

# TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISINDAN BUGÜNE MEKÂNSAL PLANLAMA MEVZUATI VE UYGULAMALARININ DÖNÜŞÜMÜ VE ETKİLERİ

Savaş Zafer ŞAHİN\*

## Özet

Son otuz yıldır, kapitalizmin krizi ve devletin yeniden yapılandırılması tartışmaları mekânsal bir boyut kazanmaya başlamıştır. Özellikle adem-i merkezileşme, ölçek ve yönetsel düzeyler, yetkilerin devletin farklı kademeleri arasında yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya taşınması önemli çalışma alanlarını oluşturmaktadır. Devletin merkezi ve yerel yönetimler düzeyleri arasındaki yetkiler sürekli olarak yeniden dağıtmakta, yeni ölçekler oluşturulmakta ya da eski ölçekler önemini kaybetmektedir. Son on yıldır Türkiye’de yerel yönetimler reformu adını altında gerçekleştirilen mülki idare değişiklikleri de bu kapsamdadır. Bu değişikliklerin kent planlama sürecine yapısal etkileri olmaktadır. Bu makalede 2000’li yılların başında kısmen yasalaşan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” sonrası dönemde mekânsal planlama sistemindeki değişiklikler yeniden ölçekleme açısından eleştirel bir yaklaşımla ele alınacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yeniden Ölçekleme, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Mekânsal Planlama, Türkiye.

---

\* Doç. Dr., Atılım Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, zafer.sahin@atilim.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8915-5823>.

## **THE TRANSFORMATION OF SPATIAL PLANNING LEGISLATION AND ITS IMPLEMENTATION IN TURKEY FROM THE PROPOSAL OF BASIC LAW OF PUBLIC ADMINISTRATION TO TODAY**

### **Abstract:**

In the last three decades, discussions on crisis of capitalism and restructuring of state gained a spatial dimension. Decentralization, scale and administrative level, transfer of authority between different levels of government top-down and bottom-up constitutes important areas of study. Authorities have been continuously re-distributed among central and local government levels of the state, new scales are constituted or old ones became ossified. Rearrangements of territorial administration in Turkey under local government reform in the last decade can be accounted for the same scope. These changes created structural influences on urban planning. In this paper, the changes in spatial planning system in post- "Proposal of the Basic Law of Public Administration" period will be handled with regards to rescaling in a critical approach.

**Key Words:** Rescaling, The Proposal for the Basic Law of Public Administration, Spatial Planning, Turkey.

### **Giriş**

Tüm dünyada ve Avrupa'da, 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 çabaları gerçekleştiren kurumsal yapıların ve aktörlerin algıladıkları mekânsal yapıların gerçekte çok daha farklı gelişim çizgileri izleyebildikleri görülmektedir. Burada geleneksel anlamda yerleşme, adem-i merkezileşme gibi yaklaşımların çok hızlı bir şekilde daha farklı mekansallaşmış ya da tam tersi mekanın niteliklerini göz ardı eden farklı şekilde standartlaştırıcı merkezizetçi yaklaşımlara bırakabildikleri şaşırtıcı bir şekilde izlenmektedir. Zaten, devletin mekanla ilişkisini inceleyen pek çok yazarın (Brenner, Peck, & Theodore, 2010) hem farklı ülke deneyimlerinde hem de aynı ülkede çok kısa zamanda ortaya çıkan birbiriyle çelişkili

gibi görünen durumları açıklamaya çalıştıkları ve durumu neo-liberalizmin ruhunda yer alan esneklik ve deneysellik ile anlamlandırdıkları görülmektedir.

Bu anlamda Türkiye’de iki temel kırılma noktası yaşandığı söylenebilir. Birinci kırılma noktası 2000’li yılların başında Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidara gelmesinin ardından ortaya konan, ve aslında 1980’li yıllardan bu yana başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere çeşitli devlet kurumlarının içerisinde tartışılan reform önerilerini bir araya radikal bir şekilde getiren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıdır. Tamamı yürürlüğe girmese de özellikle merkezi yönetimin önemli bazı yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesini, özel idarenin geçmiştekinden farklı olarak ağırlıkla kırsal kalkınma için gerekli altyapıyı kurmaya odaklanan bir kurum haline gelmesini ve yönetim olarak adlandırılan anlayışın ilkelerinin kamu yönetiminde telaffuz edilmesini sağlamıştır. İkinci olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısından neredeyse yaklaşık olarak on yıl sonra Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu olarak adlandırılan 6360 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiş ve 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 siyasal, sosyal ve iktisadi dengeleri yapısal olarak değiştirecek bir nitelik taşımaktadır. Bu değişikliğin ardından 2017 yılında gerçekleştirilen referandum sonrasında da cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılan yeni ve daha merkezîyetçi bir sistem fiilen yürürlüğe girmiştir. Yani on yıl içinde Türk Kamu Yönetimi yerelleşmeyi hedefleyen bir yaklaşımdan hem yerelde hem de merkezde merkezileşmeyi getiren yeni bir duruma geçmiştir. Kuşkusuz bu değişikliklerin en önemli ve başta gelen etkilerinden birisi Türkiye’de kent planlama ve şehircilikle ilgili süreçlere ilişkindir. Mülki İdare 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 ilan edileceğine ilişkin iddialar kamuoyuna yansımaya başlamıştır.

Ancak, yapılmaya çalışılan düzenlemelerin Türkiye’ye özgü yanları olmakla birlikte dünyada ve Avrupa’da da 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 mekan boyutuna ilişkin düzenlemeleri odağa almakta (Geppert, 2017) ve yine ciddi bir çalışma alanı da eleştirel bir tutumlar küresel kapitalizmin içinde bulunduğu krizlere bir tepki olarak devletin farklı kademelerde nasıl yeniden düzenlendiğine dikkati çekmektedir

(Tomàs et al., 2017). Bu farklı kuramsal çerçevelerin Türkiye’deki yerel yönetimler ve kent planlama alanlarına doğrudan ya da dolaylı olsa da katkıları olsa da Türkiye’de devletin yeniden yapılandırılmasındaki mekânsal ve ölçek unsurlarının bu anlamda bütünsel olarak ele alınabildiğini söyleyebilmek olası görünmemektedir. Oysa ki bu anlamda yapılacak değerlendirmelerin hem Türkiye özelinde yapılmış gibi görünen mülki idare düzenlemelerinin küresel sistem içerisindeki konumlanışını hem de bu düzenlemelerin kentsel mekanla ilişkilendirilmesini daha doğru kurgulamada katkılarda bulunma potansiyeli bulunmaktadır.

Bu anlamda bu makalenin de temel amaçlarından birisi bu alandaki yazına atıfta bulunarak Türkiye’de son dönemde yapılan bazı düzenlemelerin kent planlaması özelindeki 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 düzenlemeler genel olarak değerlendirilecektir. Sonuçta ister merkezi hükümet eliyle ister yerleşmiş bir sistemde yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilen planlama süreçlerinin ve kullanılan planlama yetkilerinin temelde ortaklaşan bazı yönlerinin bulunduğunu ve bu ortaklaşmanın ortaya çıkan yeni sistemde kentlerin ve yerleşmelerin geleceğini planlamak gibi bir hedefinin olup olmadığını sorgulamak gerekmektedir. Bu tür bir sorgulamanın sonucunda, mekânsal planlama türü faaliyetlerin mekana ilişkin farklı süreçlerin gerçekleşmesini kolaylaştırıcı mı zorlaştırıcı mı olduğu, bunda hangi kurumların ya da aktörlerin etkisinin bulunduğu ve ne tür farklılaşmaların ortaya çıktığı ortaya konabilecektir. Böylelikle Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı sonrası dönemde Tasarının mekânsal planlama açısından Tasarının temel açık ya da örtülü hedeflerinden ne düzeyde sapıldığı belirlenebilir.

## **Yönetişim Siyasa ve Yeniden 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 dizgelerinin 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 neoliberal 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 hem dikey hem de yatay bir aktarım söz konusu olabilir. Aktarılan yetkinin türü de önemlidir. Kimi zaman siyasa yapma, kimi zaman siyasa uygulama, kimi zaman da hem yapma hem de uygulama yetkileri yönetsel sınırlarla birlikte değiştirilebilir. Burada esas unutulmaması gereken çoğunlukla bu tür değişimlerin arkasındaki temel sebeplerin kesirtilmesinin 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 düzlemlili yönetim” olarak görülmektedir. Esas olarak Avrupa Birliği’nin 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 almaktadır. 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, esasında yönetişim kavramı devletin yeniden yapılandırılmasında etkin olmuştur. Rhodes (1996), Pierre ve Peters (2000) bu anlamda yönetişimi devletin 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 kavramken yönetişim kavramının bileşenleri devletin farklı düzeylerde daha fazla etkileşime girmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. 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 bir diğer kavramsal çerçeve de “siyasa ağları” olarak ifade edilebilir. Özellikle, kamu siyaseti analizcilerinin araştırmalarında, adem-i merkezileşme gibi süreçlerde aktörler arasında kurulan ağ yapılarının etkili olduğu ve bu etkinin ulus içinde ve uluslar arası düzlemde yayılma eğiliminde olduğu şeklindeki tespitleri bu yaklaşımın temelini oluşturmaktadır. Önceleri daha çok yatay boyutta devlet dışı aktörlere yetki devri konusunda odaklanan bu yaklaşım zamanla özellikle bölgesel gelişmede dikey yetki aktarımlarının da etkileri üzerinde durmaya başlamıştır (Ansel, 2000; Castells, 2000). Buna göre devletin mekânsal ölçeklere atıfla yeniden yapılandırma girişimlerinin ardında yatay ve dikey düzeylerde aktörlerin bütünleşmesini sağlayan bazı siyasa ağları bulunabilir. Bu siyasa ağları sektörel olabildiği gibi belli başlı bazı çıkarların eklemeli olduğu yere ya da soruna özgü bazı ağlar da olabilir. Siyasa ağlarının devletin işleyişini ya da yetkileri devrini etkilemede kimi zaman enformel siyasal ilişkileri kullandığı da görülebilir. 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 aktörleridir. Ulus devletin yeniden ölçeklenmedeki rolü küresel aktörlerle yerel aktörlerin daha kolay etkileşmelerini sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmektir. Bu anlamda eskiden ulus-devlet ölçeğinde anlamlı olan bazı sınırlar, ölçekler ortadan kaldırılırlar ya da yeniden tanımlanırlar. Yeniden ölçekleme süreci yukarıdan aşağı-

ğıya olabileceği gibi aşağıdan yukarıya da gerçekleşebilir. Kimi zaman yeni ölçekler tanımlanabilir ve bu ölçeklerde siyasa yapma, uygulama yetkilerinin devlet dışı aktörlerle paylaşılması için yatayda yeni 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 öngörüldüğü 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, akut sorunlara 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, hakim neo-liberal söylemlerin yorumlanma biçimi, siyasaların başarısı konusunda üzerinde ittifak edilmiş muğlak 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 düzenlemelerinin paylaştığı bir diğer temel ortak nokta 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 söylenebilir. 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 inşaat sektörü yatırımlarıyla birlikte bir makroekonomik perspektifle birlikte ele alındıkları, bu perspektiften yola çıkılarak da devletin metropoliten ölçekte 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 etkinlik, verimlilik, demokrasi, rekabet gibi koşulların sağlanması için ideal bir ölçek bulunmaktadır. 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 anlamada 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 kent planlama sürecidir. Özellikle kentsel alandaki rantların 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 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.



## **Yeniden Ölçeklenen Türkiye’de Mekânsal Planlamanın Dönüşümü**

Bu sürecin Türkiye’de son on yılda çok daha belirgin hale geldiği görülmektedir. 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 süreçleri bu değişimin farklı aşamaları olarak değerlendirilebilir. Bu aşamaların en önemlilerinden birisi olan “Büyükşehir Belediye Kanunu” ile 2004 yılında büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiş ve yetkileri çok ciddi ölçüde genişletilmiş ve tekelleştirilmiştir. Bu genişlemenin yanı sıra, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk defa İstanbul ve İzmit için büyükşehir belediye sınırları ile il sınırlarını aynı kılan istisnai bir düzenleme ile getirilmiştir. Geçen zaman içerisinde bu istisnai düzenleme tüm büyükşehir belediyelerine yaygınlaştırılmış, büyükşehir belediyelerinin sayısı da arttırılmıştır. Ayrıca, her ne kadar yönetsel ayrıntıları 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.

Mekânsal planlamaya etkileri açısından Türkiye’de devletin yeniden ölçeklenmesi sürecinde temel olarak dört aşamadan geçtiği söylenebilir. Birinci aşama Adalet ve Kalkınma Partisinin 2002 yılında iktidara gelmesinden hemen sonra hazırlıklarına başlanan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” ile gerçekleştirilmiştir. 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’in vetosuyla ancak kısmi olarak gerçekleştirilebilmiştir. 2004 yılında gerçekleştirilen Büyükşehir Belediyesi ve 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 tekelleşme ölçeğinde arttırılmıştır. İlçe belediyeleri karşısında büyükşehir belediyelerinin yetkisi aşırı arttırılmıştır. İl Özel İdareleri ise Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün teşkilatını devralarak bir kırsal altyapı hizmet birimine dönüşmüştür. Yapılan düzenlemelerin en çarpıcı noktalarından birisi Belediye Kanununun 73. Maddesi ile getirilen kentsel dönüşüm uygulamalarıdır. Bu madde ile belediyelere mevcut İmar Kanununun ile ilişkili olmayan bir düzenleme ile kentin herhangi bir yerinde çeşitli amaçlarla kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme yetkisi tanınmıştır. İlerleyen yıllarda bu yetki İmar Kanununa göre yapılaşmaya aykırı alanların yapılaşmaya açılması için kullanılmış, mekânsal planlama geri plana atılmıştır. Tek başına bu bile aslında yapılan düzenlemelerin odağında mekânsal dönüşüm olduğunu göstermektedir.

Bu yapı içerisinde büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi, ilk kademe belediyesi, il belediyesi ve belde belediyesi gibi çoklu bir yapı oluşmuştur. Göreli olarak belediyelerin ve il özel idarelerinin planlama yetkilerinin artmış olduğu söylenebilir. Mekânsal planlama açısından bakıldığında büyükşehir belediyelerinde mekânsal planlama yetkilerinin büyükşehir belediyelerinin lehine bozulduğu söylenebilir. Öncelikle, pergel kanunu olarak adlandırılan 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 Kanunla İlçe 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.

İkinci olarak yine 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 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 engelleri aşmıştır. Bu anlamda bir diğer önemli konu da planın ölçeğinin seçimi ile ilgilidir. İlgili yargı içtihatlarında büyükşehir belediyelerinin esas yetkisi dahilinde yer alan “nazım imar planlarının” 1/25000 ölçekli yapılabileceği karara bağlanmıştır. 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. 5216 Sayılı Kanunun yazımında o dönemin Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç Durak ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı Melih Gökçek’in etkili olduğu ve özellikle bu konuda Melih Gökçek’in T.B.M.M.’nin ilgili Komisyonlarında ciddi çaba gösterdiği bilinmektedir. Kendisi daha sonra verdiği çeşitli röportajlarda bu planlama yetkisinin büyükşehirlerin kentin gelişimi konusundaki söz hakkını arttıracığına değinmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı sonrasında planlama açısında ortaya çıkan bir diğer ilginç gelişme de belediye başkanlarının planlama yetkilerini artırma açısından yaptıkları girişimlerdir. Melih Gökçek ve Aytaç Durak gibi pek çok başka belediye başkanının 2000’li yılların ortalarında çeşitli alanlarda yetkilerini arttırmak ve pürüzleri ortadan kaldırmak için merkezi hükümete geldikleri bilinmektedir. Bu konuda çok ilginç bir diğer önemli örnek de tarihi alanların kentsel yenilemeye tabi tutulmasına ilişkin olarak çıkarılan 5366 Sayılı Kanundur. Taslağı İstanbul Beyoğlu ve Fatih Belediye başkanları tarafından hazırlanarak T.B.M.M.’ye getirilen bu Kanun ile birlikte kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu sit alanlarında 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun getirdiği kısıtlar 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 projeleriyle uygulama yapabileceklerdir. Bu projeler ise mevcut kültür ve tabiat varlıklarını koruma bölge kurulları tarafından değil, alana özgü olarak kurulacak yenileme kurulları tarafından denetlenecektir. Bu örnek daha sonraki yıllarda, planlama ile ilgili konularda ana çerçeveyi temel kanunlarla değil, çeşitli aktörlerin öne sürdükleri parçacı ve kestirme çözümler getiren kanun ve torba kanunlarla sonuç almaya çalışma şeklindeki bir yaklaşımın ilk örneklerinden birisidir. Esasında bu tür yaklaşımların temel amacı, planlamanın gerektirdiği süre ve getirdiği kısıtlardan, belki de planlamadan kaçınarak doğrudan kentsel mekana müdahale etmenin yollarını üretmektir.

Bu dönemde yerel yönetimler açısından kullanılan mekânsal planlama yetkilerinin önemli bir kısmının da il özel idareleri tarafından kullanıldığı görülmektedir. Daha önceki dönemde de planlama yetkileri olmakla birlikte, özellikle belediye sınırları dışında ve kentin çeperinde yer alan, belediye sınırları dışında yer aldıkları için çeşitli teşviklerden yararlanan tesislerin yatırım kararlarına 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 ama idari işlem olarak planlara işlenmiştir. Burada önemli bir detay yine üst ölçekli planlama ile ilişkilidir. 2004 yılında yürürlüğe giren ve İl Özel İdaresi Kanununun önemli bir parçası olan bir düzenlemeyle 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 kazanmıştır. Bu yetkilerin önemli bir kısmı büyükşehir belediyeleri dışındaki il özel idareleri tarafından kullanılmış ve il çevre düzeni planları yaptırılmıştır. Ancak, planların çok azı il özel idarelerinin kendi personelleri aracılığıyla yaptırılmış (yapılmış, 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 eleştiri konusu olmuştur (<http://www.hurriyet.com.tr/ankara-odevini-yapmadi-21690633>).

Yerel yönetimlerin mekânsal planlama yetkilerinin artmasına rağmen, 2000'lerin sonlarına doğru iki sebeple bu yetkilerin geri alınması ya da merkezi yönetime de benzer planlama yetkilerinin verilmesi konusunda gelişmeler olmaya başlamıştır. 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 dikkat çekici olmuştur. Bu durum sıklıklar, 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 görülmediğinin ifade edilmesi buna örnek olarak gösterilebilir. İkinci sebep ise, kentsel mekana 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 talep ederek bu kaynakları yerelde kullanmanın önündeki imar kanunundan kaynaklı engelleri de bertaraf edebilmiştir. Burada önemli bazı kaygılar kentsel mekanın özelleştirilmesi ve kentsel hizmetlerde performans artışı olarak ortaya çıkmıştır.

İlk yeniden ölçekleme hareketinin sonucunda ortaya çıkan sorunlar 2009 yerel seçimleri öncesinde gerçekleştirilen ikinci yeniden ölçekleme aşamasını tetiklemiştir. Yapılan düzenleme 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. 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 tuzağına” girmiştir. Yapılan tartışmaların temel ölçeği artık büyükşehir yönetimidir. Burada İstanbul’da Eminönü Belediyesinin kapatılarak Fatih Belediyesine bağlanması gibi örneklerde kent içerisinde yer alan çalışma 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/bütüncüllük” olarak meşrulaştırılan bu tür düzenlemelerin hiçbirinde, mekânsal planlama gibi süreçlerde halkın katılımının nasıl sağlanacağı, uygulamada izleme ve değerlendirme mekanizmaları konularına değinilmemektedir.

2000’li yılların sonunda görülen bir diğer önemli gelişme de mekânsal planlama açısından yetki karmaşasının artmasına yönelik düzenlemelerle, Türkiye’nin kentleşme politikasına yön verme çabalarının bir arada ortaya çıkmasıdır. 2009 yılında yapılan yerel yönetim birleştirmelerinin gerçekleştiği dönemde aynı zamanda bazı 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 öylesine geniştir ki örneğin özelleştirme idaresine özelleştirme kapsamına alınana kamu arazilerinde her tür ve ölçekte plan yapma yetkisinin verildiği, bu planların da askıya çıkarılarak kamuya duyurulma şartının bulunmadığı 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.

Üçüncü yeniden ölçekleme dalgası ise 2011 genel seçimlerinden hemen sonra yaşanmıştır. Önceki iki aşamada beklenen sonuçların elde edilememesi, yerel yönetimlerin birçok hizmeti (İstanbul'daki ulaşım yatırımları, Ankara'da Metro ve Türkiye'nin pek çok yerinde TOKİ) 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 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 Bakanlığının da aldığı planlama kararlarının ilgisi bulunduğu şeklindeki suçlamalar son yıllarda bu yetkilerin kullanımı konusunda fiilen bir duraksamaya sebep olmuştur. Güneydoğudaki olaylar sonrasında tahrip olan kentlerin yeniden yapılandırılması ve kentsel dönüşüm çalışmaları gibi faaliyetler dışında son yıllarda Çevre ve Şehircilik Bakanlığının 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 sorunları 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 kararlar da üreten 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 yeterince mekânsal içeriğe sahip olmadıkları şeklindeki bir eleştiriye konu olmaktadır. Burada Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kuruluş mevzuatında ve KENTGES strateji belgesinde de 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 mekansallığa sahip olacağı savunulmaktadır. Ancak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bugüne kadar çeşitli projelerle bu planı tanımlamaya çalışmış olsa da mekânsal strateji planının bir örneği 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, sektörlere 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 ölçekler tartışıldığı için herhangi bir gelişme sağlanamamıştır.

## **Yeni Büyükşehir Kanunu Sonrasında Büyükşehir Belediyeleri ve Mekânsal Planlama**

Yeniden ölçeklemenin dördüncü ve son aşaması, aynı zamanda en radikal olanı 2013 yılında yürürlüğe giren 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda değişiklik yapan kanunla ortaya çıkmıştır. Kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin sayısı artırılmış, büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarına genişletilmiş, büyükşehir olan illerde il özel idareleri kapatılmış ve bu illerde köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Kamuoyunda büyük tartışmalar başlatan bu aşama ile birlikte odağında “büyükşehir” bulunan yeni bir ölçekleme süreci başlamış olmaktadır. Bu süreç Türkiye’de mülki idare sisteminin Tanzimat’tan beri süregelen yapısının değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Tasarının yönetsel açıdan getirdiği değişiklikler bir yana tasarının temel gerekçeleri arasında ise “imar ve planlama bütünlüğünün sağlanması”nın önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Önceki aşamalarda da dile getirilen bu gerekçenin sonuçta daha parçalı bir yapı

oluşturması, Kanunla getirilen düzenlemelerin kent planlaması adına getireceği değişikliklerin yeniden ve dikkatli biçimde sorgulanması gerekliliğini doğurmaktadır. Esasen Kanunun gerekçesinde de planlama ve imar bütünlüğü kavramının muğlak bırakılmış olması bu kavramla ifade edilenin gerçekte bir yetki tekelleşmesi olduğunu da göstermektedir. Bu durumu daha iyi anlamak için oluşan durumda büyükşehir belediyeleri dahilindeki yerel yönetim birimlerinin mekânsal planlama yetkilerini ortaya koymak yerinde olacaktır.

Mevcut mekânsal planlama sistemi içerisinde büyükşehir belediyelerinin re'sen her tür ve ölçekte plan yapabiliyor olmakla birlikte ağırlıklı olarak kent bütünü ölçeğinde planlama çalışmaları yürütmekte oldukları görülmektedir. Bu anlamda, kurumsal planlama, mekânsal planlama ve yatırım planlaması arasındaki ilişkilerin büyükşehir belediyelerinin planlama süreçlerini belirlediği söylenebilir. Bu kapsamda, büyükşehir belediyelerinin yürüttükleri temel mekânsal planlama süreçleri aşağıda belirtilmiştir:

- Çevre Düzeni Planı (1/25 000 ya da 1/100 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Çevre Düzeni Planı (1/25 000 ya da 1/100 000) Yapılması/Yaptırılması
- Kent Bütünü Nazım İmar Planı (1/25 000) Yapılması/Yaptırılması
- Nazım İmar Planı (1/5 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Nazım İmar Planı (1/5 000) Yapılması/Yaptırılması
- Uygulama İmar Planı (1/1 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Uygulama İmar Planı (1/1 000) Yapılması/Yaptırılması
- Koruma Amaçlı İmar Planı (1/1 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Koruma Amaçlı İmar Planı (1/1 000) Yapılması/Yaptırılması
- Diğer Kurumların planlama çalışmalarına veri ve destek sağlamak
- 5366 Sayılı Kanuna göre Yenileme Alanlarını Belirlemek
- Ulaşım ana planı hazırlanması (50 bin üstü belediyelerde)
- Kentsel Dönüşüm Master Planı Hazırlanması (50 Bin üstü belediyelerde)
- Kentsel Tasarım Projesi Hazırlanması
- Çevre Düzenleme Projesi Hazırlanması
- Parselasyon Planı Yapılması
- Kent Bilgi Sistemlerinin Kurulması

Büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinde ağırlıklı olarak fiziksel çevrenin şekillendirilmesinde etkili olan uygulama imar planları çerçevesinde planlama süreçlerinin yürütüldüğü görülmektedir. Bu kapsamda, ilçe belediyelerinin yürüttükleri temel mekânsal planlama unsurları aşağıda belirtildiği gibi özetlenebilir:



- Uygulama İmar Planı (1/1 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Uygulama İmar Planı (1/1 000) Yapılması/Yaptırılması
- Koruma Amaçlı İmar Planı (1/1 000) Araştırmalarının Yapılması/Yaptırılması
- Koruma Amaçlı İmar Planı (1/1 000) Yapılması/Yaptırılması
- Diğer Kurumların planlama çalışmalarına veri ve destek sağlamak
- 5366 Sayılı Kanuna göre Yenileme Alanlarını Belirlemek
- Kentsel Dönüşüm Master Planı Hazırlanması (50 Bin üstü belediyelerde)
- Kentsel Tasarım Projesi Hazırlanması
- Çevre Düzenleme Projesi Hazırlanması
- Parselasyon Planı Yapılması

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde bulunan ve yeni büyükşehir kanunu çerçevesinde mahalleye dönüşen köylerde de mevcut Köy Kanunu ve ilgili mevzuat uyarında yapılması gerekli önemli bazı mekânsal planlama çalışmaları bulunmaktadır. Bu çalışmaların bazıları yeni kanun sonrasında anlamını yitirmekle birlikte ortaya çıkacak sürecin anlaşılabilmesi için köylerin bu mekânsal planlama hizmetlerinin ele alınmasının gerekli olduğu görülmektedir. Buna göre köylerin önemli mekânsal planlama unsurları aşağıda belirtilmiştir:

- Köy yerleşik alan sınırının belirlenmesi
- Bina cephe ve istikametlerinin, köy ve mezraların mevcut teşekkülü esas alınarak tayin ve tespiti
- Komşu mesafeleri, civarın yapı düzeni ve karakterine, yapılacak binaların münferit konut veya tarımsal işletme birimi (ahır, samanlık, arabalık vb.) oluşuna göre karar verilmesi
- Köy yerleşim planının yapımının talep edilmesi

Türkiye’de mekânsal planlama mevzuatının mevcut sorunlarının yeni büyükşehir kanunu sonrasında farklılaşacağı söylenebilir. Yeni büyükşehir kanunundan önce de var olan imar ve planlama sorunları, yeni büyükşehir kanunu ile derinleşmiş ve yaygınlaşmıştır. Bu sürecin büyükşehir sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi ile ortaya çıkabileceği söylenebilir. Bu kapsamda, daha önce yeterince deneyimlenmemiş il ölçeğinde planlama sorunlarının; kapatılan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerden yapılan devir ve tasfiyelerden kaynaklı sorunların; daha önce yerleşim bulunmayan kırsal alanları planlama sorunlarının; 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre belirlenmiş yetkilerin il sınırları bütününde uygulanmasından kaynaklanabilecek sorunların; kamusal alanların korunması ve mülkiyeti ile ilgili sorunların; yatırım ve hizmetlerle mekânsal planlamayı koordine etmek ile ilgili sorunların ve bir kamusal hizmet ve süreç olarak mekânsal planlamanın gerçekleştirilmesiyle ilgili sorunların ortaya çıkması

bileceği düşünülebilir. Kuşkusuz bu sorunların tümünün belirli koşullarda ve zaman içerisinde ortaya çıkabileceği varsayılmalıdır. Aşağıda bu sorunlara sırasıyla değinilmeye çalışılmıştır.

Yeni büyükşehir kanunu ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il ölçeğine genişletilmiş, belde belediyelerinin kapatılması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile de ilçe belediyelerinin sınırları büyümüştür. Bu durum kaçınılmaz olarak büyükşehirlerde il ölçeğinde mekânsal planlama yapma sorunsalını doğurmaktadır. Oysaki Türkiye mekânsal planlama sistemi içerisinde bu tür gelişmiş bir deneyim bulunmamaktadır. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdarelerine İl Çevre Düzeni Planı yapma zorunluluğu getirilmiş olsa da, bu planlar ve uygulamaları belirgin bir planlama deneyimi oluşturmaktan uzak kalmıştır. Zaten, Türkiye'nin büyük bir kısmı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile mülga Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından birkaç ili kapsayacak şekilde yapılan çevre düzeni planları ile ele alınmış, bu planlar da çoğunlukla yargı kararlarına konu olarak tartışmalı bir konum almışlardır. Sonuçta İl ölçeğinde teknik ve hukuki olarak nasıl bir planlama yapılması gerektiği konusu önemli bir boşluk oluşturmaktadır. 5216 Sayılı büyükşehir belediye kanununa göre büyükşehir belediyelerinin planlama yetkileri çok arttırılmış olduğundan dolayı, genişleyen sınırlar büyükşehir belediyesinin re'sen planlama yetkilerini de genişletmektedir. Bu genişleme planlamada yerel ihtiyaçların dikkate alınmasını zorlaştırabilir, bürokrasiyi arttırabilir. Bürokratik olarak bakıldığında eskisinden çok daha fazla planlama konusuyla karşı karşıya kalacak olan büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin ve teknik birimlerin bu yükü nasıl karşılayacakları ayrı bir sorun alanı olarak görülebilir.

Yeni kanun sonrasında büyükşehirlerin tüm ili planlamak için çevre düzeni planı hazırlamaları gerekmektedir. Ancak, bu planların nasıl planlar olacağı belirsizdir. Yine bu il çevre düzeni planları ile birlikte Kalkınma Ajanslarının yapacakları bölge kalkınma planı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının yapacağı Bölge Mekânsal Strateji Planları ve kurumsal belediyelerin yapacakları stratejik planların ilişkisi belirsizdir. Bu plan enflasyonu, illerin kalkınması önünde bir engel haline gelebilir. İl ölçeğinde yatırım kararları belirlenirken hizmetlerin nasıl bir örgütlenme ile sunulacakları ve yerleşimlerin nasıl gelişeceği ilişkisi belirsizleşmektedir. Bu da yatırımların takip edilmesinde ve verimliliğinde sorunlara sebep olabilir. İl düzeyinde tüm ulaşım yatırımları ve planlaması büyükşehir belediyesine geçmektedir. Ulaşım ana planı yapımına ilişkin mevzuat eksikliği ve il düzeyinde ulaşım ana planı yapımının bölgesel ve ulusal ulaşım ağlarıyla bütünleşme sorunu sebebiyle ulaşım alanında etkinlik ve verimlilik düşebilir.

Bunun yanı sıra, daha önce Valiliklerin ve İl Özel İdarelerinin yetkisinde bulunan çok büyük alanların İlçe Belediyelerinin yetkisine dâhil olmaları, ilçe belediyelerini daha önce bazı yer almadıkları bazı planlama süreçlerinde rol al-

maya mecbur bırakılmaktadır. Örneğin, Türkiye’de daha çok belediye sınırları dışında yer alan arkeolojik sit alanlarının büyük bir kısmı ilçe belediyelerinin denetimine geçmiştir. Böylelikle ilçe belediyelerinin koruma amaçlı imar planı yapım yükü artmaktadır. Daha önce çok fazla sayıda arkeolojik sitin koruma planları il özel idarelerinin ve valiliklerin yetkisindeyken, bunlar ağırlıklı ilçe belediyelerine devredilmiştir. Burada ilçe belediyeleri gerekli planları yapana, gerekli kapasite oluşturulana kadar sit alanlarının zarar görmesi ihtimali bulunmaktadır. Benzer şekilde tarihi kent merkezlerinde 5366 sayılı kanunla yenileme alanı belirleme yetkisinin büyükşehir belediyesine geçmesi sebebiyle ilçe merkezlerindeki tarihi alanlar ve kent merkezleri çöküntüleşebilir, mülkiyet sorunları yaşanabilir. Ayrıca, kentsel dönüşüm master planı ve kentsel dönüşüm alanı belirleme yetkilerinin büyükşehir belediyesinde olması sebebiyle, özellikle muhalefet partisinin iktidarda olduğu ilçelerde kentsel dönüşüm bir cezalandırma aracına dönüşebilir.

Ayrıca bunlarla ilişkili olarak, il ölçeğinde yaşanabilecek benzer bazı sorunlar aşağıda belirtilmiştir:

- Özellikle devir teslimlerle merkezi hükümet kuruluşlarına devredilen mülkler sebebiyle planlama yetkilerindeki merkezîyetçilik ve merkezi hükümet kurumlarının planlama yetkilerinin genişlemesi sorunları artabilir.

- Köy yerleşik alan planlamasının, köy geliştirme merkezlerinin yerini alan imar planlamasına bırakması, özellikle kent çeperindeki köylerde ortaya çıkacak sorunların artmasına sebep olabilir. Kentlerin gelişme akslarındaki köylerde köy yapısı hızla ortadan kalkabilir.

- İl özel idareleri tarafından belediye sınırları dışında yetkin olmayan planlama birimleri tarafından yapılan akaryakıt istasyonları ve sanayi tesisleri gibi yapılara ilişkin mevzi imar planları büyükşehir sınırlarına girdikten sorun yaratabilir.

Kapatılan il özel idarelerinin, belediyelerin ve mahalleye dönüştürülen köylerin mülkleri kanuna göre bir devir-teslim ve tasfiye komisyonu eliyle merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarına aktarılmıştır. Bu devirler sonrasında çok ciddi yeni sorunlar oluşma riski vardır. Bu risklerin önemli bir kısmı, merkezi hükümet kurum ve kuruluşlarının devredilen taşınmazlar sebebiyle planlama yetkilerinin genişlemesi ile yakından ilişkilidir. Bu sorun alanları aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- İl özel idaresine ait, kent merkezinde ve tarihi merkezde bulunan taşınmazların ilçe ve büyükşehir belediyelerine geçmesi sonrasında kent merkezlerinde yaşanacak dönüşüm sorunları artacak, yerel esnaf ciddi sorunlarla karşılaşabilecektir.

- Komisyonların mülkleri çok çeşitli kamu kurumlarına devretmesi sonrasında fiili olarak planlamada merkezileşme yaşanması (coğrafi ve mülkiyet genişlemesi) söz konusudur.

- Komisyonların mülkleri ilçe ve büyükşehir belediyelerinin sunacakları hizmetleri dikkate almadan dağıtması yeni planlama sorunlarına sebep olacaktır (yeni hizmet alanı ve sosyal donatı alanı ihtiyacı için plan değişiklikleri yapılması gerekebilecektir)

- Komisyonların mülk dağıtımı sonrasında oluşacak davaların planlama sürecinde oluşturacağı etki (davalar) yatırımların durmasına sebep olabilir.

- Borç devri sonrasında büyükşehir ve ilçe belediyelerinin devredilen mülklerin satışları kent içindeki kamusal alanların azalmasına sebep olabilir.

Yeni büyükşehir kanunu sonrasında Türkiye’de daha önce bulunmayan İl düzeyinde planlama kavramı ortaya çıkmıştır. Çok büyük alanları kapsayan illerin nasıl planlanacağı belirsizliğini korumaktadır. Gelecekte bu anlamda planlama, kırsal alan ve çevre sorunları yaşanabilecektir. Bu sorunlar:

- İl düzeyinde planlama ölçeği, dili ve sistematığının belirsizliği sebebiyle kentlerin gelişiminin yönlendirilememesi sıkıntısı ortaya çıkabilir.

- İl düzeyinde planlamada coğrafi farklılıklar (kıyı kentleri, lineer, yağ lekesi, sıçramalı ve yerleşim dışı alanı çok büyük kentler) sebebiyle yapılacak planlarda farklılaşmaya gitme zorunluluğu bulunmaktadır.

- Kentsel alan dışındaki kırsal alanın ve ekolojik hassas bölgelerin il düzeyi planlamasında denetim mekanizmaları (köyler yok, yakında boşalacaklar) bulunmaması sebebiyle büyük çevresel sorunların yaşanması olasılığı vardır.

- İl sınırlarını aşan konularda il düzeyi planlamanın nasıl yürütüleceği sorunu sebebiyle illerin bir arada planlanması sorunları belirebilir.

- İl düzeyinde planlamanın enerji, su kaynakları yönetimi, madencilik, ormanlar gibi konularda merkezi hükümet kuruluşlarıyla ilişkisinin kurulmasında yaşanacak zorluklar artacaktır.

- İl düzeyinde planlamanın merkezde yoğunlaşmış bir nüfusla katılım ve uygulama sorunları yaşanması kaçınılmazdır.

Yeni Kanun sınırları değiştirmiştir ancak büyükşehir belediyelerinin mevcut yetkileri eski kanuna göre belirlenmiştir. Planlama süreci ve planların nasıl yapılıp uygulanacakları da bu anlamda eski sistemle devam etmektedir. Yeni sınırlarda eski yetkilerin kullanımı planlama süreci açısından yeni sorunlara işaret etmektedir:

- İl-il üstü-il içi planlama kademelenmesi sorunları yaşanacaktır. Bu kadar geniş alanlarda plan kademelenmesinin nasıl olacağı sorgulanmalıdır.

- İl-il üstü-il içi planlama koordinasyonu sorunları yaşanacaktır. Sayıları çok artan ilçe belediyelerinin planlama süreçlerinin nasıl koordine edileceği sorunludur.

- Nazım ve uygulama imar planlarının kenarlaştırma, uyumlaştırma sorunları davalara sebep olacaktır.

- Mevzi imar planlarında artışlar gözlemlenecektir. Bu da parçacı kentleşme sorunlarını arttıracaktır.

- Kapatılan belde belediyelerinden ve il özel idarelerinden devredilen planlama süreçlerine ilişkin bilgi ve belgelerdeki ciddi eksiklikler bunların sebep olabilecekleri sorunlar önemli kayıplara sebep olabilir.

- İl ölçeğinde hâlihazır harita ve jeolojik-jeoteknik etüt eksikliği sorunları depreme hazırlık konusunda geç kalınmasına sebep olabilir.

- İl ölçeğinde planlama verisi temin etme sorunları yeni planların sağlıklı yapımını yavaşlatabilir.

- İl ölçeğinde ve genişleyen ilçeler ölçeğinde planlama askı süreci ve katılım sorunları (kimsenin olmadığı yerlerde kim katılacak?) yaşanacaktır. Bu da yeni dava süreçleri anlamına gelebilir.

- İmar süreçlerinde büyükşehir vesayeti, vatandaşın re’sen işlem için büyükşehir gitmesinin artışına sebep olabilir. Çok uzak ilçelerdeki vatandaşların merkeze gelme zorunluluğu vatandaşların külfetini arttırabilir.

- Belediye meclislerindeki temsil sorunlarının imar kararlarına yansımaları (küçük ilçelerin daha güçlü temsili sorunu), yeni rant ilişkilerinin kurulmasına sebep olabilir.

Kapatılan yerel yönetimlerin mülklerinin devredilmesi planlama için çok önemli olan mülkiyet sorunlarını beraberinde getirmektedir. Planların uygulanması ve kamusal alanların korunması riske girmektedir. Bu sorunlar aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

- Köylerin mahalleye dönmesi sonrasında Çevre ve Şehircilik Bakanlığının tebliği ve köylerde imar planı yapılarak 5543 sayılı iskân kanunu uygulamaları yapılabilecek mahalleye dönüşen köyler taşınabilecek, toplulaştırılabilecek ve yapılan imar planlarıyla köy kültürü ortadan kalkabilecektir. Bu da geleneksel tarım kültürünün ortadan kalkmasına, tarım sektörünün zayıflatılmasına sebep olacaktır.

- Meralar, yaylak, kışlak ve köy ortak mallarında tüzel kişilik kalktığı için TCK 154. madde suçunun ortadan kalması ve sadece kişi mülk korumasının kalması sebebiyle tarım alanları ciddi zarar görebilir.

- Devir-teslim-tasfiye komisyonlarının devrettiği özel idare mülklerinden kent merkezinde olanların dönüşümünün kentsel emlak piyasasına etkileri küçük esnafın aleyhine olacaktır.

- Komisyonun diğer kamu kurumlarına devrettiği mülklerdeki okul, sağlık ocağı gibi kamusal alanların satışı, devri uzun vadede kent içi kamusal alanların daha da azalması ve kamulaştırma maliyetlerinin artması ile sonuçlanacaktır.

Planlar sadece kentleşmeyi yönlendirmek için yapılmazlar. Ayrıca, yatırımların etkin ve verimli kılınmaları, yatırım ve planlama süreçlerinin koordinasyonunun sağlanması için de yapılırlar. Yeni Kanun bu anlamda da yeni sorunlara işaret etmektedir:

- Kent içi hizmetlerde yatırımcı kuruluşlar ile planlama otoritesi arasındaki ilişkinin daha da zayıflaması, koordinasyonun zorlaşması ile sonuçlanabilir.

- İlçe belediyelerinin planlama kapasitesinin yetersizlikleri, ilçe belediyelerinin planlama birimlerinin yapılaşma sürecine doğru baskılanmasını, ilçe belediyelerinin planlamayı yönlendirememesi sonucunu ortaya çıkaracaktır.

- YİKOB'ların etkisizliği, il düzeyinde yatırımlarla planlamanın ilişkisinin kuracak mercininin yokluğu, İl düzeyinde kamu yatırımlarının koordinasyonunun güçleştirecektir.

- Büyükşehir ve ilçe belediyelerinde planlama süreçlerinde plancının yeterlilik ve yetkinlik sorunları, karne sisteminin yenilenmesi meselesi planların ehil kişilerce yapılmasını sıkıntıya sokabilir.

İmar ve kent planlaması aynı zamanda vatandaşların yapılarına ilişkin bir hizmet sürecidir. Yeni büyükşehir Kanunu, imar hizmetlerinde maliyet ve külfetin artması, süreçlerdeki bürokrasi ve yozlaşmanın artması riskini taşımaktadır:

- Vatandaşların planlama hizmetine dâhil olabilmek için il içerisinde ilçe-kent merkezine daha çok gelmeleri zorunluluğu ortaya çıkabilir.

- Planlama hizmetinin maliyetinin artabilir.

- Planlama hizmetinde taşeron kullanımının artması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu da planların daha rant odaklı yapılması sonucunu getirebilir.

- Planlama hizmetinin daha da fazla yapılaşma süreci olarak algılanması, yapı yoğunluklarını ve bütüncül olmayan planlama uygulamalarını arttırma riskini taşımaktadır.

Yukarıda ifade edilen sorunların her biri birbirinden farklı nitelikteki coğrafi ve mekânsal gelişim çizgileri ve tarihsellikleri bulunan farklı büyükşehirlerde farklı şekillerde tezahür ettikleri ve sorun alanlarının farklılaştığı görülmektedir. Örneğin Ankara Büyükşehir Belediyesi örneğinde henüz re’sen yetkilerini kullanma durumlarının fazla gerçekleşmemesinden kaynaklı olarak il ölçeğinde planlama süreçlerinde ve beklentileri yükselen vatandaşlara hizmet sunumunda sorunla karşılaştığı görülmektedir (Şahin, 2016). Burada 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 3194 Sayılı İmar Kanunu uyarında büyükşehir belediyelerinin mahalle ölçeğindeki mekânsal planlama yetkilerinin ihtiyari nitelikte olması önemli görülebilir. Oysa ilçe belediyelerinin il ölçeğindeki planlama sorunları ve yatırım koordinasyonu hariç neredeyse diğer tüm sorun alanlarında çeşitli sıkıntılar yaşadıkları görülmektedir. Sınır genişlemesi sonrasında kapatılan belde belediyelerinin ve köylerin sakinlerinin planlama sorunlarını taşıdıkları ilk kademenin ilçe belediyelerinin imar birimleri olması bunda etkili olmuştur. Ayrıca, ilçe belediyelerinin kapatılacağına ilişkin söylentilerin de bu sorun algısında etkili olduğu söylenebilir. Hem büyükşehirlerde hem de ilçe belediyelerinde yatırımlarla mekânsal planlamanın koordinasyonu konusunda sorun algısının düşük olması ise henüz bu alanda sorun yaşanmamasına ve zaten stratejik planlarla mekânsal planlar arasındaki ilişkinin zayıf görünmesine bağlanabilir. Ankara gibi geniş yetki alanına sahip büyükşehir belediyelerinde benzer sorunların yaşandığı söylenebilir.

Öte yandan, kıyılarda yer alan, yerleşim alanlarının görece olarak dağınık ve merkezi büyük bir yerleşimden yoksun olduğu büyükşehirlerde daha farklı sorunların yaşanmakta olduğu görülmektedir. Bu sorunların başında dağınık yerleşim yapısının kentsel gelişim süreçlerinin eşgüdümünün sağlanması için büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki iletişim ve etkileşimin artırılmasıdır. Örneğin Muğla gibi Türkiye’nin en uzun sahil şeridine sahip, turizmden kaynaklı gelişme baskılarının çok yoğun olduğu bölgelerde koruma alanlarıyla gelişme kaynaklarının uzlaştırılmasında, kentsel hizmetlerin sunumunda gerekli mülkiyet sorunlarının çözümünde büyük zorluklar yaşandığı bilinmektedir. Yeni büyükşehir Kanunu ve öncesinde 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin planlama yetkilerinin fiilen ve mevzuat gereği aşırı arttırılmış olması bu tür bir eşgüdümün ortaya çıkmasını engellemektedir. Kıyıların kullanımında yapılması gerekli olan planlama çalışmalarında bu sebeple ciddi sorunlar yaşanabilmektedir.

Esas olarak kentsel gelişme deseninin genel yapısı ile planlama süreçleri arasındaki boşluklar büyükşehir belediye sisteminde ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasındaki planlama yetkilerinin kullanımı açısından sorun yaratma potansiyeline sahiptir. Genel olarak yerleşimler eklenerek yani mevcut kentsel makro formun genişlemesi yoluyla ya da yakındaki başka yerleşimlerin

büyümesi yoluyla gelişebilir. Türkiye’de büyükşehirlerin genel olarak birinci seçenekte “yağ lekesi” olarak adlandırılan büyüme anlayışıyla kentleştikleri bilinmektedir. Ancak, özellikle Karadeniz ve Akdeniz Kıyı sahillerinde “sıçramalı” olarak da adlandırılan, yakındaki yerleşimlerin gelişmesi şeklindeki büyüme eğilimlerine de rastlanmaktadır. Antalya, Trabzon sahili, Samsun gibi büyükşehirlerde görülen bu tür büyüme eğilimlerinin mevcut mekânsal planlama süreçleri açısından sorun oluşturma potansiyelinin bulunduğu görülmektedir. Bir yandan İlçe belediyeleri yerel kalkınma adı altında ihtiyaçlarının çok üzerinde nüfus projeksiyonlarına dayalı olarak büyük alanları imara açma eğilimine girmekte, bir yandan da büyükşehir belediyeleri bu gelişimlere çeşitli gerekçelerle müdahale etmeye çalışmaktadır. Müdahalede en temel araçlardan birisi olarak görülen çevre düzeni planlarının yapımında eşgüdüm ve katılım bunun için çok önemlidir. Ancak, çoğu zaman hızlı hareket edilmesi adına gerekli eşgüdüm sağlanmadan yapılan üst ölçekli planlar büyükşehir sınırları içindeki yerleşimlerin sağlıklı bir şekilde planlanmasını engellemekte, altyapı maliyetlerini arttırmaktadır. Büyükşehirlerin merkez yerleşme alanlarında tarihi kent dokularında, sit alanlarında ve merkezi iş alanlarında benzer eşgüdüm sorunları yaşanmaktadır.

## **Sonuç**

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının tartışılmaya başlamasının ve kısmen yasalaşmasının üzerinden yaklaşık on yıldan fazla bir süre geçti. Bu süre özellikle mekânsal planlama açısından sonuçları tartışabilmek için yeterli deneyimin ve birikimin oluşmasına olanak tanımıştır. Özellikle kamu yönetimi ile şehir ve bölge planlama disiplinleri mekânsal planlama açısından yapılan gözlemler yaşanan yeniden ölçeklenme sürecinin mekânsal planlamadaki sorunları çözme açısından başarılı sonuçlar getirmediğini göstermektedir. Bunun temel sebebinin, yapılan yeniden ölçeklemelerin daha iyi bir mekânsal planlama faaliyeti gerçekleştirmeyi değil planlamayı bir araç olarak kullanmayı hedeflemeleri olduğu söylenebilir. Özellikle inşaat sektörü odaklı bir makro ekonomik politikanın sürdürülebilir kılınması için kentsel toprakların ve kırsal alandaki arazilerin her türlü kullanıma açılması için mekânsal planlamanın kullanılması yeniden ölçeklenmede de mekânsal planlama açısından önemli savrulmalara sebep olmuştur.

Gelinen noktada mekânsal planlama açısından hem yerel yönetimler hem de merkezi yönetim düzeyinde iki ayrı çatışma alanı ortaya çıktığı görülmektedir. Bu iki çatışma alanı aşırı yetki tekelleşmesinin ortaya çıktığı büyükşehir belediyeleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi süper bakanlıklar çevresinde şekillenmektedir. Büyükşehir belediyeleri özelinde bakıldığında teknik olarak büyük zorluklar içeren bir planlama sorununun bütünsellik ve bütünlüklük kavramlarıyla meşrulaştırılmaya çalışılmasının ortaya çıkan planlama sorunlarını çöz-



mekte yetersiz kaldığı söylenebilir. Çünkü, planlamada demokratik katılım süreçlerinin işletilmesi, kurumlar arası işbirliği ve eşgüdümün sağlanması, yeni ortaya çıkan yetki alanını planlamak için gerekli veri ve teknik kapasitenin oluşturulması gibi konularda ciddi sıkıntılar yaşanmaktadır. Öte yandan merkezi hükümet düzeyinde mekânsal planlamayı farklı çerçevelerde tanımlamaya çalışan süper bakanlıkların ise daha farklı bir sorunla karşı karşıya kaldığı söylenebilir. İnşaat sektörünün gelişmesine bağımlı hale gelen makro ekonomik değişkenlerin istikrarının sağlanması artık Bakanlıkların kullanacakları mekânsal planlama yetkileriyle kotarılamayacak bir duruma gelmiştir. Artık Türkiye’nin tüm sektörlerin dinamiklerini dikkate alan yeni nesil bir kentleşme politikası tanımlaması ihtiyacı hissedilmektedir. Ancak bunun için bu süper bakanlıkların daha önce kullandıkları aşırı yetkilerin sonuçları ile yüzleşmesi ve bu alandaki hataların ortaya konması ve düzeltilmesi gerekmektedir. Bu tür bir yeni politika yapma süreciyle mekânsal planlama açısından ortaya çıkan karmaşık sorunlar çözülebilir.

Ancak ortada çok daha önemli bir sorun bulunmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısının gündeme gelmesinden ve kısmen uygulanmasından itibaren, mekânsal planlama önce yerel yönetimler daha sonra da merkezi yönetim tarafından çoğunlukla bir araç olarak görülmüştür. Bu araçsallık ise kendi içinde mekânsal planlamaya dair bir tartışmaya dayanmamakta, planlamanın noktasal ve parçacı ayrıcalıkların dağıtımı ve el yordamıyla hareket etmenin bir aracı olarak görülmesi sonucunu doğurmuştur. Mekânsal planlama yetkilerinin dağıtımında her seferinde bir tarafa “her tür ve ölçekte planlama” yetkisinin verilmesi, ortaya çıkan noktasal sorunların çözümü için hukuki bir araç bulma kaygısını yansıtmaktadır. Pratik olarak bunun sonucu, idarelerin konuştukları planlama kavramları kimi zaman üst ölçekli ve oldukça kavramsal yönü ağır basan kavramlar olsa da, yapılanın uygulamaya en yakın ve en kestirmeden uygulamaya yol veren nazım ve uygulama imar planları olmasıdır. Neredeyse yetkisi artan her idare bu anlamda bu ölçeklerde hızlı sonuç almaya çalışmaktadır. Bu sebeple Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının mekânsal planlamaya en derin etkileri planlamanın içeriğinin boşalması, planlamanın uygulamanın tahakkümü altına girmesi ve Türkiye’de mekânsal planlamanın özgünlüğü ve derinliği konusunda kamu yönetimi içindeki tartışmaların yüzeyselleşmesi olarak özetlenebilir.

## Kaynakça

- Andersen, H. (2008). “The emerging Danish government reform - centralized decentralization”. *Urban Research & Practice*, 1 (1), 3-17.
- Ansel, C. (2000) “The Networked Polity: Regional Development in Western Europe”, *Governance*, 13, 303-333.
- Arboleda, M. (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.  
<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12290>
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, 10(2), 182–222.  
Retrieved from  
[http://metropolitanstudies.as.nyu.edu/docs/IO/222/Brenner\\_Peck\\_Theodore\\_2010\\_Global\\_Networks\\_final\\_PDF\\_file.pdf](http://metropolitanstudies.as.nyu.edu/docs/IO/222/Brenner_Peck_Theodore_2010_Global_Networks_final_PDF_file.pdf)
- Büchs, M. (2009) “Examining the Interaction between Vertical and Horizontal Dimensions of State Transformation”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 35-39.
- Castells, M. (2000) “Materials from an exploratory theory of the Network Society”, *British Journal of Sociology*, 51, 5-24.
- Fedeli, V. (2016). Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation? *Raumforschung Und Raumordnung*. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0430-7>
- Fricke, C. (2016). Metropolitan Regions as a Changing Policy Concept in a Comparative Perspective. *Raumforschung Und Raumordnung*, 75, 291–305.  
<https://doi.org/10.1007/s13147-016-0450-3>
- Geppert, A. (2017). Vae Victis! Spatial Planning in the Rescaled Metropolitan Governance in France. *Raumforsch Raumordn*, 75, 225–241.  
<https://doi.org/10.1007/s13147-017-0492-1>
- Howitt, R. (1998) “Scale as Relation: Musical Metaphores of Geographical Scale”, *Area*, 30, 49-58.
- Jessop, B. Brenner N. ve Jones M. (2008) “Theorizing Socio-spatial Relations”, *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 389-401.
- Oliveira, C. ve Breda-Vázquez, I. (2010) “Contradictory Rescaling: Confronting State Restructuring and the Building of New Spatial Policies”, *European Urban and Regional Studies*, 17:4, 401-415.
- Pierre J. ve Peters G. (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, S.Z. (2016) 35. “Yeni Büyükşehir Kanununun Mekânsal Planlamaya Etkileri: Ankara Örneğinde Çatışma ve Çelişkiler" KAYSEM 2016 Bildiriler Kitabı. Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Tomás, M. (2012). “Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 36:3, 554-567.
- Tomàs, M., Metropolitane, S., Spanien, G. ·, Metropolitansierung, ·, Institutionen, ·, Regierung, L., ... Tomás, M. (2017). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain Metropolitan Governance erklären: Das Beispiel Spanien. *Raumforschung Und Raumordnung*, 75, 243–252. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>
- Zimmermann, K. (2017). Re-Scaling of Metropolitan Governance in Germany Re-Scaling stadtreionaler Planung in Deutschland Zusammenfassung Deutschland verfügt über keine natio- nal einheitliche Politik für die Organisation stad-regionaler Politik. Vielmehr können wir seit Jahrz. *Raumforschung Und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, 75(3), 253–263. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0480-5>
- Zimmermann, K., & Getimis, P. (2017a). Metropolitan Governance in Europe. *Raumforschung Und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, 75. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0491-2>
- Zimmermann, K., & Getimis, P. (2017b). Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: an Introduction to the Special Issue. *Raumforsch Raumordn*, 75(3), 203–209. <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0482-3>

