

Kentsel Planlamada Kamu Yararı Üzerine Tartışma

H. Çağatay Keskinok¹

Giriş

Planlama ve kamu yararı kavramları iç içe geçen kavramlardır. Özel olarak kentsel planlama kamusal yarar elde etmek için gerçekleştirilen düzenlemeleri içerir. Buna karşın, her ikisi de, toprak üzerinde özel mülkiyet ilişkilerinin sınırlamaları altındadır. Bir başka deyişle, özel mülkiyet ile kamu yararı arasındaki ilişki toplumsal sisteme dair bir yeniden üretim ilişkisidir. Kentsel planlama ise özel mülkiyet ilişkilerinin yapısal sınırlamaları altında kamusal yararlaraya yönelik müdahaleler süreci ve aracıdır. Kuşkusuz, siyasi etkinlik ve toplumsal süreçler bu alanın/kurumun görelî özerk niteliğini güçlendiriyorsa da özel mülkiyet ilişkilerinin belirleyici olduğu bir kurulu düzende gerek planlamanın gerekse kamusal yararlar alanının belirli sınırlamalar altında olduğu belirtilmelidir.

Planlama karşıtı ideolojinin yükselişi

Dünya'da yeniden kapitalistleşme programlarının uygulandığı seksenli yıllar planlama ve kamu yararı kavramlarını hedef alan yoğun tartışmaların yaşandığı bir dönemdir. Ülkemizde kentsel planlama alanında seksenli yılların ortasında başlayıp doksanlı yıllarda zirveye ulaşan iki önemli yıkıcı etkiden söz etmeliyiz. Bunlardan birisi seksenli yılların, hizmetlerin özelleştirilmesi siyaseti ile anlatımını bulan liberalizmin ideolojik etkileri diğeri ise az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ulusal devletlerinin yıkımını hedef alan doksanlı yılların küreselleşme siyasetidir. Post-modernizm ise bu siyasetin akademik alandaki karşılığı, hegemonya aracıdır. Seksenli yılların ortasında kamu yararı kavramının tasfiyesinin ilk adımı, kamusal hizmetlerin özelleştirilmesiydi (Keskinok

¹ Prof. Dr., ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama (Emekli Öğretim Üyesi)

1988, 1995). Kamu hizmetlerinin daha nitelikli ve daha verimli biçimde üretilmesi iddiası ile siyasi, iktisadi ve akademik ortama sirayet eden bu liberalizm doksanlı yıllarla birlikte ulusal devletin iktisadi altyapısının, devlet işletmeleri ve fabrikaları sisteminin tasfiye edilmesine yönelik bir aşamaya sıçradı. Bu aşama, kamu iktisadi teşekküllerinin verimli üretemedikleri, küresel iktisadi piyasalara uyum sağlayamadıkları ve benzeri savlarla inşa edilmiştir (Keskinok, 1999). Bu dönem ile birlikte özellikle devlet fabrikalarının ve işletmelerinin bulunduğu küçük kentler, gelişmemiş ya da az gelişmiş bölgeler kaybeden bölgeler olmuşlardır. Daha verimli üretim gerekçelerine dayandırılrsa da özelleştirilen tesislerde üretim faaliyetleri neredeyse tümüyle sona ermiş, arsa ve arazileri kentsel rantlar uğruna, buldukları kentlerin imar ve planlama düzenlerini alt üst edecek biçimde yapılaşmaya açılmışlardır (Keskinok, 1999). Başta alışveriş merkezleri, konut siteleri ve iş merkezleri olarak ayrı ayrı projeler olarak karşımıza çıkan yapılaşma biçiminin yerini, bir sonraki aşamada alışveriş merkezlerinin pazar olanaklarını güvence altına alacak konutları da içeren karma kullanımlara bırakmıştır. Üretimden kopuş siyaseti, emlak ve inşaat sektörünün diğer sektörler karşısında orantısız büyümesine yol açarken ülkenin perakende sektörünün bile uluslararası ticarete teslim edilmesini, tüketimciliğe teslim olan bir kültürü beraberinde getirmiştir. Bu aşamadan sonra, kentsel planlama kentlerin bütününe yönelik düzenlemeler olmaktan çıkıp, özelleştirilen arsa ve araziler üzerinde yapılaşmanın düzenlenmesine indirgenir hale gelmiş, planlama sistemi farklı kurumların arazi kullanım kararlarının yer yer çatıştığı, saçılmış bir yöne evrilmiştir.

Küreselleşme ve liberalleşmenin akademik dünyadaki karşılığı post-modernizm, toplumbilimlerinde ilgi alanlarının toplumsal kalkınma ve dönüşürme sorunsallarından, kenardaki konulara sürüklenmesine yol açmış, insanın dönüştürme iradesini geçersizleştiren ve anlamsızlaştıran bir ideolojik etki yaratmıştır; ulusal devletin düzenleme araçlarının, özellikle de ulusal piyasaları düzenleme araçlarının tasfiyesi öngörülürken, sermayenin küresel hareketi önündeki ulusal sınırlamaların kaldırılmasının ideolojik zeminini yaratılmıştır (Keskinok, 2009a). Ulusal piyasaları düzenleme araçlarının başında gelen ve tarihsel olarak ulusal kalkınma kavramı çevresinde biçimlenmiş planlama dizgimiz bu ideolojik rüzgârdan en fazla etkilenen alan/kurum olmuştur. Post modern ideolojik çerçevede, kurumsal bir yapı ve etkinlik olarak planlama, baskıcı bir mekanizma olarak görülmektedir. Bu görüşe göre toplumlar yukarıdan aşağıya doğru düzenlenemez ve planlanamaz, gelecek inşa edilemez ve yaratılamaz. Post-modernizmin kentsel planlama alanında kötü mirası rastlantısallık ve belirsizlik kuramıdır. Bu görüşü savunanlar, yukarıdan aşağıya inşa edi-

len mekânın kamusallığının yok olduğunu, kurumsal bir yapı olarak planlamanın piyasanın hareketini ve yaratıcılığını engellediğini ve toplumsal duraganlığa² yol açtığını ileri sürerek *kuralsızlaştırma* (düzenlemelerin ortadan kaldırılması) ve *özelleştirme* siyasetlerinin ideolojik zeminini oluşturmuşlardır (Keskinok, 2009a). Sermayenin küresel dolaşımının sorgulanmasına izin vermeyen bu ideolojik çerçevede açıkça ya da gizliden sermayenin küresel dolaşımının yarattığı değişime uyum yüceltiliyor, değişime uyum sorunsalları oluşturuluyor, "ayak bağı" oluşturan planlama kararları ve çerçeveleri baskıcı düzenlemeler olarak reddediliyor.

Bu ideolojik rüzgârın etkileri Ülkemizde gerek akademik dünyada gerekse mesleki ortamlarda fazlasıyla karşılığını bulmuş, "planlamanın meşruiyeti" tartışılmıştır.³ 1980 sonrasında değişik aralıklarla, 90'lı yıllarda ise bütünüyle iktisadi ve siyasi yaşamımızda kendini hissettiren yeni liberal siyasetler ve uygulamaları ulusal devlet düzeyinde kamusal iktisadın küçültülmesini öngörmüştür. Bu ise gelişmiş kapitalist Batı ülkeleri merkezli sermayenin egemenliğini beraberinde getirmiştir (Keskinok, 2009a). Özelleştirme siyasetleri ile karşımıza çıkan bu yeniden kapitalistleşme modelinin, ulusal kalkınma düşüncesi etrafında kurumsallaşmış "planlamanın meşruiyeti" konusunu gündeme getirmiş olmasını anlamak zor değildir. Yeni liberalizmin ideologları özü stratejik düşünce olan kent planlamanın meşruiyeti gibi bir gündemi akademik ortama taşıyarak *planlama karşıtı ideolojiyi* oluşturmuşlardır (Keskinok, 2009a).

KİT'lerin üretim faaliyetlerine son verilmesi ve arsa ve arazilerinin yapılaşmaya açılması beraberinde yeni örgütlenmeleri getirmiştir. Bütün bunlar hep kamu kaynaklarının verimli kullanılması, ekonomiye kazandırılması ve sonunda kamu yararı gerekçeleri gösterilerek yapılmıştır. Ülkemiz kamu yararı adına kamu yararına aykırı bir sürece bu şekilde girmiş, üretimden kopmuş, önemli sanayi birikimini yıkıma uğratmıştır. Mevzi planlamalar yoluyla Devlet işletmeleri sözde kamu yararı adına Hazine gelirlerinin artırılması için özelleştirilmiş, Devlet fabrikaları ve işletmeleri sistemi darmadağın edilmiştir. Bu üretimden kopuş sürecinde kamunun kayıpları bir yana, bu değişim Ülkemizin planlama düzenini ve dizgesini bozmuştur. Ülke, kamu kaynakları satılarak bütçe açıklarının kapatılmasına koşullanmış bir politikanın girdabına sürüklenmiştir. Bu süreci yönlendiren en önemli siyaset öngörülleri/reçeteleri

² Bu görüşler için bkz: Ambrose (1986)

³ Bu konuda, TMMOB Şehir Plancıları Odası'nın 1995 yılında düzenlediği "Planlamanın Meşruiyeti ve Plancıların Konumu" Sempozyumu'nun başlığı ve bu sempozyuma sunulan bildirilerin kapsamı öğreticidir. Bkz: Karaduman, Kubin (1995).

Dünya Bankası'na aittir.⁴ Dünya Bankası'nın imar ve yapılaşma ile ilgili *kural-sızlaşma* siyasa öngörülerini Özal Dönemi'nden başlayarak sistemli biçimde uygulandı. 2983 sayılı Özelleştirme Yasası 1984 yılında yürürlüğe girmiştir. Kamu varlıklarının özelleştirilmesinin ilk adımı bu dönemde belediye hizmetlerinin özelleştirilmesiyle atılmıştır.

1986 tarihli Dünya Bankası destekli *Kentsel Yönetim Programı*'nda (Urban Management Program) kamunun iktisadi etkinliğinin azaltılması, kentsel hizmet sunumuna özel sektörün girişinin kolaylaştırılması, kamu hizmetlerinin sunumunda maliyetlerin geriye döndürülmesi, kamusal hizmet sunumunun ticarileştirilmesi, yararların pazarlanabilirliği, kentsel planlama ile ilgili düzenlemelerin kaldırılması, devletin sosyal refah işlevlerinin tasfiyesi öngörülmüştür. Bu programın dayandığı stratejik düşünceye göre, örneğin kentlerin belirli bölgelerinde yoğunlukların sınırlanması, başka bölgelerde yoğunlaşma, inşa edilebilir alan arzını kısıtlayarak arsa ve emlak piyasasının verimli işleyişini engellemektedir. Dowall (1991) bir Dünya Bankası raporunda, kamunun kentsel arazi üzerindeki etkinliğini ve çevre konusundaki sınırlamalarını ve düzenlemelerini eleştirmektedir. Dowall raporunda Türkiye'nin de dahil olduğu, seçilen az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, arazi geliştirme ve dönüştürme hızları ve arsa piyasalarının verimli işleyişi ile ilgilenmekte, kamunun arsa piyasası ile ilişkili sınırlamalarının tümüyle kaldırılmasını önermekte, sınırlamaların olmaması durumunun arsa piyasalarının işleyişinde verimliliği artıracığı ve akılcı sonuçlar doğuracağını ileri sürmektedir (Keskinok, 2009a). Dünya Bankası'nın programı adım adım 1990'lı yıllarda izlenen iktisadi siyasalarla uygulamaya konulmuştur. Bu program çerçevesinde Özelleştirme Ana Planı hazırlanmıştır.⁵ Bu planın ana hedefleri KİT'lerin özelleştirilmesi ve yabancılara doğrudan satış yapılabilmesidir. Kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ile ilişkili özelleştirme programının kentsel planlamayla ilgili çerçevesi ilk önceleri sınırlı iken 1990'lı yıllarla birlikte Dünya Bankası raporlarında öngörüldüğü biçimde yapısal bir değişikliği beraberinde getirmiştir. 1990'lı yılların ortasında, 1994 yılında yürürlüğe giren Özelleştirme Yasası ile birlikte Özelleştirme İdaresi başlı başına ve neredeyse bağımsız bir planlama otoritesi olarak karşımıza çıkmıştır.

⁴ Dünya Bankası destekli kentsel gelişme modeli ve Türkiye örneği için bkz: Keskinok (1999, 2007, 2009a, 2009b, 2014a, 2014b, 2015b, 2019). Bu konuda şu kaynaklara bakılmalıdır: World Bank (1983a, 1983b, 1991), Duffau (1985), Golladay (1985), Paul (1985), Dillinger (1991, 1994), Dowall (1991), Farvacoque ve Mc Auslan (1992), Cointreau-Levine (1994), Klitgaard, Mc Lean-Abaroa ve Parris (1996).

⁵ Özelleştirme Ana Planı, Morgan Guaranty Trust and Trust adlı yabancı bir danışmanlık şirketi tarafından hazırlanmıştır.

Sanayisizleştirilen kent ve bölge ekonomileri, "yarışan kentler" ⁶ bakış açısına uygun olarak, yeni pazar arayışındaki Batı'nın perakende sektörünün ve onunla iktisadi birlik halindeki emlak sektörü yatırımlarını kendilerine çekebilmek ve bu sektör yatırımlarına uygun, hatta abartılı ölçülerde imarlı alan sunma konusunda yarıştılar. Sanayisizleşme ve üretimden kopuş süreci, inşaat ve emlak sektörünün diğer sektörler aleyhine orantısız büyümesini beraberinde getirmiş, emlak sektöründe gereğinden fazla imarlı alan üretimi, gereksinmelerin üzerinde büro ve ticari yapı üretimine yol açmıştır. Bu gelişmeler içinde belki de en kaygı verici olanı, sanayisizleşen ve üretimden kopan bir ekonomide, orantısız biçimde büyüyen emlak sektörünün, yabancılara mülk satışı ile ilgili yasal düzenlemelerle yabancı sektör yatırımlarına açılmasıdır. En büyük kentimiz İstanbul'un il sınırlarına dayanan metropoliten alanı, yabancılara mülk satışı ile ilgili yasal düzenlemeler sonrasında artık yabancı şirketlerin cirit attığı bir alana dönüşmüştür.

Bu programı öngören ideolojik çerçevede, ulusal kalkınma, kent ve bölge planlama, kamu yararı gibi kavramlarının yeri olamayacağı açıktır. Başkent Ankara'nın Cumhuriyet tarihinde önemli mimarlık eserleri arasında yer alan İller Bankası, Etibank Genel Müdürlük binalarının yıkılması esas olarak mimarlıkla sınırlı bir tartışma değildir; ulusal kalkınma ve planlamayı temsil eden bu kurumların iktisadi ve yönetsel anlamda tasfiyesinin beraberinde getirdiği sonuçlardır. Mekânla ve mekânın üretimiyle uğraşan mesleki siyasa çevrelerinin en büyük yanlışı nihai aşamaya yani tarihsel yapıların yıkılmasına yol açan iktisadi ve siyasi saldırıyı görmezden gelmiş olmalarıdır.

Kuralsızlaşma siyasetinin, kentsel planlama açısından sonuçları kapsamlıdır: Bölgeleme (İng.zoning) denetiminin gevşetilmesi, bölgesel düzeyde denetlenemeyen bir kentsel büyüme ve kentsel saçılma, gereğinden fazla imarlı alan sunumu, her şey olup bittikten sonra planlama, kısmi ve sınırlı amaca yönelik mevzi planlama, bölgeleme açısından esneklik vb. Denetlenemeyen ve tümüyle küresel piyasalar temelli, "yarışan kentler" bakış açısına uygun olarak, yerel yönetimler tarafından peşine düşülen ve tetiklenen kentsel büyüme, beraberinde akılcı olmayan ve sürdürülmesi zor bir arazi kullanım biçimini ve düzenini getirmiştir. Özellikle büyük kentler gereğinden fazla üretilmiş imarlı alanlar sorunuyla yüz yüze gelmişlerdir.

Akademik ortamı, özellikle de planlama okullarını derinden etkileyen bu programın iktisadi ve siyasi alanda sonuçları bilinmektedir. İlginçtir ki, bu programın şehircilik, imar ve planlama konularında yargı düzeninde aynı biçimde dönüşümlere yol açtığını söylemek zordur. Yargı kurumunun görelî

⁶ Küreselleşme ideolojisinin kentsel planlamaya ilişkin kavramları için bkz: Keskinok (2015a).

özerk koşulları, mevzuatın oluşturduğu tarihsel birikime ve sürekliliğe bağlı olarak, imar ve planlama ile ilgili yargı denetimi sürecinde yargıcın sorduğu "dava konusu işlemin kamu yararına, şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına uygun olup olmadığı" şeklindeki soru halâ geçerliliğini koruyor. Yargı kurumuna dışsal siyasi müdahaleler konusu bir kenara bırakılacak olursa, bu soru yargısal denetim sürecinde geçerliliğini koruyan en ilkesel sorudur. Yine de belirtmek gerekir ki, sözünü ettiğimiz yıkıcı etkilere karşı durabilme imkanı bulunabilen alan yine de yargısal denetim süreci olmuştur ki bu da bütün olumsuzluklara karşın ülkemizin hukuk alanındaki önemli birikimi olarak değerlendirilmelidir.

Kentsel Planlama ve Kamu Yararı İlişkisi-Geleceğe Yönelik Öngörüler

Bu tarihsel değerlendirmeden sonra, kentsel planlama ve kamu yararı ilişkisini kavrayabilmek açısından temel kavramsal çerçevemize açıklık getirmekte yarar vardır. Her şeyden önce, kamu yararı kavramı meta ekonomisinden bağımsız bir kategori değildir. Yinelenecek olursa, kamu yararı kavramı özel mülkiyet haklarının söz konusu olduğu kurulu düzenin yeniden üretimiyle ilişkili olup özel mülkiyete dayalı meta ekonomisinin ortadan kalkmasıyla anlamını yitirecek bir kavramdır. Kamu yararı özel mülkiyetin bulunduğu yerde var olur; o nedenle sistemin yeniden üretimiyle ilişkili bir alandır; planlama da öyledir. Bu alanın gelişmesi sistemin yeniden üretimi açısından belirli bir aşamada sorun yaratıyor olsa da esas olarak bir yeniden üretim ve sistemin genel yararları ile ilişkili bir alandır. Planlama ve kamu yararı kavramları birlikte var olurlar ve her ikisi de sistemin uzun erimli yeniden üretimi ile ilişkili araçları ve süreçleri anlatırlar. Kentsel planlama ve kamu yararı ile özel mülkiyet hakları ve sistemi arasındaki çatışma sisteme ait değil sistemin kendi içinde uzun erim-yakın erim, özel mülkiyete dayalı toplumsal sistemin genel yararları ile doğrudan bireysel olan yararlar arasındaki gerilimle/çatışmalarla ilişkilidir. Meta ekonomisine dair yeniden üretimle ilişkili bir kavram olsa da, kamu yararı kavramı, üzerinde ısrar edilmesi ve sahip çıkılması gereken bir kavramdır. Her şeyden önce kamusal yararlar özel çıkarların tekrarı değildir. Kuşkusuz bu alanın genişlemesi verili toplumsal üretim ilişkileri ve birikim koşullarında sistemin yeniden üretimi açısından sorunlar yaratacaktır; o nedenle de iktisadi siyasanın konusudur. Diğer yandan kavramın kapsamını genişleten siyasi deneyim ve toplumsal siyasi etkinlik ileri toplumsal ilişkilerin biçimlenmesine katkıda bulunacaktır.

Ülkemizin karşı karşıya kaldığı yerleşme ve çevre sorunları, afet riskleri, salgın koşulları, orman yangınları, korunacak alanlar, iklim değişikliğine bağlı sorunlar dikkate alındığında önümüzdeki dönemde, bizleri kamu ekonomisinin

daha güçlü biçimde gelişeceği planlı bir dönemin beklediğini ileri sürebiliriz. Bu beklentiden hareketle, planlamanın ne olduğu tartışmasını yapmanın çok önemli olduğunu belirtmeliyiz. Diğer yandan, kamusal yararın ne olduğu sorusunun yanıtı planlamanın ne olduğu sorusunun yanıtında saklıdır (Keskinok, 2022). Tabii ki neyin gerçekten kamu yararına olduğunun yanıtı, anlamlı, anlaşılabilir, akılcı, bilimsel temele dayanan ve sanatsal değeri ortaya koyan bir gerekçelendirme yoluyla verilebilir; yani kamusal yarara ulaşma süreci. Planlama etkinliğimizi belirleyecek bir kamu yararı tanımı arayışı çok anlamlı değildir. Kamu yararına, planlamada, yasada, ilgili yazıda, uygulamada ortaya atılan öngörülerin, normların ve ölçülerin somut durumlara uygulanma sürecinde ulaşabileceği belirtilmelidir. Nenin kamu yararına olduğu sorusunun, somut bir toplumsal sorunun ne şekilde çözüldüğüne bakılarak yanıtlanabileceğini ileri sürebiliriz.

Ülkemizin ve bölgelerimizin farklı niteliklerde de olsa belirli gelişme problemleri vardır. İlerleme ve sanayileşme can alıcı konulardır; ancak koruma problemlerimiz ve bunlara ilişkin kaygılarımız, çevresel sorunlarımız da bulunmaktadır. O zaman planlamanın önemli problemlerinden biri de gelişme ve koruma arasında ilişkileri kurmak, düzenleri ve örgütlenmeleri sağlamaktır. Ancak, küreselleşmecî ideolojiler uğruna özelleştirme uygulamalarıyla darımağın edilen ve parçalanmış planlama dizgemiyle bu sorunların üstesinden gelmemiz olanaklı gözüküyor. Planlama dizgemizi yeniden düzenlemek gerekiyor. 90'lı yıllarda Özelleştirme İdaresi kendi başına bir planlama kurumu olarak ortaya çıkmış, bütün kentsel planlama çerçevelerimizi allak bullak eden uygulamaları gerçekleştirmiştir. O bakımdan, darımağın edilmiş planlama dizgemizin yeniden inşa edilmesi, geçmiş birikimlerin bütünleştirilmesi farklı planlama kurumları arasında ilişkilerin kurulması, farklı kamusal yararlar arasında bütünleşmelerin sağlanması, koruma-gelişme arasında düzenlerin kurulması önümüzdeki dönemde planlama üzerine tartışmalarımızın en temel problemi olmalıdır. Toplumsal ilerleme ve gelişme, toplumsal refah ve eşitlik gibi problemlerimiz bulunmaktadır. Toplumumuzun refahı ve kalkınması için üretimde gelişmeye ihtiyacımız var. Herkesin çalışma ve üretme ve insanca yaşama hakkı bulunuyor. Ancak çevresel tahribat konusu da önemlidir. Bütün bu ilk başta birbirleriyle çatışır gözüken farklı hedefler arasında bütünleşmelerin sağlanması kamusal yararlar gereği olup planlamanın konusudur.

Kentsel Planlamada Kamu Yararının Kapsamı

Toprak üzerindeki mülkiyet haklarının belirlenmesi ve kullanımına en doğru dan müdahale araçlarından biri kentsel planlamadır; somut olarak da imar

planlaması olduğuna göre, her planlama kararında kamusal yararın varlığının gösterilmesi, planlama kararının planlama esasları ve şehircilik ilkeleri açısından gerekçelendirilmesi gerekir. Kamusal yararlar açısından gerekçelendirme her somut olayda inceleme, irdeleme anlamına gelir. Gerekçelendirme açısından, kamusal kaynakların akılcı ve adil kullanımı, tarihi ve doğal çevrenin korunması vb konuları dikkate alarak gelişmenin yönlendirilmesi, toplumun refahı ve kalkınması, huzuru, afet sakınımları kamusal yararlarla ilişkin ana çerçevelerdir (Keskinok, 2022). Gerekçelendirme ve irdelemelerde kamu yararı-özel mülkiyet haklarının kullanımı, toplum yararı-özel mülkiyet hakkının kullanımına ilişkin Anayasa'da çizilen ana çerçeve içinde hareket edilecektir.

Farklı ölçeklerde planlamaların yasalarla çizilmiş bir konusu ve varsayılan bir yararlar konusu vardır. Bununla birlikte, kentsel planlama farklı ölçeklerdeki düzenlemeleri içeren ve uygulama ölçeğine kadar uzanan bir süreç ve işlemler bütünüdür. Kamusal yarar, her bir ölçekteki planlamanın kendi konusu ile sınırlı olmayıp, bütün ölçeklerdeki planlamaların sürekli ve birbirlerini izleyerek elde edilecek yararlar toplamı ve sonucudur. Her ölçekte planlama ile varsayılan yararların süreklilik taşıması ve uygulama ölçeğine kadar devamlılığı olmalıdır. Farklı ölçeklerdeki planlama ile elde edilmek istenen yararlar, uygulama aşamasına kadar sürekli biçimde geliştirilmediği ve sürdürülmediği koşulda kamu yararına sonucun yaratıldığını söylemek zordur.

Üzerinde durulması gereken konulardan biri de siyasa ile planlama arasındaki ayrımın doğru yapılmasıdır. Ulusal siyasa konusu olan konuların planlama tercihleri olarak ortaya konulması belirli yanlılara yol açmaktadır. Örnek olarak, ülkenin hangi ulaşım türlerine ağırlık vereceği konusu bir ulusal siyasa konusudur. Bu konu, genel olarak bölgesel gelişme merkezlerinin belirlenmesi, yerleşmelerin hangi temel işlevlerde uzmanlaşacakları, koruma bölgelerinin belirlenmesi, ana ulaşım sistemleri ve bağlantılarının belirlenmesi, yerleşme kademelenmesi, arazi kullanımı düzenlerinin ve bölgelemelerinin gösterildiği üst ölçekli çevre düzeni planlarının konuları değildir. Ancak biliyoruz ki, en sonunda her politika en sonunda bir mekânsal plan ile bir belgeye dönüşmektedir. O nedenle, yanlış olan siyasi tercihlerin değil plan kararlarının tartışma odağı haline getirilmesidir.

Kentsel alanda kamu yatırımlarıyla yaratılan değerlerin kamuya/topluma ya da başka bir anlatımla genel bir yarara dönüştürülmesi konusu yalnızca mali vergilendirme konuları ile sınırlı olamaz; bu aynı zamanda bir planlama ve kent tasarımı problemi olarak da görülmelidir. Kentsel alanda birbirlerinden kopuk biçimde birbirleriyle ilişkilendirilmeksizin gerçekleştirilen yatırımlar

genel bir plan çerçevesi içinde ilişkilendirilmediğinde her bir yatırım ile elde edilecek yararların kamuya döndürülmesi olanaklı olmamaktadır.

Kentsel planlama genel olarak kamu yararına bir işlemdir. Ancak gereğinden fazla alanın planlanması, yatırımları yanlış yönlendiriyor olması, sektörler arasında ilişkisiz ve dengesiz mekân ve arazi kullanımını teşvik ediyor olması nedeniyle kamusal yararlar aykırı olacaktır.

Bir başka üzerinde durulması gereken konu, bütünleşme olanakları var iken, yarışan kamusal yararlar konusudur. Birbirleriyle bütünleşme olanakları olan kamusal yararlar, yanlış planlama ile birbirleriyle çatışır hale gelebilir, o nedenle tekil yararlar da ısrar edilmesi kamu yararına değildir.

Yargısal denetim sürecinde önemli değerlendirme ölçütlerinden biri de genellik ilkesidir. Yargısal denetim sürecinde itiraza konu arsa ve arazi üzerinde sonuçlar yaratan kentsel planlama kararının genel bir yaklaşımın ya da bir ilkenin tutarlı bir parçası, ya da üst ölçekli bir plan kararının alt ölçekteki bir uygulaması olup olmadığı sorusu önemlidir. Bu durumda söz konusu uygulamanın genel bir ilke ve yaklaşımın özel duruma uygulanması örneği olması durumu işlemin ya da uygulamanın keyfi bir uygulama olmadığını gerektirir; tersi durumda mülkiyet hakkının özüne dokunan, gerekçesiz bir biçimde mülkiyet haklarının kısıtlanması durumuna yol açacağı sonucuna ulaşılabilecektir. Kuşkusuz dile getirilen genellik ilkesi kendi başına yeterli değildir; ya da bununla yetinilemez. Bu genel ilkenin üst ölçekte akılcılaştırılan genel sistemin uygulama aşamasında somut yere uygulanmasında yere uygun olması da gerekir. Genel ilke ve yaklaşım doğru olabilir de, bu üst ölçeğin bakış açısına uyarlık konusudur; planlama sürecinin üst ölçekten alt uygulama ölçeğine kadar sürekli bir gerekçelendirme ve akılcılaştırma süreci olduğu ve süreklilik içerdiği göz ardı edilmemelidir. Buna karşın, bu aşamada yere uygunluk ölçütü açısından seçenekler söz konusudur. Genel ilke ve kararın uygulama ölçeğinde somut yere uygulanması sırasında hangi seçeneğin kamu yararına olduğu ya da kamu yararına en uygun seçeneğin bulunması kentsel planlamanın ve tasarımın konusudur. Söz konusu yerde önemli bir doğal değer olabilir, korunması gereken bir tabiat varlığı olabilir, ya da mikro düzeyde üst ölçeklerde değerlendirilmesi olanaklı olmayan bir afet riski olabilir. Bu durumda somut yere ilişkin uygulama imar planı kararı genel ilke ve kararların somut yere ilişkin zorunluluklar dikkate alınarak gözden geçirilerek uygulanmasını gerektirir.

Önemli sorunlardan bir diğeri de, sınırlı ve belirli bir alana ya da yarara yönelik -diğer yarar konularını göz ardı eden- yatırım kararları ile oluşturulmuş

yapılı çevre ve mekânlara yatırılmış olan sermayenin, benzer başka mevzi kararlar sonucunda bir anda ölü sermayeye dönüştürülmesi sorunudur.⁷

Son Söz

Kamu yararı ile ilişkili tartışmanın yeri kamu yararı ile ilgili kuramsal ve kavramsal dünyada değil, ortaya koymaya çalıştığımız yapısal ilişkiler çerçevesinde -yani özel mülkiyet haklarının ancak kamu yararı ile sınırlanabileceği genel ilke ve kuralı ile- belirlenen çerçeve içinde somut örneklerle ve uygulamalara bakılarak yapılmalıdır.

Esas olarak sistemin yeniden üretimiyle ilişkili bu kavramın, 80'li, 90'lı yıllarda yeniden kapitalistleşme döneminde bu denli yerden yere vurulmasını, küre üzerinde kapitalizmin karşı karşıya kaldığı yeniden üretmemeye ve birikim sorunları ile açıklanabilir. Kamu harcamaları, kamu hizmetleri ve kamu yararı kapsamında genişleyen yeniden üretim araçları, acil kısa erimli yeniden üretim önünde ciddi baskılar oluşturuyordu; sistem sermaye birikim sorunlarıyla karşı karşıyaydı. Gelişmiş kapitalist ülkelerdeki yeniden üretim ve birikim sorunları yeni pazarlar ve yeni birikim imkanları yaratılmasını zorunlu kılıyordu. O nedenle, sisteme dair olanın yararları konusuyla ilişkili kavramlar, kamu harcamaları, kamusal hizmetler, uzun erime ilişkin yararlar konuları, kısa erimli birikim gereksinimleri için gözden çıkarılmışlardır. 1990'lı yıllarda küreselleşmeci siyasi manevralar ile ülkemizin diğer az gelişmiş ve gelişmekte olan egemen ülkelerde olduğu gibi ekonomileri darmadağın edilmiş, kamunun üretici sektörleri yıkıma uğratılmış, sanayisizleşmeyi beraberinde getiren siyasetler uygulamaya konulmuştur. Bu iktisadi siyasetlerin sonucunda sanayisizleşen bölgelerde ciddi istihdam kayıpları yaşanmış, bölgeler arası, kır-kent arasındaki eşitsizlikler derinleşmiş, ulusal bölünmenin koşulları yaratılmıştır. Bu yalnızca Türkiye'ye özgü değildir.

Ülkemizin yaşadığı iktisadi kriz koşulları, yaklaşık 40 yıldır uygulanmakta olan bu programın sonuçları olarak değerlendirilmelidir. Ancak artık bunların

⁷ Bu savımıza, İstanbul Atatürk Havalimanı bitişğinde ve tümüyle havalimanına yakınlığı gözetilerek, planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine aykırı biçimde, afet riskleri yüksek bir arazide inşa edilmiş olan Dünya Ticaret Merkezi örnek verilebilir. Bu yapı ile ilişkili imar planı değişikliği kararları planlama esaslarına aykırı biçimde gerçekleştirilmiş, üst ölçekli planlarla uyarlık ilkesi göz ardı edilmiş, afet riskleri bir yana üst ölçekli planlarda kentsel bölgesel yeşil alanı olarak öngörülmüş alanda yapılaşma gerçekleştirilmiştir. Anılan yatırım kararı, havalimanının yerinin değiştirilmesiyle ölü bir yatırıma dönüşmeye adaydır. Ya da bir başka ifade ile diğer ölçütler dikkate alınmaksızın ve diğer ölçütler pahasına tümüyle havalimanına yakınlık ölçütüyle verilmiş olan yatırım kararı son gelişmeler karşısında anlamını yitirmiş bulunuyor.

sonuna gelindi. Yeniden ulusal kalkınma ve üretim siyasetinin zorunlu olarak uygulamaya konulması gereken koşulları yaşıyoruz. Buna bağlı olarak, planlamaya ilişkin bakış açımızı ve kurumlarımızı, toplumsal yararlar çerçevesinde yeniden inşa etmek gibi bir gündemimiz olmalıdır önümüzdeki dönemde. Uygulamada, mesleki ve akademik alanımızda 80'li, 90'lı yıllarda saldırıya uğramış temel kavramlarımızı yeniden ayağa kaldırarak, bölük pörçük hale gelmiş olan ulusal planlama sistemimizi yeniden inşa ederek ve bütünleştirerek, kamusal yararları elde edebiliriz.

Kaynakça/References

- Ambrose, P. (1986) *What Happened to Planning*, Methuen, London.
- Cointreau-Levine, S. (1994) *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries*, Urban Management Programme, The World Bank, Washington D.C.
- Dillinger, W. (1991) *Urban Property Tax Reform*, The World Bank Working Papers, n.710, Washington D.C.
- Dillinger, W. (1994) *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*, Urban Management Program, The World Bank, Washington D.C.
- Dowall, D.E. (1991) *Land Market Assessment: A New Tool for Urban Management*, A paper prepared for the Municipal Finance component of joint UNDP/World Bank, UNCHS, Urban Management Program (UMP), Washington D.C.
- Duffau, J.M. (1985) *The Management of Local Public Services*, a paper specifically prepared for the seminar in Çeşme on Management Options for Urban Services.
- Golladay, F. (1985) *Roles for the Private Sector in Providing Local Government Services*, The World Bank working paper, Washington D.C.
- Karaduman, S. Kubin, G. (Der.) (1995) *Planlamanın Meşruiyeti ve Planlıların Konumları-1. Planlama Kongresi*, TMMOB Şehir Planlıları Odası yayını, Ankara.
- Keskinok, H.Ç. (1988) "Comments on the Recent Debates on Privatization of Services and Goods Provided Publicly", *METU Studies in Development*, 15(3-4) 75-88.
- Keskinok, H.Ç. (1995) "Kentler, Rantlar ve Planlama", *Özelleştirme Değil Kamulaştırma*, Kaynak Yayınları, İstanbul, 205-17.
- Keskinok, H.Ç. (1999) "Özelleştirme ve Kent Planlama", *Teori* (109) 3-21.
- Keskinok, H.Ç. (2009a) "Planlama ve Post-Modern Tuzaklar", *Bilim ve Ütopya* (180) 23-4.
- Keskinok, H.Ç. (2009b) *Yerel Yönetimler, Kent Planlama ve Kamu Yararı*, Yerel Yönetimler Sempozyumu'na sunulan bildiri, TMMOB Mimarlar Odası, İstanbul Şubesi, İstanbul.
- Keskinok, H.Ç. (2014a) "Yeni Liberal Siyasalar, Post Modernizm ve Türkiye'de Kent Planlama", A. Somel, A. Yılmaz Uçar, O. Zengin (Der.) 21. *Yüzyılda Planlamayı Düşünmek*, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi yayını, A.Ü. Basımevi, Ankara, 215-27.

- Keskinok, H.Ç. (2014b) ""Son İstanbul" Bir Türkiye Ütopyası Olabilir miydi?", *Bilim ve Ütopya* (237) 5-17.
- Keskinok, H.Ç. (2015a) "Küreselleşme İdeolojisinin Kent Planlamaya İlişkin Kavramları, *Memleket, Siyaset, Yönetim* (19-20) 235-51.
- Keskinok, H.Ç. (2015b) Land Development Problems Under Deregulation Policies: The Case of Turkey, E. Hepperle, et al (Eds.) Challenges for Governance Structure in Urban and Regional Development, European Academy of Land Use and Development, V/D/F Hosschschulverlag AG an der ETH, Zurich.
- Keskinok, H.Ç. (2019) "Kuralsızlaşma Siyasaları Altında Arazi Gelişi Sorunları: Türkiye Örneği", Ç. Keskinok, *Şehircilik Yazuları*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, Ankara, 413-24.
- Keskinok, H.Ç. (2022) "Kamu Yararı ve Kentsel Planlama", M. Ersoy, H.Ç. Keskinok (Der.) *Kentsel Rantlar, Planlama ve Kamu Yararı*, İmge Yayınevi, Ankara, 51-101.
- Klitgaard, R., Mac Lean-Abaroa, R., Parris, H.L. (1996) *A Practical Approach to Dealing With Municipal Malfeasance*, Urban Management Program, The World Bank working paper, Washington D.C.
- Paul, S. (1985) *Choosing Between Private and Public Alternatives in Development: Criteria, Constraints and Challenges*, The World Bank working paper, Washington D.C.
- Temple, F. T. (1996) *World Bank Urban Project Financing Experience in Turkey, International Symposium: Urban Infrastructure, Financing and Organization*, (22-23 Mart 1996 tarihlerinde İller Bankası tarafından düzenlenen uluslararası sempozyuma sunulan bildiri).
- World Bank (1983) *Urban Sector Review in Turkey*, The Document of The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1983) *Staff Appraisal Report: Republic of Turkey, İstanbul Water Supply and Sewerage Project*, Report no.6985-74. The World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1991) *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*, World Bank policy paper, Washington D.C.