

Ankara Büyükşehir Belediyesi: Kamu Yararı Kavramı Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm

Ankara Metropolitan Municipality: Urban Regeneration within the framework of the concept of public good

Fatma Şule Balcı*

Öz: Bu çalışma öncelikle siyasi ve hukuki bir terim olarak kamu yararı kavramını ele almakta ve kavramın, kentsel alandaki yapısal sorunların çözümünü kentsel dönüşüm projelerinde gören Ankara Büyükşehir Belediye uygulamalarında nasıl ele alındığını anlatmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda, Ankara’da Büyükşehir Belediye Başkanı olarak görev yapmış olan Murat Karayalçın ve İ. Melih Gökçek döneminde Ankara kenti düzeyinde kavramın ele alınış biçimi üzerinde durulacak ve kentsel dönüşüm projeleri bağlamında eleştirel bir perspektiften sürecin gelişim dinamikleri ortaya konmaya çalışılacaktır. Metinde ele alındığı üzere küreselleşme süreci farklı politik kökenden gelen siyasileri benzer nitelikli politikalara sürüklemiş, kamu yararı kavramının ele alınışındaki farklılaşma daha çok söylem düzeyinde kalmıştır

Anahtar Kelimeler: Kentsel Dönüşüm, Kamu Yararı, Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Murat Karayalçın, İ. Melih Gökçek.

Abstract: This paper is dealing with the concept of “public good” as a political and legal term, and shedding light on how it had been evaluated by the Mayors of Ankara in the last twenty years period, with specific reference to the urban regeneration projects in Ankara Metropolitan area. Thus, the depiction of the explanation of the conditions that structured the policies of Ankara Metropolitan Mayors, Murat Karayalçın and İ. Melih Gökçek is also considered as a key question. Here, the author acknowledges the impact of globalisation as a major process in shaping the problems of urban space and the policies of these Mayors. As it has been shown in the text, globalisation as a process leads to a resemblance in the policies of different political stances. Henceforth, the meaning of the term “public good” is differentiated mostly in the rhetorics.

Keywords: Urban Regeneration, Public Good, Ankara, Ankara Metropolitan Municipality, Murat Karayalçın, İ. Melih Gökçek.

1. Giriş

Kentleşmenin getirdiği sorunların çokluğu, yoğunluğu ve uzun süreden beri çözümsüz kalması yüzünden ülkemizdeki şehirleşme olgusu; aşırı, sağlıksız ve sahte gibi sıfatlarla nitelendirilir olmuştur. Böyle bir değerlendirme toplumumuzun üst ve orta sınıflarınca benimsenen ve kolayca önerilen kentleşmeyi önleme ya da yavaşlatma amacını güden politika önerilerinin gerekçesini oluşturmaktadır. Uzun yıllardır; yolsuzluk, denetimsizlik ve kentleşmenin tüm sorunlarından yakınma havası içinde ele alınmış ve özellikle siyasal partiler vasıtasıyla tutarlı bir tartışma ortamına kavuşamayarak “bozuk düzenin” günlük hayattaki sık karşılaşılan haline dönüşmüştür. Çevre ülkelerde öngörülen, kentleşmeyi yavaşlatmaya dönük politikaların ise kapitalist sistemin rasyoneli içinde uygulama olanağının bulunmadığı son kırk-elli yıllık dünya deneyimiyle açıklığa kavuşmuş ve az gelişmiş ülkelerin kentleşme sorunlarının yapısal bir nitelik taşıdığı konusunda neredeyse bir oydaşmaya varılmıştır.

* İletişim yazarı: F. Ş. Balcı, e-posta:sulebalci@gmail.com

Kentsel alanda hukuk düzenlemelerinin değişken karakteri ülke içindeki kaynakların kullanım, bölüşüm ve dağıtım, yeniden-dağıtım stratejilerini yansıtan karakteriyle önemlidir. Rant yaratma potansiyeli taşıdığı her noktada korunması öngörülen varlıkların talanına yol açan, hak kayıpları yaratacak nitelikte eylem ve işlemlerin yapıp yapılamayacağı önemli bir politik tartışma konusudur. Böylesi düzenlemelerin kanun koyucu tarafından yapılamaz görüldüğü noktada bile yenilenebilmesi kentleşme sorunlarının karmaşık doğasını ortaya çıkartan uygulamalardır. Açıkça söylenebilir ki; kentleşme sorunları bir kez ortaya çıktıktan sonra, bu sorunları ortaya çıkmadan önceki haliyle tanımlamak ve çözüm önerileri getirmek imkânsız hale gelir ve bu durum Türkiye gibi ekonomik ve toplumsal alanda hızlı ve köklü dönüşümler yaşayan toplumlar için kaçınılmazdır.

Türkiye’de kentsel alanda son kırk yılda meydana gelen değişim dengeleri altüst etmekle kalmamış, hukukun toplumsal değişmenin ve daha işler, modern bir yapı oluşturmaın temel motoru olarak alınmasını da imkansız hale getirmiştir. Bu düşünce giderek güncel sorunlara uzun vadeli yanıtlar yerine gündelik çözümleri öne çıkartmıştır. Kapitalist gelişmenin hukuk aracılığıyla düzenlenebilir olduğunu var sayan anlayışın giderek bu süreçte zayıflaması kaçınılmazdır. Başarısızlık sadece bize özgü de değildir. Nedenleri Türk siyasal kültüründe aramak gecekondur, kente karşı suç, alt yapı eksikliği, siyasal katılım eksikliği, konut açığı gibi kentsel sorunların uluslararası niteliğini düşündüğümüzde esasen modernleşmeyle ilgilidir. Bu noktada temel sorun bize özgü olmayan bu sorunlara verilen yanıtın niteliğine ilişkindir.

2. Siyasal ve Hukuksal Bir Kavram Olarak Kamu Yararı

Sosyal ve ekonomik haklara hayat kazandıran ana etkenlerden biri, siyasal iktidarın davranışlarına kamu hizmeti anlayışının egemen olmasıdır. Bu, piyasa aracılığıyla belirlenen kar ve kazanç güdüsünün egemen olmadığı geniş bir kamusal alanın var olması anlamına gelir (Boratav, 2000: 26). Refah devleti anlayışının ve sosyalist pratiklerin ortaya koyduğu biçimiyle; ormanların korunmasından sağlık hizmetlerine, enerji üretiminden piyasanın talep etmediği bilimsel alanların geliştirilmesine kadar toplum hayatının çok geniş bölümlerinin kamunun sorumluluğu içinde görüldüğü bir dönemden söz edilmektedir. Bu alanlarda fiyatlandırma yoktur. Hizmet sunanın satıcı, hizmetten yararlananların müşteri konumunda bulunmaları ve hizmet sunumunun ön koşulu olarak piyasada belirlenen bedellerin ödenmesi söz konusu değildir. Karlılık bu tür faaliyetlerin sürdürülmesinin temel koşulu olarak görülmez. Dolayısıyla piyasaların yönlendirdiği, bir anlamda, herkesin efektif talebi, yani piyasaya yansıyan parasal gücü doğrultusunda belirlediği kaynak tahsisi kararlarının dışında, belli ölçülerde seçim süreçleri sonunda belirlenen geniş bir kamusal alan oluşmuştur (Boratav, 2000: 26–27). Bu alanda yapılacak olan uygulamalar kamu yararının somutlaştığı alanları oluşturacaktır.

2.1. Siyasal Bir Kavram Olarak Kamu Yararının Farklı Anlamları

Siyasal olarak kamu yararı kavramı, 1789 Fransız Devrimi sonucunda o zamana kadar başat kavram olan ve Anglo-sakson liberal geleneği kökenli “ortak iyilik” kavramına tepki olarak yaygınlık kazanmıştır. Bu kavram, bireysel yararların toplumun yararı ile çelişebileceğini kabul eder. Yani, bireysel yararların toplamı, toplum yararına eşit değil, ondan farklı olabilir, kendi varlığı olan ayrı bir şeydir. Jean Jacques Rousseau’nun genel irade fikrine ve onun toplumun çıkarının, tek tek bireylerin çıkarları toplamından daha fazla olduğu görüşünden esinlenen bu görüş; bireysel yararın toplumun yaşayışını yasa koyucunun gözünde olumsuz etkilediği noktada, kamu yararının, yasa koyucunun iradesi ile belirlenmesini ön görür. Bu yolla, bireye tanınmış olan haklar, kamu yararı ön planda tutularak, sınırlandırılabilir hale gelir. Bu anlayış kamu yararını birey çıkarı karşısında üstün görür. Öte yandan, kamu yararı bir keyfiyeti ifade etmez. Bu hukuk alanında etkin bir biçimde tanımlanır. Anayasada, yasalarda ya da yönetmeliklerde ortaya konur. Somuta indirildiğinde, kamu yararında temel olan düşünce, toplumun, halkın yararınıdır. Söz edilen halk ise, kamu yararının öncelikle yöneltileceği yoksul ve fakir kitlelerin oluşturduğu çoğunluk olmalıdır (Keleş, 1993: 115).

Anglo-sakson kökenli bireyci yaklaşıma göre ise; kamu yararı, bireysel yararların ağır bastığı ya da onların toplamından oluşan bir kavramdır (Keleş, 1993: 95). Dolayısıyla, her bir bireyin kendi çıkarının peşinde koşması toplumda ortaya çıkacak olan yararı büyüten bir işlev taşır. Yine bu görüş; kamu yararını, bir topluluğun bütün üyelerinin ortaklaşa sahip oldukları yararların toplamından ibaret sayar. Bu yaklaşıma göre, güvenlik, savunma, para değerinin korunması ve yerel yönetimlerce saptanan en az sağlık ve refah standartları, kamu yararına olan şeylerdir (Keleş, 1993: 96). Bireyci liberal görüş Adam Smith'ten başlayarak; bireylerin çıkarlarının maksimize edilmesiyle toplumsal yararın da maksimize olmasının mümkün olduğunu savuna gelmiştir. Aksi halde kaynakların kullanımında etkinlik ve bireylerin özgürlükleri kısıtlanacaktır.

Gerek Kant'ın, gerek bütün olarak klasik liberalizmin bireyin temel ontolojik gerçeklik olduğunu vurgulaması, doğal olarak, toplumun varlığının bireye nispetle ikinci planda düşünülmesine yol açar. Dolayısıyla, birey, bazı yazarlarca ondan daha gerçek ve daha yüksek bir varlık olduğu düşünülen toplum, millet, sınıf gibi herhangi bir bütünün amaçlarını gerçekleştirmenin aracı değildir. Dolayısıyla, bireyin kendi dışındaki varlıkların amaçları için araç olarak kullanılması hoş görülmez. Klasik liberalizm, toplumun çıkarı, kamu çıkarı, toplumun iyiliği, ortak iyi gibi kolektif bütünlere hasredilen kavramların ne olduklarının belirsiz olduğuna inanır. Bireylerin bireysel çıkarlarının dışında ve onlara üstünlük taşıyan birtakım ortak çıkarlar olabileceği fikrini benimsemez. İyilik bireylerin iyiliğidir. Toplumun iyiliği müphem, muğlak bir kavramdır. Bir bireyi toplumun veya başka bir bütünün iyiliği için kullanmak demek, onu, bir nesne gibi muamele ederek kişilikten uzaklaştırmak, “şeyleştirmek” ve onu başkalarına kurban etmek demektir (Yayla, 1992: 141).

Liberalizme göre, bir kolektif bütünün çıkarı olsa olsa üyelerinin bireysel çıkarlarının toplamı olabilir ki, bu formül de ortak çıkarı cisimlendirmeye yeterli değildir. Bu tarz bir ekleme çıkarma, hem yapılamaz, hem de teorik olarak yapılabilir de fiilen uygulanabilir değildir (Yayla, 1992: 141-142). Liberal perspektife göre bir konuda herkesin hemfikir olması nadiren görülür ve ancak bu durumlarda belki bir ortak çıkarın varlığından söz edilebilir. Örneğin milli savunma konusu, üzerinde herkesin oybirliğine varabileceği ender konulardandır ve burada bir ortak çıkar olduğu söylenebilir. Buna benzer birkaç istisnai durum dışında ortak çıkardan söz etmek liberallere göre anlamsızdır.

Nitekim Türkiye'nin neo-liberal dalgayla buluştuğu 1980'li yılların en önemli dönüşümlerinden biri, kamu hizmeti ve kamu çıkarı anlayışının çok ciddi bir aşınmaya, hatta giderek tasfiyeye uğraması olmuştur. Bu dönüşüm adım adım gerçekleşmiştir. Piyasalara gereksiz ve etkili olmayan kamu müdahalelerini kaldıran makul rasyonel görünüşlü kararlarla başlamış, devletin asli görevlerine dönmesi gerekçesiyle, kaynak tüketen kamu işletmelerinin tasfiyesiyle genişlemiştir. Sonunda, bu asli görevler olarak nitelendirilen eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi alanların da ticarileşmesi, müşteri-satıcı bağlantılarına teslim edilmesi, bir zamanlar en dokunulmaz sayılan kamu hizmetlerinin bile satılıp, satın alınan sıradan ticari işlemlere dönüştürülmesi gündeme gelmiştir (Boratav, 2000: 26-27).

1980'li yıllarda başlayan değişme sürecinde üç temel çizgi vardır. Birincisi, merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki denge yerel yönetim lehine değişmiş yerelleşme süreci hız kazanmıştır. İkincisi, yerel yönetimlerin en az düzeyde olan işgücünün kendini yeniden üretmesine katkı işlevi hemen tümüyle ortadan kalkmıştır. Üçüncüsü, yerel düzeyde özelleştirme uygulamaları ile sermaye birikimine katkı işlevi genişletilmiştir ve bu özellik, yerelleştirmenin bir nihai amaç değil özelleştirme politikası açısından bir ara durak olarak değerlendirildiğini ortaya çıkarmıştır (Güler, 2006: 254-255).

Yerel düzeyde özelleştirmenin amacı, yerel hizmetlerin görülmesinde kamu kesiminin rolünü azaltmak, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve dağıtılması görevini, kar etmenin mümkün olduğu alanlarda kamudan alarak özel firmalara vermektir. Söylemde amaçlanan, daha ucuz, yeniliklere açık bir biçimde, siyasal kayırmacılıktan uzak, etkin ve rasyonel bir personel politikası ile hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamaktır. Yeminli özel teknik bürolar, halk otobüsleri, çöp toplama hizmetinin özel firmalar eliyle sağlanması bu anlayışın örneklerindedir (Keleş, 1993: 140). Fakat yerelde Türkiye'deki özelleştirme faaliyeti ve tahsislerin yapılaş biçimi, istisnai olanlar hariç, hizmetlerin

ucuzlamasını getirmediği gibi siyasal kayırmacılığın da yoğun biçimde görüldüğü uygulamalara yol açmıştır.

Küreselleşme dönemi olarak da adlandırılan ve özellikle 1990 sonrası dünyasını ifade eden dönemde, 1980'in mirası etkisini arttırmış, Türkiye siyasal ve toplumsal yaşamında¹ neo-liberal ekonomik politikalar büyük bir ısrarla uygulanmıştır. Anılan dönem, kamu yararı kavramının büyük ölçüde, çığnendiğinde yaptırımın sınırlı olduğu, hukusal bir ilke olarak yasal düzenlemelerde yer alan bir hüküm haline gelmiştir. Buna karşılık bireysel çıkar savunusu ise tartışılmaz bir değer olarak kamuoyu yapıcılarınca öne çıkarılmış ve tavizsiz savunulmuştur.

2.2. Hukuk Sisteminde Kamu Yararı Kavramı

İdari fonksiyonun amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. İdari fonksiyonun konusunu oluşturan kamusal iş ve faaliyetlerin çok büyük bir kısmı, özel kesim tarafından ya yürütülemez ya da karlı olmaması nedeniyle yürütülmez (Günday, 2002: 16). İdare, fonksiyonunu yerine getirerek kamu yararını gerçekleştirmek için, özel kişilere oranla üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmıştır. Özel kişiler arasında eşitlik ilkesi geçerli olup, hiçbir kişinin iradesi bir başka kişinin iradesine üstün sayılmaz. İdareyi özel kişilerle eşit görmek, özel çıkarlar karşısında kamu yararının gerçekleştirilmesini imkansız kılar (Günday, 2002: 16-17).

Kamu yararını sağlamaya yönelik olan ve kamu gücü kullanılarak yerine getirilen idari fonksiyon sürekli bir devlet fonksiyonudur. Yasama ve yargı fonksiyonlarının zaman zaman icra edilmelerine karşılık, idari fonksiyon her an icra edilir. Ayrıca idare kendiliğinden harekete geçer ve fonksiyonunu yerine getirir. Bunların yanı sıra idari fonksiyon bireyler ile doğrudan doğruya her an bağlantılı olan bir devlet fonksiyonudur. İdare bireylerin can ve mal güvenliğini sağlar, sağlık ve eğitim tesisleri kurar ve işletir, yolları yapar, suyu, elektriği, hava gazını getirir (Günday, 2002: 17).

Bununla birlikte idarenin faaliyetlerinin nelerden ibaret olduğu ülkede geçerli ekonomik, sosyal ve siyasal düzenin gerekleri ile bağlıdır. Şöyle ki; ülkede liberal bir düzen geçerli ise, idarenin görev ve faaliyetleri, esas itibarıyla toplumun dış ve iç güvenliğinin korunması ve sağlanmasından ibarettir. Zira liberalizm kamu yararının, bireylerin ve toplulukların serbest rekabet içinde yürüttükleri faaliyetleri ile gerçekleşeceğine inanır. Bu nedenle liberal devlet, bireylerin ve toplulukların faaliyetlerinin toplumun dış ve iç güvenliğini sarsmaması için önlemler almakla yetinir ve dış ve iç güvenliği bozulması halinde ve sadece bu hal ile sınırlı olarak toplumsal yaşama müdahale eder. Dolayısıyla, liberal bir devletin yasa koyucusunun idareye vereceği görevler de dış ve iç güvenliğin sağlanıp korunmasından ibarettir. Buna karşılık sosyalizm, kamu yararının bireylerin ve topluluklarının faaliyetleri ile değil ve fakat bizzat devletin üstlenip yürüteceği hizmet ve faaliyetlerle gerçekleşebileceği düşüncesine dayandığından, sosyalist bir devlet idaresinin görevleri toplumsal yaşamın her anına ve yönüne yapılan sayısız müdahalelerden oluşur. Liberal devlet ile sosyalist devletin oluşturduğu iki aşırı uç arasında ise sosyal devlet yer alır. Sosyal devlet aslında serbest rekabet ve devletin ekonomik ve sosyal yaşama karışmaması esasına dayanan liberalizmin ve onun ekonomik düzeni olan kapitalizmin bir inkarı olarak ortaya çıkmamış, tam tersine rekabetçi kapitalizmi ve liberal devleti değişen koşullara uyarlayarak daha çağdaş bir biçime sokmak amacıyla yönelik olmuştur. Şöyle ki, sosyal devlet de, tıpkı liberalizm gibi, bireylerin ve topluluklarının serbest rekabet içinde yürüttükleri kimi bazı faaliyetleri ile kamu yararının gerçekleşebileceğine inanmaktadır. Ancak sosyal devlet, liberal devletin tersine, bazı alanlarda kamu yararının gerçekleştirilebilmesi, sosyal barış ve sosyal adaletin sağlanabilmesi için, bizzat kendisinin de bazı faaliyetleri üstlenerek yürütmesinin ve böylece toplumsal yaşama müdahale etmesinin zorunlu olduğunu kabul etmektedir (Günday, 2002: 18-19). Sosyal bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti toplumsal yaşama ve iktisadi hayata yerel düzeyde merkezi örgütün taşra teşkilatlarının yanı sıra yerel yönetimler aracılığıyla müdahale eder. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kamu yararını gözetme yükümlülüğü hem idarenin bütünlüğü ilkesinden hem de hukuk devleti ilkesinden kaynaklanan bir yükümlülüktür.

Hukuk devleti ilkesi Anayasanın 2. maddesinde; Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılmıştır. Bu ilke, ülke içinde yaşayan kişilere hukuk güvencesinin sağlanması ve yöneticilerin de hukukla bağlı oldukları bir devlet biçimine işaret eder. Hukuk devletinin gerçekleşmesi hukukun kaynakları arasındaki hiyerarşinin gözetilmesini zorunlu kılar. Buna göre; Parlamentonun yapacağı yasaların anayasaya uygunluğun yanı sıra bu yasaları uygulayacak olan yönetimin de hukuka bağlı kalmasının kamu gücüyle sağlanabilmesi büyük önem arz etmektedir. Anayasanın yönetimin hukuka bağlılığının sağlanması bakımından ele alınması gereken hükmü 8. maddede yer alır. Buna göre; “yürütme yetkisi ve görevi (...) Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirilir”. Bir diğer nokta ise Anayasa hükümlerinin yasama ve yargının yanı sıra yürütme organlarını ve idare makamlarını da bağlayacağına açıkça ifade edilmiş olmasında görülen vurgudur (Sabuncu, 2006: 83-89). Hukukun üstünlüğü ilkesini ortaya koyan bu ibare yasaların tüm yönetsel organlar için bağlayıcı olduğunu ve yargı kararlarının yasama ve yürütme gücüne uyulması gerekli kararlar olduğunun altını çizmektedir.

Yerel düzeyde hukukun üstünlüğü ilkesinin korunabilmesi yönetsel organların Anayasaya, yasalara, yönetmeliklere ve yargı kararlarına uyması ile sağlanabilir. Türkiye’de bu durum aksine birçok uygulama yerel düzeydeki uygulamalarda ortaya çıkmıştır. Bu noktada özellikle merkezi yönetim ile yerel yöneticilerin aynı ya da benzer siyasal çizgide olduğu durumlarda hukukun üstünlüğü ilkesini zedeleyecek adımlar atılmıştır. Bunun en somut örneği ise, hakkında soruşturma izni istenen yerel yöneticilerin İçişleri Bakanlığı’nın izin vermemesi sebebiyle soruşturma ve yargılanmadan muaf tutulmasında ortaya çıkmıştır.

Gelinen nokta itibarıyla kamu yararını ve kamusal çıkarı savunmak gerek toplumun geniş katmanları gerekse onların temsilcisi konumundaki siyasilerce daha sınırlı olarak savunulmuşur. Bu durumun temelinde ise aksi tutum içinde olanlara dönük modernleşme, ilerleme ve gelişme karşılığı eleştirileri ve reel sosyalizmin çöküşüne paralel 12 Eylül 1980 sonrası oluşturulan toplumsal yapılanmanın etkisi yatmaktadır. Ancak toplumsal sorunların çözümünde bireysel çıkar odaklı çözümlerin eşitsiz gelişme dinamiklerini tetiklemesinin kaçınılmaz sonucu olarak, sorunlarla yüzleşmek söz konusu olduğunda ilke hatırlanmak ve bu kez bireysel çıkarı yeni bir düzlemde maksimize etme perspektifi içinde yeniden değerlendirilmek durumunda kalmıştır.

3. Ankara Örneğinde Kamu Yararı Kavramı Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm Projeleri

Kentsel dönüşümün Türk planlama literatüründe tartışılmaya başlanması, 1980’lerin dışı dönük, küreselleşen dünyada bir yer edinme çabaları ile şekillenen hükümet politikalarının uzantısıdır. Kentsel dönüşüm kavramı genel anlamda, “değişime uğrayan kentsel bir bölgenin ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel sorunlarına kalıcı bir çözüm sağlamaya çalışan kapsamlı bir bakış ve eylem”(Yıldırım, 2006: 8) olarak tanımlanabilir. Dünya ve Türkiye genelinde uygulanan kentsel dönüşüm projeleri kapsamında seçilen kentsel dönüşüm alanları; hazine arazilerinin işgali sonucunda oluşturulan gecekondular alanları, çok fazla yoğunluğa sahip kaçak apartmanlaşmanın görüldüğü alanlar, kent merkezine yakın rantı yüksek olan alanlar, deprem, sel, heyelan vb. doğal afetlerden doğrudan etkilenen alanlar, kent merkezindeki çöküntü alanları, tarihi kentsel alanlar ve ekonomik ömrünü doldurmuş yapıların bulunduğu alanlar olmuştur. Uygulamaların kapsamına bakıldığında ülkemizde uygulanan kentsel dönüşüm proje alanları genellikle gecekondular alanları olmaktadır (Kara, 2007: 6).

1989 yerel seçimlerinde Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığına Sosyal Demokrat Halkçı Parti’nin adayı Murat Karayalçın seçilmiştir. Karayalçın, adaylık çalışmaları sırasında Ankaralıların karşısına “Ankara Programı” adını verdiği bir proje ile çıkmıştır. Program, o dönemde Ankara’da yaklaşık 300.000’i gecekonduda olmak üzere toplam 1,5 milyon insanın yaşadığını belirtmektedir ve gecekondularda yaşayan bu insanlara gerçek tapuların verileceğini vaat etmektedir. Gecekondular bölgelelerinde imar ıslah planlarının hazırlanması ve o plan uyarınca belediye hizmetlerinin ve öteki kamu hizmetlerinin tek başına götürülmesi yeterli görülmemiş; o nedenle gecekondular bölgelelerinde plan uygulamasında halkın etkin katılımını sağlayan ve mahalle muhtarlıklarıyla ilişki içinde işleyecek bir

kooperatif örgütlenmesi düşünülmüştür (Karayalçın, 1989: 26). Bunun yanı sıra gecekondularda kirada yaşayanlara ve dar gelirli tüm ailelere, altyapılı ucuz arsalar verilerek, bu arsalar üzerinde kendi evini yapma imkanının sağlanacağı belirtilmiştir. Bu uygulamanın Belediye Konut Destek Programı çerçevesinde kredilendirileceği de ayrıca vurgulanmıştır (Karayalçın, 1989: 27).

1980'den sonra özelleştirme uygulamaları ile dar gelirli konut sahibi olması devlet kurumlarının da desteklerini çekmesi ile güçleşmiştir. Bunun nedeni konut piyasasından devletin; kredi, arsa politikası ve sübvansiyon sağlayıcı bir kurum olarak çekilmesidir. Dolayısıyla konut, tamamı ile özelleştirme sürecinde özel kesimin eline bırakılmıştır (M. Güler, 2004: 224). Bu durum özellikle alt gelir gruplarının konut edinimini güçleştirmiş gecekondular ve benzeri nitelikteki yapılaşmanın önünü açmış, adeta zorunlu kılmıştır.

Konut gereksiniminin serbest piyasa düzeni içinde karşılanması gerektiğini düşünenler, buna gerekçe olarak; konutun ucuz bir hizmet türü olmaması ve arz ve talebe bağlı olarak ayarlanması gerektiğini göstermektedir. Dolayısıyla devletin konut piyasasına müdahalesinin arz ve talep dengesini bozabileceği öne sürülmektedir. Fakat bu müdahaleyi zorunlu gören ve konut sektöründe Toplumcu Belediyecilik anlayışının devamı olduğunu iddia eden SHP-CHP'li belediyelerin dar gelirliye yönelik konut üretme işini üstlenmesi üretici belediyecilik anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (M. Güler, 2004: 224). Bu konuda faaliyeti en yoğun olan belediye Ankara Büyükşehir Belediyesi olmuştur. 26 Mart seçimlerinde Karayalçın'ın "Ankara Programı"nda yer alan "Belde Evleri" projesi 1970'lerin izlerini taşıyan bir projedir. Bu proje; birkaç mahallenin kültürel ve toplumsal dayanışmasından oluşan, belediye ile mahalle temsilcilerinin birlikte örgütlenmesini öngörmektedir. Belde Evi, birkaç mahallenin kültürel-toplumsal dayanışmasını, belediye ile mahallelilerin temsilcilerinin (muhtemelen belediye denetiminde) oluşturacağı bir kolektif aracılığıyla örgütlenmeyi öngörmektedir. Bazı belediye il evlerinin buralara taşınarak yerelleştirilmesi veya ortak çamaşırhaneler kurma gibi (emek gücünün yeniden üretimi alanına müdahale anlamına gelen) somut, maddi örgütlenmelerin gerçekleştirilmesi türünden kurumlaşmalar tasarlanmış, fakat bu projenin hayata geçirildiğine dair bir bilgiye ulaşılamamıştır (M. Güler, 2004: 225).

Karayalçın, ABB Başkanı seçildikten sonra "Dikmen Vadisi Konut ve Çevre Geliştirme Projesi"ni uygulamaya koymuştur. Dikmen Vadisi Konut ve Çevre geliştirme Projesi, merkez ile gecekondular bölgesi arasında bulunan, kenti ortadan kesen bir projedir. 250 hektarlık bir alanda 2500 gecekonduluyu kapsayan bir projedir. Projeye göre kent merkezi ile gecekondular bölgeleri arasında oluşturulacak bilim parkları ile kentsel gelişmeyi hızlandırmak amaçlanmış, fakat en büyük amaç kent merkezinin hemen yanı başında bulunan gecekondularları çağdaş, yaşanabilir konutlar haline dönüştürmek olmuştur. 1990 yılında onaylanan Dikmen Vadisi konut ve Çevre Geliştirme Nazım ve Uygulama İmar Planları'na göre, 1986 projesinde sadece yeşil alan olarak planlanan vadi bu kez içerisinde konut ve çeşitli sosyal donanımları da barındıracak şekilde planlanmıştır.

Yeni planın gerekçesi şu şekilde açıklanabilir. Önceki planlar, 1957 Uybadin-Yücel Planı, 1982'de onaylanan Ankara Nazım Planı, 2015 yılı hedefli Yapısal Plan vb., Vadiyi yeşil alan olarak korumayı önermiştir. Amaç Ankara'da hava kirliliğinin önlenmesi için rüzgar koridorları oluşturmak ve kamuya açık rekreasyon alanları düzenlemektir. Üst ölçekli plan kararlarına uyum için vadinin yeşil olarak korunması gerekir. Fakat 30-35 yıl boyunca gecekondular inşa edilen vadi önemli bir konut sorunu mevcuttur (Demirci, 2004: 193). Bu nedenle ıslah projesi yapılarak bütün alanın konut alanına çevrilmesi fikri gündeme gelmiş olmasına rağmen bu alanın yeşil alan olarak tutulması ve alan içinde yaşayan gecekondular için konut yapımı öngörülmüştür (Demirci, 2004: 194).

Projenin dört hedefi vardır. Bunlar; kentin ekolojik dengesi ve mikro iklimini etkileyecek merkeze doğru yeşil koridor oluşturmak, kente hizmet edecek, rekreasyonel, kültürel, ticari ve sosyal tesisler yaratmak, Vadiye, düşük kalitede yaşayan 10.000 gecekonduluya iyi kalitede konutlar sunmak ve bir yerel yönetimin böylesi büyük bir projeyi "özel sektör ortakları bularak" başlatması olarak sıralanmıştır. Projenin, gecekondularla beraber "katılımcı" bir planlama anlayışına göre yaşama geçirileceği belirtilmiştir. Öngörülen modelde Batıkent örneğinde olduğu gibi, kooperatifler ve

kooperatif başkanlarının oluşturacağı “karar kurulları” oluşturulması öngörülmüş ve beş kooperatif örgütlenmiştir. Kamulaştırma işlemi de kısa zamanda gerçekleştirilmiştir (M. Güler, 2004: 225).

Ancak proje, temelde yeni imar hakları yarattığı iddiası, vadi içinde kaçak yapıların sosyal demokrat bir belediye yönetimi tarafından yasallaştırılması, yeşil alan yaratma sürecini yeni imar hakları verilmesiyle özdeşleştirme tehlikesi ve planlanan konut kuleleri gibi yapılarla tasarlanandan farklı bir nüfusun yaratılan çevreye yerleşmesinin kaçınılmaz olması ve projenin hedeflerinde değişiklik ihtimali gibi nedenlerle eleştirilmiştir (Demirci, 2004: 218). Dikmen Vadisi Projesi, Karayalçın ve ekibinin 1994 yerel seçimlerini kaybetmesi ile değişikliğe uğramıştır. Yeni gelen yönetim, toplumsal konut üretme projesi olarak başlayan girişimi, lüks konut üretimine dönüştürmüştür. Dikmen Vadisi Projesi, Portakal Çiçeği Vadisi Projesi’ne ve benzeri birçok projeye esin kaynağı olmuştur.

ANAP’ın ve genel olarak yeni-liberal dalganın etkisiyle sola oy veren orta ve alt sınıflar bu yolla iktidara taşıdıkları sosyal demokratların ANAP çizgisinden farklılıklarını ayırt etmekte zorlanmıştır. Dış finansman ve piyasa merkezli düşünüş açısından iki siyasal hareketin birbirine yaklaşması ve siyaset alanının ekonomi dışına çıkarılarak ekonominin özerkliğinin vurgulanması kaçınılmaz olarak ancak ekonomik alana müdahale yoluyla avantaj sağlayabileceklerde umutsuzluğu ve merkez siyasal hareketlere güvensizliği beraberinde getirmiştir. Bunun doğrudan sonucu ise Türkiye’de sosyal demokrasinin giderek güç kaybetmesi buna karşılık sağda ise popülist eğilimlerin güç kazanması olmuştur. Esas itibarıyla kendisinden önceki Altınsoy yönetiminin başlattığı büyük ölçekli altyapı çalışmalarının yürütücüsü olma vasfını aşamayan Karayalçın’ın ilave olarak katılım odaklı bir yönetim anlayışını gündeme getirmiş olduğu söylenebilir de bunda da tümüyle başarılı olduğu söylenemez. Ayrıca sosyal demokrat belediyciliğin ayırt edici unsuru olan kamu yararı anlayışı yerine iktisadi uygulamaların liberalleştiği bir dönem olmuştur.

1994 yerel seçimleri sonucunda Ankara Büyükşehir Belediye başkanı seçilen Melih Gökçek döneminde ise yine benzer bir biçimde konut alanı planlamasına öncelik verilmiştir. Yeni projelerin yanı sıra birçok devralınmış proje revizyon yapılarak uygulama aşamasına geçirilmiştir. Örneğin Portakal Çiçeği Vadisinde uygulamaya geçilmiş, Batıkent, Beytepe ve Çayyolu’nda arsa tahsisi yapılmış, Eryaman-Güzelkent, Bentderesi Vadi Düzenleme Projesi planları devam etmiştir. Gecekondu bölgelerine yönelik çalışmalar ağırlık kazanmıştır. Dikmen Vadisinin I. ve II. etapları tamamlanmış, III. IV. ve V. Etapları projelendirilmiştir. Bu süreçte, dönemin belediye yönetimi planları yenileme ve revize ihtiyacı duymuş fakat hemen hemen bütün planlama girişimleri Çankaya Belediyesi tarafından dava konusu edilmiştir.

Fakat kentsel dönüşümle ilgili esas adım AKP’nin iktidara gelmesiyle yaşanmıştır. Başbakan Tayyip Erdoğan TOKİ’nin kuruluş amacını yerine getirecek tarzda bir yeniden yapılanma içine girmesini sağlamış ve bu amaçla 1 Mart 2005 tarihli Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. Ancak yasanın kapsamlı ve bütüncül olmaması, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası ile çelişkiler taşıması, uygulama ve denetimde uzmanların ve aktörlerin katılımının sağlanamaması, tarihi dokularda tahribata ve kaçak yapılaşmanın meşrulaştırılmasına neden olacağı ve haksız rant düzenlemelerine olanak sağlayabilecek hükümler içermesi değerlendirmelerinin de etkisiyle (Yıldırım, 2006: 18) kanunlaşmamıştır. Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Yasa Tasarısı ilk haliyle yürürlüğe girmeyip, yalnızca tarihi yapı stoğuna indirgenmiş bir biçimde tekrar görüşülmüş, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun (Kabülü 16.06.2005, RG 05.07.2005 / 25866) adıyla yasalaşmıştır (Yıldırım, 2006: 19).

Fakat uygulamada gerek Dikmen Vadisi III. etap gerekse Yeni Mamak Kentsel Dönüşüm Projesi, yargıya götürülmüş ve hukuka aykırılık kararı çıkmıştır. İdari yargı, söz konusu projede kamu yararı amacına uygun davranılmadığına hükmetmiştir. Belirtilmelidir ki, 5393 sayılı Yasanın 73. maddesinde, “kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır” hükmü yer almaktadır, ancak Dikmen Vadisi ve Mamak örneklerinde bu madde göz ardı edilmektedir.

Dikmen Vadisi III. Etap Kentsel Dönüşüm Projesi hakkında Ankara 3. İdare Mahkemesi tarafından verilen 24.10.2007 tarih ve 2006/1547 Esas, 2007/2188 Karar sayılı iptal kararı ile proje kapsamında özellikle III. Etapta Büyükşehir Belediyesi tarafından gerçekleştirilen kimi imar tasarruflarının ve planlamaların, şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına aykırı olduğu vurgulanmıştır. Özellikle vadiye yapılaşma koşullarının belediyenin tasarrufuna bırakılmasının, kamu yararı anlayışına aykırılık teşkil ettiğine hükmedilmiştir (www.dikmenvadisi.org, 2008). Benzer bir biçimde Ankara Büyükşehir Belediyesi ile Mamak Belediyesi tarafından uygulamaya konulan Yeni Mamak Kentsel Dönüşüm Projesi, yargı tarafından hukuka aykırı bulunmuş, idari yargı, söz konusu projede kamu yararı amacına uygun davranılmadığına hükmetmiştir. Projeye ilgili 2005 yılında açılan bir davada, Ankara 1. İdare Mahkemesi tarafından 2005/2161 Esas, 2008/667 Karar sayılı bir iptal kararı verilerek; projenin kamu yararı anlayışına ve çağdaş şehircilik ilkelerine aykırı olduğu vurgulanmıştır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinde geliştirilen bir diğer tartışmalı plan ise Ulus Tarihi Kent Merkezi'ne ilişkindir. ABB Meclisi 15.07.2005 tarih ve 1952 s. kararı ile 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkındaki Kanun uyarınca söz konusu alanı "Ankara Tarihi Kent Merkezi Yenileme Alanı" olarak ilan etmiştir. Ankara 1. İdare Mahkemesi'nin 2007/1498 E. sayılı dosyası üzerinden yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir (www.spo.org.tr, 2008).

5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu ise, havaalanı-Çankaya Köşkü hattını oluşturan Protokol yolundaki yerleşim alanlarını konu almaktadır. Bu kanunun amacı, Kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sağlanması ile kentsel yaşam düzeyinin yükseltilmesi olarak tanımlanmıştır. Ancak bu proje için de Danıştay ve İdare mahkemesi tarafından çeşitli kereler yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir.

Mehmet Altınsoy'dan Murat Karayalçın'a ve ondan da Melih Gökçek'e giden çizgide Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde giderek güç kazanan bir eğilim olarak serbest piyasa mantığını esas alan liberal perspektif Melih Gökçek'in uygulamalarında tepe noktasına varmıştır. Onun döneminde kamu yararı kavramı bireysel çıkarın dolaylı bir fonksiyonu olarak ele alınmış, bireysel çıkarın ön planda tutulabildiği ölçüde yatırımlara ağırlık verilmiştir. Bu dönemde Murat Karayalçın döneminden farklı olarak kamu yararı ilkesi yerine bireysel çıkar ön plana çıkarılmakla kalmamış, katılım odaklı belediyeçilik anlayışından da uzaklaşmıştır. Nüfusun büyük bir kısmını ilgilendiren uygulamalarda yönetimlerce dikkate alınması toplumsal eşitsizliklerin azaltılmasında etkili olacak olan kamu yararı ilkesinin gözetimelemesi bu dönemin belirgin nitelikleri arasında yer almıştır. Esas itibarıyla kentsel dönüşümün kamu yararı ilkesi çerçevesinde kentlerin daha yaşanabilir kılınmasını hedeflemesi gerekirken, bu amaca ulaşmada uygulanan yöntem ciddi kuşku ve itirazları beraberinde getirmiştir.

4. Sonuç

Küreselleşme sürecinde dünya ekonomisinde ekonomik sorunlar ve sosyal siyasal istikrarsızlıklar yeni bir dönemi beraberinde getirmiştir. Özellikle yapısal uyum programlarına ve yeni liberal istikrar programlarına uymaya çalışan ülkelerde işsizlik ve yoksulluk tırmanırken, aşırı derecede pompalanan tüketimcilik ve bireycilikten ötürü toplumsal kesimler arasında giderek genişleyen bir uçurum ve küresel yoksulluk gözlenmektedir. Türkiye bağlamında tüm bunlara 1980 sonrası dünyada uygulamaya konulan yeni liberal politikalar da olumsuz katkılarda bulunmuştur. Bu yeni düzen geniş halk kitlelerin çıkarları yerine sınırlı ama iyi örgütlü yapıların kendini ifade etmesine imkan veren bir düzen getirmektedir. Türkiye'de 12 Eylül askeri darbesi ise alt sınıfların ve kitlelerin örgütlenmesinin önüne geçerek apolitikleşmeyi güçlendirmiştir. Sonuçta geriye kalan güçlü sermaye örgütlerine karşı güçlenemeyen kitle örgütlerinin yerine cemaatler merkezli yeni bir örgütlenme anlayışının güçlenmesi olmuştur. Bunun bir yansıması olarak Türkiye'de din siyaset ilişkisi güçlenmiş ve buna destek olacak alt yapı da yine 12 Eylül uygulamaları olarak ortaya çıkmıştır.

Diğer taraftan yeni liberal politikalar ekonominin ve adeta siyasetin siyasetsizleştirilmesi talebini hayata geçirme yolunda başarılı da olmuştur. Bunun en açık örneği kendisinden önce ve kendisinden sonra ABB Başkanlığı görevini üstlenenlerle genel politikalar açısından sınırlı farklılıklar sergileyen Murat Karayalçın dönemidir. Murat Karayalçın 1970'lerde Türkiye'de önemli merhaleler kat eden 'Yeni Belediyecilik' anlayışı yerine küreselleşmeye ayak uydurma iddiasındaki bir belediyecilik anlayışıyla ABB'yi yönetmiştir. Böylesi bir anlayışın sosyal demokrat uygulamalar kapsamında değerlendirilmesi dünyada ve Türkiye'de yaşanan dönüşümün açık göstergesi kabul edilmelidir. Yeni liberal politikalar gecekondulara, kente karşı suç, alt yapı eksikliği, siyasal katılım eksikliği, konut açığı gibi kent alanına ilişkin sorunların hiç birinde önemli bir başarıya sahip değildir. Bu noktada öne sürülebilecek argümanların başında politikadaki muğlaklaşmanın kent sorunlarının nesnellikinden kaynaklanabileceğidir. Fakat buna en iyi yanıt yine Ankara Belediyecilik tarihinden, Vedat Dalokay döneminden verilebilir

Türkiye'de toplumsal sınıflar arasındaki uçurumun giderek açıldığı ve bir yandan aşırı zenginleşmenin diğer yandan aşırı yoksullaşmanın yaşanması temsili demokrasilerde halkın da bir şekilde göz önünde bulundurulmasını zorunlu kılmaktadır. Fakat bu durum artık sınıflararası dezavantajlılara fırsat eşitliği sağlanmasından giderek bir hayırseverlik faaliyetine dönüşmektedir.

Kentsel alanda sorunların çözümü ancak ortak kent ve kentlilik kültürünün geliştirilmesi perspektifiyle ve kamu yararı ilkesinin tavizsiz uygulanmasıyla mümkünken son yirmi beş yılda Ankara'da bu yönde atılmış olan adımlar çok sınırlıdır. Kentlerin yeniden organize edilmesi bir zorunluluk ve kentsel dönüşüm bu açıdan önemli bir araçsa da bu aracın kolaylıkla yeni bir rant yaratımı ve ortaya çıkan rantın, dağıtım ve bölüşümünde var olan adaletsizlikleri arttırıcı bir nitelikte kullanılması söz konusudur. İlke olarak sürdürülmesi gerekli çalışmalara olan destek ve güvenin muhatapların katılımına açık ve şeffaf bir biçimde yürütülmesi sonuçları itibarıyla kalıcı ve başarılı olunmasında belirleyici olacaktır.

Not

1. Alternatif bir küreselleşme değerlendirmesi için bkz. Baskın Oran (2000), Küreselleşme ve Azınlıklar, İmaj, Ankara.

Referanslar

- Boratav, K. (2000) *Yeni Dünya Düzeni Nereye*, İmge, Ankara.
- Demirci, M. (2004) *Kent Planlamada Uygulama Anlayışına Eleştirel Bir Yaklaşım Dikmen Vadisi Projesi Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi-Kent ve Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara.
- Günday, M. (2002) *İdare Hukuku*, İmaj, Ankara.
- Güler, B. A. (2006) *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, 3. B., İmge, Ankara.
- Güler, M. (2004) *Türkiye'de Toplumcu Belediyecilik Anlayışının Evrimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi-Kent ve Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara.
- Kara, G., (2007) "Kentsel Dönüşüm Uygulamaları", TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 11. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, Ankara.
- Karayalçın, M. (1989) *Ankara Programı*, y.y..
- Keleş, R. (2002) *Kentleşme Politikası*, İmge, Ankara.
- Oran, B. (2000) *Küreselleşme ve Azınlıklar*, İmaj, Ankara.
- Sabuncu, Y. (2006) *Anayasaya Giriş*, İmaj, Ankara.
- Yıldırım, A. E. (2006) "Güncel Bir Kent Sorunu: Kentsel Dönüşüm", *Planlama Dergisi*, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 35, s. 7-24.
- Yılmaz, Z. (2003) *Murat Karayalçın*, Elips Yayınları, Ankara.
- "Yargı, Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesinin Uygulanmasıyla İlgili İptal Kararı Verdi", (<www.dikmenvadisi.org>, 02.09.2008)
- "Koruma Kurulu Kararının Ardından Planların da Yürütmesi Durduruldu!", TMMOB Şehir Plancıları Odası Ankara Şubesi, (<www.spo.org.tr>, 02.09.2008).

