentlerin yeniden inşasına yönelik uygulamalara girişilmiştir. Kent merkezlerinin yıkılıp, yenilenecek ofis ve ticaret merkezi haline getirildiği bu dönemde, banliyöleşmede yaşanan artışlar ön plana çıkmıştır. 1960-1970’ler, kentsel iyileştirme ve kentsel yenileme projelerinin ön plana çıktığı bir süreçtir. Bu dönemde fiziksel bozulmanın yanı sıra toplumsal bozulmaların da varlığı kabul edilerek; toplumsal sorunlara yönelik projeler geliştirilmiştir. 1980’lerde ise kentsel dönüşümün ‘Kentsel Yeniden Yapılandırma’ olarak ele alınması süreci başlamıştır. Ekonomik canlanmanın temel amaç edinildiği bu dönemde kentsel dönüşüm projeleri, geniş alanlarda, çeşitli kentsel işlevleri içeren ve yatırımcının karına odaklanan bir çerçevede uygulanmaya başlanmıştır. Temel amacın, ulusal ve uluslararası yatırımcılar ile turist çekmek olduğu bu dönemde kentsel dönüşümün kentsel canlandırma (urban regeneration) müdahale şekli yaygın olarak projelendirilmiş ve uygulamalarda başta kamu özel işbirlikleri olmak üzere çok aktörlü ve çok sektörlü işbirlikleri ön plana çıkmıştır (Uyaniker Kırbas, 2017: 36).

Bu süreçte yaşanan savaşlar ve doğal afetler gibi olağanüstü gelişmelerin dışında toplumsal sistemlerin gelişimine veya gerilemesine bağlı olarak yaşanan sanayileşme-sanayisizleşme çerçevesinde kapitalist üretim ilişkilerinin dönüşerek yeni birikim alanlarını yaratması ile üretimin örgütlenmesi ve değişen emek süreçlerini ifade eden fordizm-postfordizm, esnek üretim, enformelleşme ve bütün bu bağlamların üzerindeki kurguyu ifade eden tüm süreçler kentsel yeniden yapılanmanın içeriğini ve kapsamını belirlemektedir (Şen, 2005: 127). Bu bağlamda 1980’li yıllardan itibaren neoliberal politikaların uygulanmaya başlamasıyla birlikte yapıyı çevrenin dönüşümüne yönelik projelerde getirisi yüksek uygulamalara yönelim olmuş; bu süreçte de kentsel dönüşüm uygulamaları mekânsal dönüşüme müdahale biçimlerinin temel aracı haline gelmiş ve doğal olarak kentsel dönüşüm süreci üzerinde bazı önemli değişiklikler yaşanmasına neden olmuştur (Uyaniker Kırbas, 2017:36).

Bu değişimlerden ilki, kentsel dönüşüm projelerinin özel sektörün aktörler arasına katılımı ve payının artırılmış olmasıyla birlikte sermaye odaklı projeler halini almasıdır. Bu dönemde kentsel dönüşüm sürecinde, dönemin “moda” kavramı olan katılımcılık”ın da etkisiyle birçok aktörün bir arada yer alması dikkat çekmektedir. Kamu sektörü, merkezi yönetim, yerel yönetim, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve yerel halktan oluşan bu aktörlerin yanı sıra süreçte ı-uluslar arası fon kaynaklarının etkisiyle küresel seviyedeki güçlü aktörler de yer almaktadır (Özbek Sönmez, 2005: 17-18). Ancak bu noktada önemli bir sorun ortaya çıkmaktadır: Kentte var olan çeşitli gelir düzeyine sahip gruplar ve aktörler bir arada yaşarken, kentsel dönüşümden aldıkları pay ve etkilenme şekilleri farklı olmaktadır. Konut tercihi ve yaşanılacak mekânın seçimi konusundaki söz hakkı gruplara göre farklılık göstermektedir. Kentin sadece bir bölümünde yapılan yenileme, kentin bütününe etkilemekte;

birileri kentsel süreçten tamamen dışlanırken, birileri yenileme sonucu oluşan yüksek ranttan sonuna kadar faydalanmaktadır (Uyanıker Kırbaş, 2017:39).

Kent mekânına uygulanan neoliberal politikalar sonucunda oluşan değer artışının oluşumu ve bölüşümü, DB, IMF, DTÖ gibi uluslararası örgütlenmelerin aldığı kararlar ile küresel şirketler, yerli şirketler, müteahhitler, spekülâtorler, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, kredi ve finans kuruluşları, sivil toplum örgütleri arasında gerçekleşmektedir (Turan, 2009: 94). Kamu yararı adına kentsel politikaları yürüten aktörler böylece kent mekanının piyasa odaklı dönüştürülmesi sürecinde birer girişimci haline gelmişlerdir Söz konusu aktörlerin kararları ve antlaşmaları ile kentte rant paylaşımı yapılmaktadır. Bu süreçte devlet, yerel yönetimler ve plancılar gibi kentsel politikalarda rol alan tüm aktörler yeni “daha aktif ve girişimci görev tanımları ile artık piyasa fırsatlarını değerlendirecek ve özel sektörün bu fırsatlardan en yüksek faydayı sağlamasında yapabilirliğini belirleyecektir”(Güzey, 2012: 66-67).

Neoliberalizm bir yandan, yerel devletler ve finanslaşmış sermaye gibi, kurumsal ve ekonomik aktörler arasındaki ölçeklenmiş ilişkiyi yeniden biçimlendirip riskleri ve sorumlulukları yerel aktörlere ve yönetimlere yüklerken bir diğer yandan da rekabetçi mantığın, yeniden dağıtımcı mantığın yerine geçmesine yol açmaktadır (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 22). Bu bağlamda, kentlerin küreselleşmiş ekonomide rekabet edebilmesinin tek yolu, diğer kentler içinde rekabet avantajlarını koruyacak özel stratejiler geliştirebilmesidir. Bu da, yapılı çevreye, sermaye akışını hızlandıracak ve uluslar arası sermayeyi kente çekecek yatırımların yapılması anlamına gelmektedir. Bu yeniden yapılanma sürecinde en karlı alan ise eskiden kent parçaları, tarihi değeri yüksek bölgeler, afete maruz kalan ve kalması olası yerleşim alanları ve gecekondu alanları gibi müdahale edilebilirliği ve toplum tarafından kabul görebilirliği yüksek olan gayrimenkul piyasasıdır. Bu genel çerçeve içerisinde neoliberal devletin temel görevi, gayrimenkul piyasasının güçlendirilmesi ve kentsel alanın pazarlanabilirliğinin artırılmasında yönlendirici olmak ve bu şekilde kentsel mekânın neoliberal kentleşme dinamikleri ile yeniden şekillendirilmesini olanaklı kılmaktır (Güzey, 2012: 65-66).

2. KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARININ TÜRKİYE’DEKİ SEYRİ

1980’li yıllar Türkiye’nin küresel sisteme adapte olma çabalarıyla neoliberal politikaları uygulamaya başladığı yıllardır. 2000’li yıllar sonrasında ise Türkiye’de kentsel dönüşüm, hızlanan ve piyasa ekonomisinin işlerliğini arttırıcı yasal düzenlemeler ile yeni bir nitelik kazanmış; bu yeni yasal düzenlemeler örgütlü ve planlı gelişmeyi desteklemeleri, mega projelerin önündeki engelleri ve gelişme planlarına entegrasyon zorunluluğunu kaldırmaları ile kabul görmüştür ve görmektedir(Türkün, 2011’den aktaran Güzey, 2012: 72). Bu yüzden kentsel dönüşüm uygulamalarını 1980’li yıllara kadarki dönem, 1980 ve 2000 yılları arasını kapsayan dönem ve 2000’li yıllar sonrası dönem olarak üçe ayırıp inceleyeceğiz.

Bu üçlü sınıflandırma aynı zamanda Türkiye’nin geçirdiği üç büyük dönüşümle de yakından ilişkilidir. “Bu dönemlerden ilki Adnan Menderes’le başlayan dönem olup, Türkiye’nin dünyaya açılması ve uluslararası kuruluşlara katılması sürecidir. Bu dönem, Türkiye’de devletçiliğin gerilediği ve devlet müdahalesi karşısında pazarın savunulduğu dönemdir. Aynı zamanda da merkezin baskıcı gücüne karşı taşranın merkeze ideolojik saldırısı vardır. Bu dönemde özellikle İstanbul yeniden imara açılmış, ciddi bir yağmaya konu olmuş ve tarihsel dokunun ilk tahrifatı da böylece başlamıştır.

İkinci dönüşüm 12 Eylül İhtilali ile gerçekleşmiştir. Bir anlamıyla Türkiye’yi Dünya kapitalizmine açmaya endeksli olan 12 Eylül İhtilali kısmen de olsa bu konuda başarılı olmuştur. İhtilal öncesinde 24 Ocak kararları ile başlayan dönem, İhtilal’le ve Özal iktidarıyla amacına kısmen de olsa ulaşmıştır. Dönüşüm kent mekanları açısından değerlendirildiğinde mekanın ekonomik dönüşüme göre yeniden planlı şekilde örgütlendiğini görmekteyiz. Büyük şehir kanunu, belediye gelirlerinin artırılması ve imar kanunları ile belediyecilik yeni bir kimlik kazanırken ve Türkiye’de yerel kısmen güçlendirilirken, öte yandan da kentler kapitalist üretim biçiminin gereklerine uygun bir yapılanmaya girmiştir. Özellikle Ankara, İstanbul ve İzmir’de kent yenileme, konut ve alt yapı sorunlarının çözümünde önemli adımlar atılmıştır. ancak kent kimliğinde de ciddi bir bozulma ortaya çıkmıştır. Özellikle İstanbul’da tarihi kent mekanlarına önemli müdahaleler gerçekleştirilmiş ve kentsel rant kentlilere değil, belli gruplara devlet eliyle aktarılmaya başlanmıştır.

Son dönüşüm ise 2000’li yıllarda başlamıştır. Bu dönem, Türkiye’nin küresel kapitalizme entegre olması gereken dönemdir. 2000’li yılların başındaki reform çabalarına ve yerelin yetkisinin artırılmasına rağmen kentlerin gelişmesinde bir önceki dönemden farklı bir gelişme gerçekleşmemiştir. TOKİ benzeri kurumlar kentlerde etkisini artırmaya devam etmiştir. 2010 yılı sonrasında ise “mega projeler” sloganıyla, kent mekanında merkeze devredilen ve giderek artan yetkilerle, deyim yerindeyse, neoliberal kentçiliğin Türkiye’deki altın çağı yaşanmaya başlanmıştır (Görmez, Altınışık ve Bahçeci, 2013:357-358).

Bu bağlamda Türkiye’de piyasaya dayalı ekonomik kaygıların her zaman kentsel gelişme politikaları ve planlamanın arka planını oluşturduğu savı doğru gibi görünmektedir. “1980 öncesinde planlamanın amacı piyasa aktörleri ile toplumun diğer kesimlerinin kamu hizmetleri ve kamu tüketim mallarına erişebilirliklerini sağlamak olarak belirlenmiştir. 1980 sonrasında ise bu dengenin piyasa lehine değiştiği ve gerek merkezi gerekse yerel yönetim birimlerinin yetki ve sorumlulukları konularındaki anlayışlarının ve bakış açılarının önemli ölçüde değiştiği görülmektedir. Özellikle son dönemde merkezi yönetim kentlerdeki hızla artan değer artışlarından yararlanmak ve kentte sağlanan değer artışlarını denetlemek ve yeniden dağılımını sağlamayı amaçlamaktadır”(Eraydın, 2012: 21).

2.1. 1950-1980 Yılları Arası Dönem

Türkiye’de Cumhuriyet döneminde başlayan, 1950’lerde sanayileşme ile birlikte ivme kazanan kentleşme süreci beraberinde Ankara, İzmir, İstanbul gibi büyük kentlerin kontrolsüz bir biçimde büyümesini getirmiş; küçük yerleşim birimlerinden büyük kent merkezlerine yapılan göçler neticesinde ekonomik, sosyo- kültürel sorunların yanında en temel sorun olarak barınma sorunu ortaya çıkmıştır(Aydınlı ve Turan, 2012: 65). Barınma ihtiyacının kısa dönemde çözülmesi amacıyla ortaya çıkan sağlıksız ve yasadışı konutlar, altyapı sorunları, tahrip edilen kültür mirası, düşük fiziksel standartlar, sağlık ve beslenme koşullarında yetersizlikler bir araya gelerek kentsel yoksunluğun ve dönüşüm ihtiyacının temellerini oluşturmuştur (Özden, 2006: 219).

1950-1980 yılları arası dönemde, ekonomik gelişme ve göç büyük kentlerin hızla büyümesini ve gecekondulaşmasına neden olmuştur. Bu dönemde en önemli kentsel dönüşüm, kent çeperindeki boş arazilerin gecekondulu mahallelerine dönüşmesi ve daha sonra bu mahallelerin sağlıklılaştırılması, apartmanlaşarak yeniden yapılandırılması veya temizlenerek farklı nüfus gruplarına yönelik yenilenmesi şeklinde gerçekleşmiştir (Ataöv ve Osmay, 2007: 58). Özellikle 1950’lerde çok partili hayata geçiş ve ekonomide liberalleşme politikalarının uygulanmaya başlanması ile yeni imar hareketleri gündeme gelmiş, belirgin sermaye birikimlerinin oluşabilmesi için kentlerde yeni inşaat faaliyetlerine girişilmesi sonucu kentsel yenileme uygulamaları başlatılmıştır (Şahin, 2006: 112). “Bu süreçte yeni merkezler ortaya çıkmış, kentlerin gelişme yönleri değişmiş, merkezi is alanı içinde kentsel rantların artmasıyla ekonomik ömrünü tamamlamadan binaların çoğu yıkılarak yerlerine çok katlı yapılar inşa edilmiş, yeşil alanlar ve tarım toprakları gibi yerleşime uygun olmayan alanlar konutlarla kaplanmaya başlanmış, kent merkezleri daha kalabalık ve değerli hale gelmiştir. 1950 ve 60’lı yıllardan itibaren İstanbul ve Ankara başta olmak üzere büyük kentler bu dönüşümün simgesi haline gelmiştir“(Tekeli, 1991: 41; Kiray, 1982a: 270’den akt. Genç, 2008: 117).

Zaman içinde müdahale edilmediğinden “barınak” olmaktan çıkarak, bir spekülasyon, yatırım ve güvence aracı haline gelen gecekondular için 1966’da ilk yasal düzenleme olan 775 sayılı Gecekondulu Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla kamulaştırma yoluyla gecekondulu bölgeleri yaratılmış, ihtiyacı olanlara küçük parseller tahsis edilerek izinsiz yapılaşmanın önüne geçilmeye çalışılmış ve ilk defa planlı modern alanlar ile illegal yerleşmelerden oluşan ikili konut yapısı resmi olarak kabul edilmiştir (Can ve Çiçek, 2012: 41).

775 sayılı Kanun, gecekondulu alanlarını ortadan kaldırma amacıyla başarı olamaması sonrasında 1960’larda gecekondular biçim değiştirmeye başlamış ve yasadışı yapılanma sonucu ortaya çıkan konut dokusu, 1970’lerde kentleri tehdit eder hale gelmiştir. Bu dönemde ardı ardına çıkarılan imar afları sorunu daha da kötü hale getirmiş, özellikle yoğun göç alan büyük kentlerimizde en üst düzeylere ulaşan plansızlık, sağlıksız kent dokularının hızla artmasına neden olmuştur (Özden, 2006: 220).

1965 tarihli “634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu”, 1963 tarihli “307 sayılı Belediye Yasası”, 1969 tarihli “1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu”, ve 1972 tarihli “6735 sayılı İmar Kanunu” bu dönemde kentlerin dönüşümüne yönelik ortaya konan diğer önemli yasal düzenlemelerdir.

2.2. 1980-2000 Yılları Arası Dönem

1980 sonrasında kentsel dönüşüm, konut sorunu ve planlama ile ilgili kapsamlı yasal düzenlemeler yapılmış; kentsel dönüşüm ilk defa kanunlarla uygulanmaya çalışılmıştır (Yıldız, 2013: 451). Ancak geçmiş dönemdeki zihniyet değişmediğinden uygulamalarda başarılı olunamamıştır. 1980-1990 yılları arasında gecekondulara yönelik olarak beş tane af yasası çıkarılmıştır. Bu bağlamda Keleş, 1984 ve sonrasında 2981 ve 3290 sayılı yasalarla ve “imar ıslah planları” yoluyla, parçacıl bir planlama yaklaşımıyla ve bütünsellikten yoksun olarak gerçekleştirilmiş olan dönüşüm uygulamalarını planlı kentsel dönüşüme örnek olarak göstermenin doğru olmadığını ifade etmektedir (Keleş, 2012:7).

“Gecekonduların dönüştürülmesini, “plansız” bir süreç olmaktan çıkarmak amacıyla, 1990’lı yıllarda Ankara’da denenen Portakal Çiçeği ve Dikmen Vadilerindeki uygulamalarda, *imar hakkı toplululaştırması (bir tür hamur)* yönteminden yararlanıldığı gibi, İstanbul’da Kuştepe Kentsel Dönüşüm Projesi’nde olduğu gibi, *imar haklarının aktarımı (bir tür trampa)* yönteminden yararlanma yolları da denenmiştir. Birincisinde, yerbölüm (parsel) temelinde var olan imar hakları proje çerçevesinde bir araya getirilmekte ve yaratılan artı değer, kamu kesimi ile özel kesimin işbirliği sonucunda bir paylaşımaya konu yapılmaktadır. Bu liberal yöntemin uygulanması sonucunda, kamu, tümüyle kendi çabası ve yatırımları sonucunda yaratılan değerlerin bir bölümünü, bir tür çaresizlik içinde *hak sahibi(?)* bireylere terk etmek zorunda kalmaktadır. İmar haklarının aktarılmasında ise, amaç, var olan ya da imar baskısı altında oluşabilecek olan imar haklarının bir başka projeye aktarılması ya da bu hakkın *taşınabilir bir değere* dönüştürülmesidir” (Keleş, 2012:8).

Yine bu dönem içerisinde 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu gibi yasal düzenlemeler yapılarak, toplu konut olayına devletin özel sektör ve yerel yönetimlerle işbirliği içinde müdahil olması sağlanmıştır (Ataöv ve Osmay, 2007: 65).

2.3. 2000’li Yıllar Sonrası Dönem

Türkiye’de bu dönemde uygulamaya konan kentsel dönüşüm projeleri kapsamında; a) imar planlarının öngörülerini bir kenara itilmekte, b) dönüşüm projeleri yalnızca rant getirisi yüksek olan gecekondular alanında uygulanmakta, böylelikle, gecekondular arasında imtiyazlı bir sınıf yaratılmakta, c) çölde bir vaha gibi, plansız ve altyapısız kentin ortasında, her türlü lükse sahip, kentten ayrılmış, ayrıcalıklı alanlar yaratılmakta; kentsel alanlardaki kullanım ve mülkiyet hakları alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru ve kamusal mülkiyetten özel mülkiyete doğru transfer edilmektedir (Karasu, 2009: 259).

2002 yılında iktidara gelen hükümetin gündemindeki önemli konulardan biri kentsel dönüşüm olmuş; önce yeni bir İmar Yasası hazırlanarak kentsel dönüşüme de bu yasa içinde yer verilmesi düşünülmüş; ama daha sonra, Dönüşüm Alanları Hakkında Yasa Tasarısı adını taşıyan ayrı bir taslak hazırlanıp TBMM’ye sunulmuşsa da, ondan da vazgeçilerek az sonra inceleyeceğimiz farklı düzenlemelere gidilmiştir (Keleş, 2012:9).

Bu dönemde, 1984 yılında dar ve orta gelirli vatandaşın konut ihtiyacını karşılamak için kurulan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)’nin faaliyetlerinde değişikliğe gidildiği görülmektedir. Kurulduğu yıllarda kuruluş amacına uygun faaliyet göstermesine rağmen zamanla söz konusu amacından uzaklaşan TOKİ, 2001 yılında Emlak Bankası’nın kapatılmasıyla fiilen işlevsiz hale gelmiş, 2003 yılında ise geniş yasal yetkilerle donatılıp ciddi bir hazine arsa portföyüne hâkim olan bir merkezi kurum haline getirilerek Türkiye konut sektörünü şekillendirecek finansal güce sahip olmuştur (Aysev Deneç, 2014).

Kentsel dönüşüm uygulamalarına dair yasal düzenlemeler 2004 yılından itibaren yapılmaya başlanmıştır. 2004 yılında yürürlüğe sokulan 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Kanunu’yla, Kuzey Ankara girişi ve çevresini kaplayan alanlarda, “fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni oluşturarak kentsel

yaşam düzeyinin yükseltilmesi” amaçlanmıştır. Ardından bu yasanın amacına daha iyi bir şekilde ulaşabilmesi için 5481 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

2005 yılında çıkarılan 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkındaki Kanun’un amacı, “Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe belediyeleri, nüfusu 50 bini geçen belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanları dışında il özel idarelerince yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının bölgenin gelişimine uygun olarak inşa ve restore edilerek bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, *doğal afet risklerine karşı önlem alınması*, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılması” şeklinde belirtilmiştir. Bu kanunda yenileme alanlarının hangi kriterlere göre belirleneceği açık olarak ifade edilmediğinden uygulamada yetki karmaşasına yol açabilmektedir.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, ilk kez, belediyelerin kentsel dönüşümle ilgili yetkilerine yer vermiştir. Yasanın 73. maddesiyle, belediyeler, kentin gelişimine uygun olarak, eskiyen kent kesimlerini inşa ve restore etmek, konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı önlemler almak veya kentin tarihsel ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulamaya yetkili kılınmışlardır.

2005 yılında TOKİ’nin kuruluş yasasında yapılan bir değişiklik, kurumun görev alanı genişletilmiş; görevleri arasına, “belediyelerle işbirliği yaparak kentsel dönüşüm projeleri geliştirmek” de eklenmiştir. Ardından 2007’de çıkarılan 5609 sayılı yasa ile de TOKİ gecekondular, rehabilitasyon, yıkım ve önleme alanlarının sınırlarını belirlemekle yetkili tek kurum olmuştur. TOKİ’ye verilen bu yetkiler ve belediyelerle işbirliği içinde yürüttüğü kentsel dönüşüm projeleri bazı yazarlarca kentlerin merkezi alanlarının dönüşümü için yaratılan piyasa odaklı ortaklıkları destekleyen sürecin bir parçası ya da yeni elitler için arsa planlama stratejisinin bir uzantısı olarak değerlendirilmektedir (Kara ve Palabıyık 2009, Ulusoy, 2008; Işık ve Pınarcıoğlu, 2001’den akt. Güzey, 2012: 73).

Kentsel dönüşüm uygulamalarında özellikle üzerinde durulması gereken dönem 2010 sonrası dönemdir. 2000’li yılların ortasına kadar genel ve yerel yönetim yapılarında sürdürülmeye çalışılan reform çalışmaları, bu tarihten sonra yerini tam tersi bir anlayışa bırakmaya başlamıştır (Eraydın, 2012: 22). Yukarıda da belirtildiği üzere bu dönem, kent mekânında uygulanan neoliberal politikaların altın çağı olarak nitelendirilebilir. Bu dönem içinde çalışmamız açısından ele alınacak düzenlemelerden ilki 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’dir. Bu kanun, daha sonra 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bazı değişikliklere konu olmuştur. Düzenlemelerden ikincisi, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesine İlişkin Kanun ve üçüncüsü 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur.

2011 yılında çıkarılan 648 sayılı “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair kanun Hükmünde Kararname” ile belediyelerin tüm planlama yetkileri ile kentsel dönüşüm alanı ilan etme ve bu alanlarda imar planı uygulama ve proje yapma yetkileri de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na geçmiştir (Güzey, 2012: 74).

Söz konusu düzenleme ile bazı hususlarda ve alanlarda planlama yetkisi dahil merkeze alınırken, kentsel dönüşümün önünü açmak üzere bir Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü kurulmuş ve Mekansal Strateji Planı adıyla yeni bir plan türünden bahsedilmiştir. Anılan Kanunla 2863 sayılı Kanun ile korunan kültür ve tabiat varlıkları da korunma açısından iki gruba ayrılmış; tabiat varlıklarının korunmasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, kültür varlıklarının korunmasında ise Kültür Turizm Bakanlığı yetkili kılınmış ancak, genel olarak merkezin yetkisi artırılmıştır. Böylece kentsel dönüşüm için yeni bir “yol temizliği” daha başlamıştır (Görmez, Altınışık ve Bahçeci, 2013: 358-359).

2010 sonrası kentsel dönüşüm uygulamalarında önemli bir diğer düzenleme 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki alanların Dönüştürülmesine İlişkin Kanun”dur. Bu kanun ile riskli alanlarla ilişkin her tür ve ölçekteki planları yapma, yaptırma ve onaylama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiş, yerel yönetimler sürecin ikincil aktörü olarak belirlenmiştir. Bu Kanun’la kentsel dönüşüm konusunda benimsenen merkezileşme yaklaşımı keleş tarafından şu şekilde ortaya konmaktadır:

“Her ne kadar dönüşüm projeleriyle ilgili planların belediyelerce hazırlanacağından söz edilmekteyse de, Bakanlığa planları onaylama yetkisinin tanınmış olması, görevin 3194 sayılı İmar Kanunu’ndaki düzenlemeye aykırı olarak “merkezleştirilmekte” olduğunu göstermektedir. Yeni yasayla Bakanlığa, her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı yapma yetkileri gibi çok geniş yetkilerin tanınmış olması, merkezileşme eğiliminin başka örnekleridir. Belediyelerin böylesine önemli konularda merkezi yönetimin yardım ve işbirliğinden yararlanmaları doğal olmakla birlikte, yerel nitelikte olan bir kamu hizmetinin görülmesine, onay vererek ya da doğrudan doğruya merkezi kuruluşlarca ortak olunması, ülkemizin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın kurallarıyla bağdaştırılmaz” (Keleş, 2012: 13).

Bunun yanı sıra söz konusu kanunun, kentsel planlama konusundaki temel kanun olan 3194 sayılı İmar Kanunu adeta yok sayarak kentsel dönüşüm uygulamalarının birçok temel kanun kuralının dışında tutulmak istenmesi ve böylece imarda ve planlamada özel kanun uygulamasını genelleştirmesi, kentsel dönüşüm konusunu İmar Kanunu’nun çizdiği çerçevede dışında farklı bir düzenlemeye konu yapılmasıyla, imar ve planlama sistemimizde ikili bir yapı oluşturulması gibi sakıncalı başka yönleri de bulunmaktadır. Esas olarak merkezileşme konusunda dikkat çeken bir diğer husus ise, kentsel dönüşüm uygulamalarında, ilgili yurttaşların bu süreçlere katılımına fırsat verecek bir mekanizmanın bulunmamasıdır. Halk, yalnızca, afet riskli yapısının yıkılması sürecinde yapması gereken işlemler gerektirdiği takdirde ve o ölçüde devreye sokulabilmektedir. STK’lar ve meslek örgütleri de çevrim dışındadır (Keleş, 2012: 16).

Söz konusu sürecin son düzenlemesi ise 2012 tarihli 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” dur. Bu kanun ile toplam büyükşehir sayısı otuza çıkmış ve yeni ilçeler kurulmuştur. Büyükşehir belediye sınırları il sınırı olmuş, bütün belde belediyeleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür ve bu illerdeki bütün köyler de mahalle yapılmıştır.

Pek çok çelişen ilkeyi ve düzenlemeyi içinde barındıran bu kanunla, bir yandan büyükşehir belediyelerinin yetki alanı genişletilmiş, öte yandan il özel idareleri ortadan kaldırılmış, yerine kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ile valilik makamının; yani merkezi hükümetin yetkileri güçlendirilmiştir (Eraydın, 2012: 22). Bu açıdan merkeziyetçiliği aşikâr olan kanunun, etkin hizmet üretmeye elverişli olup olmadığı tartışmalıdır ve bu kanun yukarıda bahsedilen 2010 sonrası iki düzenlemeyle birlikte düşünüldüğünde, kentsel dönüşüm ve kentsel toprak rantının tek bir “merkezden” dağıtımı esasında bir anlam kazanmaktadır (Görmez, Altınışık ve Bahçeci, 2013: 359).

6360 sayılı kanunun kentsel planlama ile ilgili yetkilerine bakıldığında, tüm il alanının büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalmasından dolayı büyükşehir belediyelerinin ildeki tüm imar ve planlama düzeninin başlıca sorumlusu haline getirildiği ve ayrıca ilçe belediyelerinin hazırlamış oldukları imar planlarını denetleme yetkisini de elinde bulundurduğu bir yapı karşımıza çıkmaktadır. Bu türden yetkilerin tek elde toplanmış olması, büyükşehir ilçe belediyelerinin bir yerel yönetim birimi olarak sahip olmaları gereken özerklikle bağdaşmamakta ve söz konusu iki basamak arasında var olan uyumsuzlukların artması gibi bir risk de taşımaktadır (Keleş 2012).

1980 sonrası dönemde Türkiye kentlerine hakim olan neoliberal kentsel politikalarla birlikte ortaya çıkan dönüşüm uygulamaları, önemli mekansal ve toplumsal değişimlere neden olmuştur. Ticari fonksiyonların çoğunu üstlenen büyük alışveriş merkezleri kentin merkezinin içinin boşalmasına neden olmuş, kent merkezinin çözülmesiyle kentsel form dağınık bir yapıya bürünmüştür. Konut alanlarında ise mekansal ayrışmanın giderek arttığı bir yapı ortaya çıkmıştır. Kentin bir kısmında alt gelir grubunun yaşadığı sağlıklı, altyapı sorunu yaşayan, güvenlik eksikliği olan konut bölgeleri bulunurken, bir diğer yanda üst gelir grubunun yaşadığı, yeni kentin saçaklanması ile oluşan, kendi kendine yetebilen ve kentin eski dokusundan uzakta olan bölgelerde korumalı lüks sitelerin yerini

almıştır (Uyanıker Kırbaş, 2017: 83). Bu şekilde, neoliberalizmin krizleri başka yere kaydırma stratejileri, hızlı politika ayarlamaları ve deneysel reformlar yoluyla endemik politika tasarım ve uygulama başarısızlıklarına tekrar tekrar karşılık verme kapasitesi ve sonuç, her zaman eşitsiz ve istikrarsız bir neoliberal manzarayı karşımıza çıkarmaktadır (Theodore, Peck ve Brenner, 2012: 32).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kent mekânın fiziksel bir yapıdan çok toplumsal bir pratiği ifade etmesi (Castells, 2015) onun doğal olarak, belli dönemlerde ekonomik, siyasal, toplumsal, fiziksel ve çevresel, nedenler dolayısıyla değişime uğramasıyla yakından ilgilidir. Diğer dönemlerde olduğu gibi neoliberal dönemde de kentsel mekânın değişimi, devletin ve sermayedarların da arasında olduğu aktörler tarafından bir yeniden üretilme sürecine karşılık gelmektedir. Ancak buradaki sıkıntı bu yeniden üretilme sürecinin işleyişinde yatmaktadır: Kentsel mekânın değişiminde kente müdahale aşamasında planlama ile toplumsal dinamikler arasındaki karşılıklı etkileşimin hesaba katılmaması, kent mekanında önemli toplumsal çelişkiler ortaya çıkararak kentsel süreçlerde pek çok önemli sorunun doğmasına yol açar. Bu çerçevede, kentsel planlama ya da dönüşüm kararlarının tek bir merkezden alınarak kent yönetimlerinin ve dolaylı açıdan da kentte yaşayan bireylerin süreç dışı bırakılması, son derece sorunlu kentsel toplumsal dinamiklerin varlığına işaret etmektedir. Neoliberal kentsel politikalar mekânın dönüşümünde dinamik ve düzensiz bir sermaye dolaşımı öngörmekte, bu dolaşımın da görünürdeki yönlendirici aktörü merkezi yönetim olmaktadır. Bu süreç büyük ölçüde kentsel rant değeri düşük alanların belli çıkar gruplarının kullanımına açılmasıyla o alanlarda değer artışı sağlanması temelinde ilerlemektedir.

Son durumda Türkiye'ye baktığımızda, kentsel mekânın yeniden inşası ya da dönüştürülmesi süreçlerinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile TOKİ'nin merkezi yönetim kuruluşları olarak neredeyse tam yetkili kuruluşlar olduğu söylenebilir. Özellikle kentsel dönüşüm uygulamalarının merkezi yönetim eliyle fakat piyasa odaklı olarak yürütüldüğü bu süreçte, kentsel politikadaki piyasa odaklı yaklaşımların varlığı, neoliberal söylemin aksine, merkezîyetçiliğin zayıflamadığını üstüne üstlük giderek güçlendiğini göstermektedir ki bu da aslında, neoliberalizmde devlete ve kentlere biçilen rol göz önüne alındığında son derece tutarlı bir yaklaşımın varlığını ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, sürecin işleminde büyük ölçüde tam yetkili olan ilgili kuruluşlarla merkezi yönetimin, özellikle dönemin en karlı yatırımları sayılabilecek kentsel dönüşüm ve planlamaya dair yetkiler üzerinden yerelde denetim gücünü arttırmak istemesi de dönemin ruhuna uymaktadır. Bu yetkilendirmenin son dönemdeki düzenlemelerle birlikte sadece üst ölçekli plan türleriyle sınırlı kalmayıp, kimi durumlarda alt ölçekli planlarda da söz konusu kurumların söz sahibi olmalarının sağlanmasına varması da bunu kanıtlar niteliktedir.

Türkiye'deki yönetim yapılanmasında, 2000'li yılların ilk yarısında yerel yönetimlere yetki devri, özelleştirme uygulamalarıyla devletin bazı alanlardan çekilmesi süreci yaşanmış; ikinci yarıda ise verilen yetkilerin merkezde toplanması çabalarıyla ilgili yasal düzenlemeler yapılmış ve böylece çelişkili bir durum yaratılmıştır. Tüm dünyada yaşanan bir süreç olarak neoliberal kentleşme uygulamalarında kent, ekonomik sistemin istikrarlı bir şekilde devamlılığını sağlayan bir meta, bir ekonomik araçtır. Kentin ekonomik sistem içindeki bu rolü, merkezi hükümetlerin bu ekonomik kaynağı yerel yönetimlerin kontrolüne bırakamayacak kadar önemli görmesine neden olmaktadır. Bu şekilde merkezi devletlerin gerçekleştirdiği yasal düzenlemeler, merkezi yönetimi kentsel rantın büyük bölümünü ellerinde tutmalarını sağlamaktadırlar.

Bu minvalde küresel ekonomilerde neoliberal politikaların yerelleşme ve demokratikleşme söylemleriyle ilerlerken aslında giderek daha müdahaleci, otoriter ve merkezîyetçi yönetimleri ortaya çıkardığı görülmektedir. Makro ölçekte neoliberalizmin varsayımlarının tartışmalı olduğunu ortaya koyan bu durum, kent ölçeğinde kentsel rant üzerinden yürüyen bir uygulama alanı yaratmaktadır. Günümüzdeki kentsel dönüşüm uygulamaları ise kent mekânında yoksulluk, kimliksizlik, yerel demokrasinin ve katılımın sağlanamaması gibi pek çok sorunun nedeni olan bu süreçle kol kola ilerlemektedir. kentsel rantın çeşitli çıkar grupları arasında paylaşımını esas alan kentsel dönüşüm uygulamalarının yerelde yaşana halklar ve gelecek kuşaklar esas alınarak yapılması önemlidir ancak sanıyoruz ki, bunun için de büyük ölçüde siyasal, toplumsal ve ekonomik dönüşümler gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Altınok, E. & Enlil, Z. (2012). “Mekânın Yeniden Organizasyonunun Ekonomi Politikliği”, *Sigma*, 4, 37-44
- Ataöv, A. & Sevin O. (2007). “Türkiye’de Kentsel Dönüşüme Yöntemsel Bir Yaklaşım”, *Middle East Tecnihal University Journal Of The Faculty Of The Architecture*, (2), 57-82
- Aydınlı, H. İ. & Turan, H. (2012). “Kuramsal ve Yasal Çerçeve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 28, 61-70
- Aysev Deneç, E. (2014). “Türkiye Kentlerinin Mekânsal Üretiminde TOKİ Etkisi”
<http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=392&RecID=3443> (09.08.2017)
- Can, İ. & Çiçek, C. (2012). “Gecekondulaşma, Kentsel Dönüşüm ve TOKİ Konutlarının Ticarileşmesi: Kars Örneği”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9, 37-61
- Clarke, S. (2005). “The Neoliberal Theory of Society”, Alfredo Saad-Filho ve Deborah Johnston (eds.), *Neoliberalism A Critical Reader*, Pluto Press, London,
- Castells, M. (2015). *Kent, Sınıf, İktidar* (Çev. Asuman Türkün), Phoenix yayınları, İstanbul
- Eraydın, A.(2012) : “Girişimci Devlet, Otoriterleşen Populizm: Neoliberalizmin Yeni Evresinde Devletin Yeni Davranış Kalıpları”, 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Sempozyumu 6-7 Aralık 2012, Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı, Ankara
- Genç, F, N.(2008). “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü”, *Yönetim ve Ekonomi*, (15) 1, 115-130
- Geniş, Ş. & Çelik, Z. (2012).“Neoliberalizm ve Kentsel Eşitsizlikler”, *İdeal Kent Araştırma Dergisi*, 7, 5-9
- Görmez, K., Altınışık, H. U. & Bahçeci, H. I. (2013). “Muhafazakarlık, Neoliberalizm, Kentsel Dönüşüm ve Kimliksiz Kentler”, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Ed. Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakaya, Abdullah Aydın, Pegem Akademi Yayıncılık, Ankara
- Güzey, Ö. (2012). “ Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları: Neo-liberal Kent Politikaları, Yeni Kentsel Aktörler ve Gecekondu Alanları”, *İdealkent Araştırma Dergisi*, 7, 64-83
- Karasu, M. A. (2009). “Devletin Değişim Sürecinde Belediyelerin Konut Politikalarında Farklılaşan Rolü”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (14)13, 245-264
- Keleş, R. (2012). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Ketsel Dönüşüm Yönetim Süreci”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Kentsel Dönüşüm Süreci Çalıştayı, 10-11 Aralık 2012, Ankara
- Lefebvre, H. (2014), *Mekânın Üretimi* (Çev. Işık Ergüden), Sel Yayıncılık, İstanbul
- Özbek Sönmez, İ. (2005). “Kentsel Dönüşüm Süreçlerinde Aktörler - Beklentiler – Riskler”, *Egemimarlık Dergisi*, 16-21
- ÖZDEN, Pelin Pınar (2006), “Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No. 36, ss. 215-233.
- Roberts, P.(2000). “The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration”, Peter Roberts ve Hugh Sykes (eds.), *Urban Regeneration: A Handbook*, Sage Publications, New Delhi, 9-36
- Şahin, Z. (2006). “Kentsel Dönüşümün Kentsel Planlamadan Bağımsızlaştırılması/Ayrılması Sürecinde Ankara”, *Planlama Dergisi*, 36, 111-120.
- Şen, B. (2005): “Soylulaştırma: Kentsel Mekânda Yeni Bir Ayrışma Biçimi”, **İstanbul’da Kentsel Ayrışma**, Ed. Hatice Kurtuluş, Bağlam Yayınları, İstanbul
- Theodore, N., Peck, J. & Brenner, N. (2012). “Neoliberal Kentçilik: Kentler ve Piyasanın Egemenliği”, (Çev. Şerife Geniş), *Neoliberalizm ve Kentsel Eşitsizlikler- İdealkent Dergisi*, 7, 21-37
- Turan, M. (2009). *Türkiye’de Kentsel Rant-Devlet Mülkiyetinden Özel Mülkiyete*, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara,
- Uyanıker Kırbaş, F. (2017).”Neoliberalizmin Kent Üzerindeki Sosyo-Mekânsal Etkisi: Ankara Örneği” Ankara üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara
- Yıldız, M. Z. (2013). “ Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: İyileştirme mi Soylulaştırma mı?”, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, Ed. Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakaya, Abdullah Aydın, Pegem Akademi Yayıncılık, Ankara