

**İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**KENTSEL DÖNÜŞÜM FİNANSMANININ  
STRATEJİK YÖNETİMİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Büşra ÖZBEN**

**Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı**

**Şehir Planlama Yüksek Lisans Programı**

**ŞUBAT 2022**



**İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**KENTSEL DÖNÜŞÜM FİNANSMANININ  
STRATEJİK YÖNETİMİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Büşra ÖZBEN  
(502181868)**

**Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı**

**Şehir Planlama Yüksek Lisans Programı**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Şevkiye Şence TÜRK**

**ŞUBAT 2022**



İTÜ, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü'nün 502181868 numaralı Yüksek Lisans Öğrencisi Büşra ÖZBEN, ilgili yönetmeliklerin belirlediği gerekli tüm şartları yerine getirdikten sonra hazırladığı “KENTSEL DÖNÜŞÜM FİNANSMANININ STRATEJİK YÖNETİMİ” başlıklı tezini aşağıda imzaları olan jüri önünde başarı ile sunmuştur.

**Tez Danışmanı :** **Prof. Dr. Şevkiye Şence TÜRK** .....  
İstanbul Teknik Üniversitesi

**Jüri Üyeleri :** **Prof. Dr. Şevkiye Şence TÜRK** .....  
İstanbul Teknik Üniversitesi

**Prof. Dr. Elif ALKAY** .....  
İstanbul Teknik Üniversitesi

**Doç.Dr. Pelin Pınar GİRİTLİOĞLU** .....  
İstanbul Üniversitesi

**Teslim Tarihi** : **14 Ocak 2022**  
**Savunma Tarihi** : **24 Şubat 2022**





*Bilginin itibarına kıymet veren herkese,*





## ÖNSÖZ

Tez çalışmam boyunca, sahip olduğu bilgi birikimi ve deneyim ile bana yol gösteren, lisans eğitiminden itibaren kendisinden çok şey öğrendiğim, mesleğimi sevmemde büyük etkisi olan, örnek aldığım ve saygı duyduğum kıymetli hocam Prof. Dr. Şevkiye Şence TÜRK'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Değerli görüş ve önerileri ile çalışmama katkı sağlayan saygıdeğer hocalarım Prof. Dr. Elif Alkay ve Doç.Dr. Pelin Pınar Giritlioğlu'na kıymetli görüşleri için teşekkür ederim.

Tez kapsamında ihtiyaç duyduğum verileri elde etmemde bana yardımcı olan ve derinlemesine mülakat görüşmelerini kabul ederek araştırmama katkıda bulunan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve 14 ilçe belediyesi çalışanlarına yardımlarından dolayı teşekkür ederim.

Her zaman yanımda olan, bana inanıp güvenen, hayatıma anlam katan ve haklarını hiçbir şekilde ödeyemeyeceğim annem Fatma METİN, babam İbrahim METİN ve kardeşim M. Taha METİN'e destekleri için çok teşekkür ederim.

Liseden beri hayatımın her anında bana destek olan en yakın arkadaşlarım Gülsüm KAPTI, Feyza MISIRLI ve Eda ÜZÜN'e, üniversitenin bana kazandırdığı kıymetli dostum Betül YAVUZYİĞİT'e ve varlığı ile şükür sebebin olan tüm arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Sürekli olarak tezimin ne zaman biteceğini merak eden, başta babam olmak üzere, ailem ve ailem gibi gördüğüm tüm yakınlarıma, bir sonraki tez dönemime kadar daha fazla vakit geçireceğimize söz vererek, çok teşekkür ederim.

Son olarak, yaşamın bana en güzel nimeti olan, en iyi arkadaşım, hayat yoldaşım, huzur kaynağım, kıymetli eşim Aytaç ÖZBEN'e her zaman yanımda olduğu ve beni desteklediği için çok teşekkür ederim.

Şubat 2022

Büşra Özben  
(Şehir Plancısı)



## İÇİNDEKİLER

### Sayfa

ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER .....	ix
KISALTMALAR .....	xi
ÇİZELGE LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİL LİSTESİ.....	xv
ÖZET.....	xvii
SUMMARY .....	xxi
<b>1. GİRİŞ .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tezin Amacı .....	3
1.2 Literatür Araştırması .....	4
1.3 Hipotez .....	4
<b>2. LİTERATÜR ARKAPLANI: KENTSEL DÖNÜŞÜM FİNANSMANININ STRATEJİK YÖNETİMİNDE ULUSLARARASI DENEYİMLER .....</b>	<b>7</b>
2.1 Kentsel Dönüşüm Fonları.....	11
2.1.1 Tek Yenileme Bütçesi (Single Regeneration Budget) – İngiltere.....	11
2.1.1.1 Görev fonları ve Tek Yenileme Bütçesi'nin ortaya çıkışı .....	11
2.1.1.2 Tek Yenileme Bütçesi genel kapsamı ve özellikleri .....	16
2.1.1.3 Tek Yenileme Bütçesi'nin ortaya çıkardığı sonuçlar.....	21
2.1.2 Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi (ISV-IUR) – Hollanda .....	32
2.1.3 Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu (URDF) – İrlanda.....	40
2.2 Teşviklerin Kullanımı ve Altyapı Desteği .....	48
2.3 Kurumsal ve Toplumsal Kapasitenin Geliştirilmesi .....	56
2.4 Bölüm Değerlendirmesi .....	57
<b>3. TÜRKİYE'DE KENTSEL DÖNÜŞÜM FİNANSMANININ STRATEJİK YÖNETİMİ.....</b>	<b>65</b>
3.1 Kentsel Dönüşüm Geçmişi.....	65
3.1.1 1950'ye kadar olan dönem .....	72
3.1.2 1950-1980 yılları arasındaki dönem .....	75
3.1.3 1980-2000 yılları arasındaki dönem .....	81
3.1.4 2000-2012 yılları arasındaki dönem .....	89
3.1.5 2012 ve sonrasındaki dönem.....	103
3.1.5.1 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun .....	105
3.2 Kentsel Dönüşümde Aktörler .....	112
3.2.1 Yönetimsel olarak etkin aktörler .....	114
3.2.1.1 Merkezi yönetim .....	114
3.2.1.2 Yerel yönetimler.....	118
3.2.2 İdeolojik olarak etkin aktörler.....	120
3.2.2.1 Sivil toplum kuruluşları (STK) .....	120
3.2.2.2 Meslek odaları .....	121

3.2.2.3 Üniversiteler .....	121
3.2.2.4 Uluslararası kuruluşlar .....	121
3.2.2.5 Medya .....	122
3.2.2.6 Siyasi partiler .....	122
3.2.3 Finansal olarak etkin aktörler .....	122
3.2.3.1 Özel sektör .....	122
3.2.3.2 İller Bankası (İLBANK) .....	123
3.2.3.3 Uluslararası kuruluşlar .....	125
3.2.3.4 Halk .....	126
3.2.4 Sosyokültürel olarak etkin aktörler .....	126
3.2.4.1 Halk .....	126
3.2.5 Profesyonel olarak etkin aktörler .....	127
3.3 Kentsel Dönüşüm Finansmanı .....	128
3.3.1 Merkezi yönetimin rolü ve “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı” .....	134
3.3.2 Yerel yönetimin rolü ve “Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri” .....	141
3.4 Bölüm Değerlendirmesi .....	149
<b>4. İSTANBUL İÇİN MEVCUT DURUM ANALİZİ .....</b>	<b>157</b>
4.1 Metodoloji .....	160
4.2 Merkezi Yönetim Görüşmeleri .....	161
4.2.1 Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı derinlemesine mülakat görüşmesi .....	161
4.3 Yerel Yönetim Görüşmeleri .....	169
4.3.1 İstanbul Büyükşehir Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	169
4.3.2 Fatih Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	175
4.3.3 Bahçelievler Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	184
4.3.4 Avcılar Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	188
4.3.5 Küçükçekmece Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	194
4.3.6 Bakırköy Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	199
4.3.7 Bağcılar Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	202
4.3.8 Zeytinburnu Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	206
4.3.9 Güngören Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	210
4.3.10 Beylikdüzü Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	217
4.3.11 Beyoğlu Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	221
4.3.12 Pendik Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	226
4.3.13 Esenler Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	233
4.3.14 Kartal Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	238
4.3.15 Tuzla Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi .....	248
4.4 SWOT Analizi .....	254
4.4.1 Güçlü yönler .....	260
4.4.2 Zayıf yönler .....	262
4.4.3 Tehditler .....	265
4.4.4 Fırsatlar .....	268
<b>5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ .....</b>	<b>271</b>
<b>KAYNAKLAR .....</b>	<b>293</b>
<b>EKLER .....</b>	<b>317</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ .....</b>	<b>323</b>

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AFAD</b>	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
<b>AVBEL</b>	: Avcılar Belediyesi Kentsel Yapı Tasarım A.Ş.
<b>BİMTAŞ</b>	: Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirlik Teknik Hizmetler San. Tic. A.Ş.
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>CEB</b>	: The Council of Europe Development Bank
<b>CEMR</b>	: Council of European Municipalities and Regions
<b>ÇŞB</b>	: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
<b>CSR</b>	: Comprehensive Spending Review
<b>DETR</b>	: Department of the Environment, Transport and Regions
<b>DfID</b>	: Department for International Development
<b>DHPLG</b>	: Department of Housing, Planning and Local Government
<b>DoE</b>	: Department of the Environment
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>EIB</b>	: European Investment Bank
<b>EU</b>	: European Union
<b>GIS</b>	: Geographic Information Systems
<b>GO</b>	: Government Offices
<b>GÖB</b>	: Gecekondu Önleme Bölgesi
<b>GOR</b>	: Government Offices for the Regions
<b>GSB</b>	: Grotestedenbeleid
<b>IAPs</b>	: Integrated Area Plans
<b>İBB</b>	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
<b>IBRD</b>	: International Bank for Reconstruction and Development
<b>IFC</b>	: International Finance Corporation
<b>İLBANK</b>	: İller Bankası
<b>ILC</b>	: The Index of Local Conditions
<b>İŞAT</b>	: İstanbul Şehircilik Atölyesi Şube Müdürlüğü
<b>IUR</b>	: Investment Budget for Urban Regeneration
<b>JICA</b>	: Japan International Cooperation Agency

<b>KDA</b>	: Kentsel Dönüşüm Alanı
<b>KDP</b>	: Kentsel Dönüşüm Projesi
<b>KENTGES</b>	: Kentsel Gelişme Stratejisi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KİPTAŞ</b>	: İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş.
<b>MASP</b>	: Metropolitan Area Strategic Plan
<b>NDP</b>	: National Development Plan
<b>NPF</b>	: National Planning Framework
<b>PAB</b>	: Project Advisory Board
<b>PSC</b>	: Public Spending Code
<b>RDA</b>	: Regional Development Agencies
<b>RSES</b>	: Regional Spatial and Economic Strategy
<b>ŞPO</b>	: Şehir Plancıları Odası
<b>SRB</b>	: Single Regeneration Budget
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşları
<b>SWOT</b>	: GZTF
<b>T.C.</b>	: Türkiye Cumhuriyeti
<b>TBB</b>	: Türkiye Barolar Birliği
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCDD</b>	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
<b>TEC</b>	: Training and Enterprise Councils
<b>TL</b>	: Türk Lirası
<b>TMMOB</b>	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi
<b>TUİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu
<b>URDF</b>	: Urban Regeneration and Development Fund

## ÇİZELGE LİSTESİ

### Sayfa

Çizelge 2.1 : SRB bünyesinde birleştirilen program isimleri ve bütçeleri. ....	15
Çizelge 2.2 : Tek Yenileme Bütçesi (SRB) sorun alanları. ....	32
Çizelge 2.3 : URDF kapsamındaki kasaba ve şehirler. ....	43
Çizelge 2.4 : Kentsel dönüşüm fonları ortak özellikleri. ....	61
Çizelge 4.1 : İBB kentsel dönüşüm modelleri. ....	171
Çizelge 4.2 : Fatih Belediyesi 2022 kentsel dönüşüm maliyet dağılımı.....	182
Çizelge 4.3 : Bölgelere göre riskli yapı dökümü. ....	193
Çizelge 4.4 : Riskli alanlardaki projeler için yıllara göre maliyet tahmini.....	197
Çizelge 4.5 : Bağcılar ilçesi riskli alan çalışmaları.....	205
Çizelge 4.6 : Pendik ilçesi riskli ve rezerv alan bilgileri. ....	232
Çizelge A : Derinlemesine mülakat görüşmeleri listesi. ....	318
Çizelge B1 : Merkezi yönetim derinlemesine mülakat soruları. ....	320
Çizelge B2 : Yerel yönetim derinlemesine mülakat soruları.....	321





## ŞEKİL LİSTESİ

### Sayfa

Şekil 2.1 : SRB liderlerinin rapor verme ilişkileri. ....	20
Şekil 2.2 : Başarılı projelerin bölgelere göre dağılımı.....	45
Şekil 2.3 : Başarılı projelerin kategorilerine göre dağılımı .....	45
Şekil 3.1 : Riskli yapı süreci.....	107
Şekil 3.2 : Kentsel dönüşümde aktörler.....	113
Şekil 3.3 : Kentsel dönüşüm projelerinin kesintiye uğramasının ekonomik gerekçeleri.....	130
Şekil 3.4 : Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'nı oluşturan kaynaklar ve kaynakların aktarılabileceği kurumlar .....	136
Şekil 3.5 : İller bankası kaynak geliştirme faaliyetleri .....	139
Şekil 3.6 : Merkezi yönetimin kentsel dönüşüm finansman modeli.....	140
Şekil 3.7 : Yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm finansman modeli.....	142
Şekil 3.8 : Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanan il sayısı ve yıllara göre hedefler.....	148
Şekil 3.9 : Türkiye’de kentsel dönüşüm finansman modeli .....	152
Şekil 3.10 : Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ile Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin diğer kentsel dönüşüm fonları ile kıyaslanması.....	154
Şekil 4.1 : Hasargörebilirlik odaklı müdahale alanlarına yönelik parametreler ve ağırlıkları.....	158
Şekil 4.2 : Hasargörebilirlik odaklı öncelikli ilçeler.....	159
Şekil 4.3 : Analiz metodolojisi .....	161
Şekil 4.4 : İstanbul Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nde belirlenen fırsat alanları.....	172
Şekil 4.5 : İstanbul Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nde belirlenen öncelikli alanlar.....	173
Şekil 4.6 : İBB Kentsel Dönüşüm Şube Müdürlüğü bütçe ve harcama miktarları..	174
Şekil 4.7 : Fatih ilçesi yenileme alanları.....	177
Şekil 4.8 : Fatih ilçesi yıllara göre tespiti yapılan riskli yapı sayısı .....	178
Şekil 4.9 : Fatih ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı .....	178
Şekil 4.10 : Fatih ilçesi yıllara göre belirlenen kentsel dönüşüm maliyetleri.....	182
Şekil 4.11 : Bahçelievler ilçesi rezerv alan.....	185
Şekil 4.12 : Bahçelievler ilçesi Zafer Mahallesi Rezerv Yapı Alanı.....	186
Şekil 4.13 : Bahçelievler ilçesi yıllara göre tespiti yapılan riskli yapı sayısı .....	186
Şekil 4.14 : Bahçelievler ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı.....	187
Şekil 4.15 : Avcılar risk odaklı bölgeleme .....	192
Şekil 4.16 : Küçükçekmece ilçesi yıllara göre tespiti yapılan riskli yapı sayısı.....	195
Şekil 4.17 : Küçükçekmece ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı.....	195
Şekil 4.18 : Küçükçekmece ilçesi kentsel dönüşüm alanları.....	196

Şekil 4.19 : Bakırköy ilçesi yıllara göre riskli yapı sayısı .....	199
Şekil 4.20 : Bakırköy ilçesi yıllara göre tahmini maliyet dağılımı. ....	201
Şekil 4.21 : Bağcılar ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı .....	203
Şekil 4.22 : Bağcılar ilçesi riskli alanlar .....	204
Şekil 4.23 : Zeytinburnu ilçesi kentsel dönüşüm alanları .....	207
Şekil 4.24 : Zeytinburnu ilçesi yıllara göre riskli yapı sayısı .....	208
Şekil 4.25 : Zeytinburnu ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan kira yardımları için ayrılan kaynak miktarı.....	209
Şekil 4.26 : Güngören ilçesi riskli ve rezerv alanlar.....	211
Şekil 4.27 : Güngören ilçesi yıllara göre yıkılan riskli yapı sayısı .....	212
Şekil 4.28 : Güngören ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan kira yardımları için ayrılan kaynak miktarı.....	212
Şekil 4.29 : Güngören Belediyesi imar planı notları üzerinden kentsel dönüşüm teşvik çalışmaları.....	214
Şekil 4.30 : Beylikdüzü ilçesi yıllara göre yıkılan riskli yapı sayısı.....	218
Şekil 4.31 : Beylikdüzü ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı .....	219
Şekil 4.32 : Beylikdüzü ilçesi rezerv yapı alanları .....	219
Şekil 4.33 : Beyoğlu ilçesi kentsel dönüşüm alanları .....	222
Şekil 4.34 : Pendik ilçesi yıllara göre riskli yapı sayısı .....	228
Şekil 4.35 : Pendik ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı .....	228
Şekil 4.36 : Pendik ilçesi kentsel dönüşüm alanları.....	230
Şekil 4.37 : Esenler ilçesi yıllara göre riskli yapı sayısı .....	235
Şekil 4.38 : Esenler ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı .....	235
Şekil 4.39 : Esenler ilçesi kentsel dönüşüm alanları.....	236
Şekil 4.40 : Kartal ilçesi kentsel dönüşüm alanları.....	240
Şekil 4.41 : Kartal ilçesi yıllara göre riskli yapı sayısı .....	242
Şekil 4.42 : Kartal ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan kira yardımları için ayrılan kaynak miktarı.....	242
Şekil 4.43 : Tuzla riskli ve rezerv yapı alanları .....	250
Şekil 4.44 : Tuzla ilçesi yıllara göre tespiti yapılan riskli yapı sayısı .....	251
Şekil 4.45 : Tuzla ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı .....	251
Şekil 4.46 : Merkezi yönetim SWOT analizi.....	255
Şekil 4.47 : Yerel yönetim SWOT analizi: Kurumsal kapasite ve kurumlar arası ilişkiler.....	256
Şekil 4.48 : Yerel yönetim SWOT analizi: Politika yaklaşımı, elde edilen deneyim ve mevzuat .....	257
Şekil 4.49 : Yerel yönetim SWOT analizi: Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri ....	258
Şekil 4.50 : Yerel yönetim SWOT analizi: Finansal faktörler ve Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı .....	259

## KENTSEL DÖNÜŞÜM FİNANSMANININ STRATEJİK YÖNETİMİ

### ÖZET

Kentsel dönüşüm; sosyal, ekonomik, fiziki ve yönetsel anlamda farklı boyutları içeren geniş kapsamını, zaman içinde yönetim gibi küresel ölçekte ortaya çıkan değişim ve deneyimler ile zenginleştirerek günümüze kadar ulaşmış, güncelliğini koruyan ve gelişmeye devam eden bir kavramdır. Bu sebeple kentsel dönüşüm kapsamında oluşturulacak politikanın da kavramın kendisi gibi çok boyutlu ve kapsamlı bir yaklaşım içermesi gerekmektedir. Kentsel dönüşüm politikasının oluşmasında ve yönetiminde ön plana çıkan iki ana aktör olan merkezi ve yerel yönetimleri bütünleştiren kapsamlı ve bütünlük yaklaşım daha başarılı ve iyi çözümlenmiş projeler ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye’de kentsel dönüşüm konusundaki deneyimden öğrenme süreci devam etmektedir. Geline son aşamada merkezi yönetimin tek güçlü otorite olarak ilke ve kriter belirlemeden yaptığı uygulamaların büyük çoğunluğunun olumlu sonuçlar vermediği anlaşılmıştır. Bu sebeple Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Planlama İlke ve Kriterleri”nin belirlenmesi için İTÜ ile bir proje protokolü imzalamış ve çalışma sonucunda 16 bileşen, 50 planlama ilkesi ve 197 planlama kriteri belirlenmiştir. 19 Şubat 2019 tarihinde ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kentsel dönüşümün ilke ve esaslarını belirleyerek, bütün valilik ve yerel yönetimlere bildirmiş ve bu çerçevede belediyeler Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlamaya başlamışlardır.

Bir yandan kentsel dönüşüme yönelik ilke ve kriterler belirlenmeye çalışılsa da, bu ilkelerin yerel yönetimlerden merkezi yönetime aktarılması sonucunda hangi amaç için ve nasıl kullanılacağı konusunda bir bilgi bulunmamaktadır. Bu anlamda kentsel dönüşümün ihtiyaç duyduğu bütüncül yönetim yaklaşımı için, Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri bir potansiyel olarak değerlendirilebilir.

Kentsel dönüşümde başarılı uygulamaların ortaya çıkmasında önemli olan etkenlerden biri de finansal yapının iyi kurgulanmış olmasıdır. Finansal yapı; sistematik ve bütüncül bir yaklaşımı gerektiren kentsel dönüşüm politikasının en önemli bileşenlerindedir. Finansman ve kaynakların yönetimi; politikanın diğer bileşenlerini de doğrudan etkilediği için süreç içerisinde bir kilit taşı görevi üstlenmektedir. Yönetsel ve finansal yapı birlikte ele alındığında; kentsel dönüşüm finansmanının stratejik yönetimi önem kazanmaktadır. Yasal ve yönetsel açıdan iyi kurgulanmış bir kentsel dönüşüm politikası; finansal kaynakların dağılımını da olumlu yönde doğrudan etkileyecektir.

Tez kapsamında, Türkiye’de finansmanın stratejik yönetimi çerçevesinde merkezi ve yerel yönetimi bütünleştiren kapsamlı bir kentsel dönüşüm politikası olmadığı kabul edilerek, mevcut kentsel dönüşüm finansman yönetiminin sürdürülebilir olup olmadığı tartışılmaktadır. Bu anlamda, hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm modelleri incelenerek; finansmanın yönetimi,

öncelikli alanların belirlenme kriterleri ve elde edilen deneyimler üzerinden mevcut işleyişin SWOT analizi ile değerlendirilmesi hedeflenmiştir.

Çok fazla aktörü içerisinde barındıran kentsel dönüşüm süreçlerinde finansal olarak etkin olan aktörlerin daha baskın oldukları görülmektedir. Kentsel dönüşümün gerektirdiği yüksek maliyetler, politika geliştirme ve mevzuat oluşturma gibi gereksinimler sebebiyle devletin süreçteki en temel aktör olduğu göz önüne alındığında, dönüşümün ekonomik boyutu ile yasal-yönetimsel boyutunun büyük ölçüde merkezi hükümet tarafından belirlendiği söylenebilir. Özel sektörün kentsel dönüşümüne yatırım yapmasını sağlamak için hükümetin bazı teşvikler ile kentsel dönüşüm projelerini avantajlı hale getirmeye çalışması bu duruma örnek olarak verilebilir. Merkezi yönetimin kentsel dönüşümde üstlendiği belirleyici ve yön verici rol sebebiyle; sunduğu araçlar politika yaklaşımının anlaşılması açısından oldukça önemlidir. Bu anlamda, merkezi ve yerel yönetimin yetki ve görev paylaşımı da ayrıca önem kazanmaktadır.

Merkezi yönetim, kentsel dönüşüm finansmanının oluşumunda yönlendirme ya da bütçe ayırma yöntemleri ile direkt olarak katkı sağlamaktadır. Merkezi yönetimin kentsel dönüşümüne teşvik ve destek sağlama konusunda başvurabileceği, ortaklıklar kurma, çeşitli kolaylık ve muafiyetler sağlama gibi birçok araç bulunmaktadır. Bazı ülkelerde finansal destek sağlama ve ortaklıkları teşvik etme gibi araçların birlikte uygulandığı bütüncül yaklaşımlara sahip kentsel dönüşüm fonları oluşturulmuştur. İngiltere’de 1994-2004 tarihleri arasında uygulanmış olan Tek Yenileme Bütçesi (Single Regeneration Budget), Hollanda’da 2000-2009 yılları arasında uygulanan Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi (Investment Budget for Urban Regeneration) ve İrlanda’da 2018-2027 tarihleri için planlanan Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu (Urban Regeneration and Development Fund) bu fonlardan bazılarıdır. Türkiye’de ise 6306 sayılı yasa kapsamında kentsel dönüşüm hizmetlerinin finansmanı için oluşturulan “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı” bu kentsel dönüşüm fonları ile bazı ortak noktalar içermesi açısından önemlidir.

Araştırma kapsamında ilk olarak merkezi yönetimin kentsel dönüşüm politikasını oluştururken kullandığı araçlara örnek olarak; bütüncül bir yaklaşıma sahip olması açısından kentsel dönüşüm fonları, teşviklerin kullanımı ve altyapı desteği, kurumsal kapasite geliştirme yöntemleri ile ilgili bir literatür araştırması yapılmıştır. Bütün bu araçların kentsel dönüşüm finansmanının yönetimindeki rolleri irdelenmiştir. İkinci aşamada, Türkiye’de kentsel dönüşüm politikası beş döneme ayrılarak incelenmiş ve kentsel dönüşümde yer alan aktörlere değinilmiştir. Türkiye’de kentsel dönüşümüne yönelik genel çerçevenin çizilmesinden sonra; kentsel dönüşüm finansmanında merkezi yönetimin rolü ve Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ile yerel yönetimlerin rolü ve kentsel dönüşüm strateji belgeleri incelenmiştir. Yerel yönetimlerin hazırladığı Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri finansmanın yönetiminde bütüncül bir yaklaşım potansiyeli taşımalarından dolayı tez kapsamında değerlendirilmiştir.

Son olarak, analiz aşamasında merkezi ve yerel yönetim birimleriyle yapılan derinlemesine mülakatlar sonucu elde edilen deneyim bir SWOT (GZTF) analizi ile özetlenmiştir. Merkezi ve yerel yönetimlerde kentsel dönüşüm konusunda görev yapmakta olan kişilerle yapılan görüşmeler sonucu elde edilen kurumsal tecrübeler ile kentsel dönüşüm konusundaki işleyiş, merkezi-yerel yönetim ilişkileri ve finansmanın yönetimi konusundaki güçlü ve zayıf yönler ile tehdit ya da potansiyel olarak görülen özelliklerin tanımlanması ile mevcut işleyişin sürdürülebilir olup olmadığı tartışılmıştır.

Gerçekleştirilen görüşmeler sonucunda, ortaya çıkan mevcut durum incelendiğinde; “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı” ile Kentsel Dönüşüm Strateji Belgelerinin entegrasyonunun, daha stratejik ve bütüncül bir politika oluşturulması için büyük bir potansiyele sahip olduğu sonucuna varılmıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ve finans yönetiminde iki düzey arasındaki koordinasyonun artırılması sonucunda daha başarılı ve sürdürülebilir uygulamalar elde edilebilir. Bu sayede, kendi yol haritalarını belirleyen yerel yönetimler, kentsel dönüşüm için benimsenen stratejik ve bütüncül yaklaşımın en önemli parçası haline gelecek ve merkezi yönetimin süreci yönetmesi daha kolay olacaktır.





## STRATEGIC MANAGEMENT OF URBAN RENEWAL FINANCE

### SUMMARY

Urban renewal that has survived to the present day by enriching its wide scope, which includes different dimensions in social, economic, physical and managerial terms, with the changes and experiences that have emerged on a global scale over time such as governance, is a concept that continues to develop and become a current issue. For this reason, the policy formed within the scope of urban renewal should also include a multidimensional and comprehensive approach like the concept itself. Comprehensive and holistic approaches integrating central and local governments, the two main actors that come to the fore in the formation and management of urban renewal policy, lead to more successful and well-solved projects.

The process of learning from the experience of urban renewal in Turkey continues. At the last stage, it has been understood that the majority of the practices made by the central government as the only powerful authority without determining principles and criteria did not yield positive results. For this reason, the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change signed a project protocol with İstanbul Technical University to determine the "Planning Principles and Criteria in Urban Transformation Practices" and as a result of the study, 16 components, 50 planning principles and 197 planning criteria were determined. On February 19, 2019, the Ministry of Environment and Urbanization determined the principles and essentials of urban transformation and notified all governorships and local governments, and within this framework, municipalities began to prepare an urban renewal strategy document.

Urban Renewal Strategy Document is a holistic and strategic road map that includes the main decisions of local governments regarding urban renewal practices. The content of the document and the principles and criteria that are expected to be compatible are determined in the document published by the central government. It is expected that the document should be compatible with upper scale plans and to give priority area-based renewal applications including holistic approach. The document also includes the conceptual studies that will reflect the renewal strategies on the maps at scale and it is prepared at the provincial and district level.

Although the principles and criteria for urban renewal are tried to be determined, it should be questioned whether there is a holistic governance model between the central government and the local government in operation. In addition, there is no information on how and for what purpose these principles will be used as a result of transferring these principles from local governments to the central government. Nevertheless, it was stated that strategy documents for all provinces should be prepared by 2023. Also, strategy documents must be approved in order to carry out renewal projects, starting from 2019. It is ensured with the document that every local government unit evaluates the current situation and determines its future strategies on

urban renewal. In this sense, urban renewal strategy documents can be considered as a potential for the holistic governance approach required by urban renewal.

The holistic and strategic management of urban renewal requires a balanced and strategic distribution of financial resources. Strategic management and distribution of finance are intertwined and feeding each other in the process. Therefore, well-structured financial structure in urban renewal contributes to the emergence of successful practices.

Financial structure is one of the most important components of the urban renewal policy, which requires a systematic and holistic approach. Since the management of finance and resources directly affects other components of the policy, it assumes a keystone role in the process. When the administrative and financial structure is considered together, the strategic management of urban renewal financing gains importance. An urban transformation policy that is well-constructed in terms of legal and administrative aspects will also positively affect the distribution of financial resources.

Although, it is seen that the concept of urban renewal and its experience are highly discussed in the current literature and it is stated that a good financial structure should be established in urban renewal, the financial models adopted in urban renewal are handled superficially, and the financial support provided by the state to the citizens affected by the renewal is generally explained within the scope of urban renewal financing. So, within the scope of the study it is accepted that the urban renewal financing refers to a system that includes funding sources, the actors providing the source and using the source. In urban renewal projects where there is no or insufficient financing, it becomes very difficult or even impossible to ensure sustainability and achieve successful results. Therefore, the well-structured and sustainable financing system has primary importance in the emergence of successful renewal practices.

Within the scope of the thesis, it is accepted that there is no urban renewal policy integrating central and local government in Turkey, and it is discussed whether the current urban renewal financing management is sustainable. In this sense, by examining the urban renewal models of both central and local governments, it is aimed to evaluate the current model with a SWOT analysis based on the management of finance, the criteria for determining priority areas and the experiences gained.

It is seen that the financially active actors are more dominant in the urban renewal processes that include too many actors. Considering that the state is the main actor in the process due to the high costs required by urban renewal process, policy development and legislative requirements, it can be said that the economic and legal-administrative dimensions of the renewal are largely determined by the central government. An example of this is the government's efforts to make urban renewal projects advantageous with some incentives in order to ensure that the private sector invests in urban renewal. Due to the determining and guiding role of the central government in urban renewal, the tools it offers are very important for understanding the policy approach. In this sense, the authority and task sharing of the central and local government also gains importance.

The central government directly contributes to the formation of financing in urban renewal by guiding or allocating the budget. There are many tools that the central government can apply to provide incentives and support to urban renewal, such as establishing partnerships, providing various conveniences and exemptions. In some



countries, urban renewal funds with holistic approaches have been established, in which instruments such as providing financial support and encouraging partnerships are applied together. The Single Regeneration Budget implemented between 1994-2004 in the UK, Investment Budget for Urban Regeneration implemented between 2000-2009 in the Netherlands and the The Urban Regeneration and Development Fund for 2018-2027 in Ireland are some of these funds. In Turkey, the "Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı" created for the financing of urban renewal services within the scope of the law numbered 6306 is important in that it contains some common points with these urban renewal funds.

Within the scope of the research, first of all, a literature search was conducted on urban renewal funds, the use of incentives and infrastructure support, and institutional capacity building methods in order to have a holistic approach as an example of the tools used by the central government in creating the urban renewal policy. The roles of all these tools in the management of urban renewal financing have been examined. In the second stage, the urban renewal policy in Turkey was analyzed by dividing into five periods and the actors involved in urban renewal were mentioned. After drawing the general framework for urban renewal in Turkey, the role of the central government in urban renewal financing with the "Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı" and the role of local governments with the urban renewal strategy documents were examined. Urban renewal strategy documents prepared by local governments have been evaluated within the scope of the thesis as they have the potential of a holistic approach in financial management.

Finally, the experience gained as a result of in-depth interviews with central and local government units during the analysis phase is summarized with a SWOT analysis. The institutional experiences obtained as a result of interviews with people working on urban renewal in central and local governments, provide the identification of the strengths and weaknesses with the features that are seen as threats or potentials in the management of urban renewal, central-local government relations and the management of finance. Accordingly, the sustainability of the current functioning about urban renewal in terms of strategic management and finance has been discussed in the thesis.

Integration of "Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı" and urban renewal strategy documents has a great potential for the formation of a more strategic and holistic policy. Strengthening the relations between the central government and local government and increasing the coordination between the two levels in the management of finance will be effective in the emergence of more successful and sustainable practices. Local governments, which determine their own roadmaps, will become the most important part of the strategic and holistic approach adopted for urban transformation, and it will be easier for the central government to manage the process.



## 1. GİRİŞ

Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamalarına altlık oluşturan mevzuat ve dönüşüme yönelik uygulamaların gerçekleşmeye başladığı tarihten itibaren elde edilen deneyim; kentsel dönüşüm politikasının bütüncül olmadığını ve parçacıl çözümlerin yönetim açısından birçok soruna yol açtığını ortaya çıkarmıştır. Kentsel dönüşümde daha bütüncül yaklaşımların geliştirilmesi adına merkezi hükümet tarafından kentsel dönüşüm uygulamalarında planlama ilke ve kriterlerinin belirlenmesi ve valilikler aracılığıyla tüm yerel yönetimlere bildirmesi ile birlikte, yerel yönetimlerden kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırlamaları istenmiştir.

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi; yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm uygulamalarına ilişkin ana kararlarını içeren, bütüncül ve stratejik bir yol haritası olma özelliği taşımaktadır. Belgenin içeriği ve uyumlu olması beklenen ilke ve kriterler merkezi yönetimin “Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi Hazırlanmasına İlişkin İlke ve Esaslar” ismiyle yayımladığı dökümanda belirlenmiştir. Kentsel dönüşüme yönelik ilke ve kriterler belirlenmeye çalışılsa da, işleyişte merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında bütüncül bir yönetim modelinin olup olmadığının sorgulanması gerekmektedir. Mevcut literatürde kentsel dönüşüm kavramı ve deneyiminin oldukça tartışıldığı görülmektedir. Bu durum ile politikanın geliştirilmesine büyük katkı sağlanmakta fakat zaman zaman aynı konuların tekrara düştüğü de görülmektedir. Özellikle kentsel dönüşüm konusunda iyi bir finansal yapının kurgulanması gerektiği ifade edilmesine rağmen; kentsel dönüşümde benimsenen finansal modeller yüzeysel olarak ele alınmakta, kentsel dönüşüm finansmanı kapsamında genellikle devletin dönüşümden etkilenen vatandaşlara sunduğu finansal destekler anlatılmaktadır.

Kentsel dönüşüm finansmanına yönelik yapılan çalışmaların sayısı az olmakla birlikte genellikle proje özelinde gerçekleştirilen finansal modellerin incelenmesi ve yeni finansal araç arayışları odaklı araştırmaların yapıldığı görülmektedir (Doğaner, 2017; Koç, 2019; Tüzer, 2015; Özkul, 2017; Erol, 2020; Aydın, 2021). Türkiye’de kentsel dönüşüm konusunda finansal araç ya da modellerin etkin bir şekilde

tanımlanmadığını ifade eden ve farklı ülkeler ile yaklaşım farklarını inceleyen araştırmalar da bulunmaktadır (Özkul, 2017; Atay, 2019; Eren, 2014). Fakat kentsel dönüşümün ihtiyaç duyduğu bütüncül yönetim yaklaşımının finansmanın stratejik yönetimini sağlayan kapsamlı bir model şeklinde geliştirilmesi gerekliliğine dayanan ve bu konuda Türkiye'deki mevcut durumu sürecin ana aktörleri açısından ele alan herhangi bir çalışma bulunmamaktadır.

Kentsel dönüşüm finansmanı; fon kaynakları, kaynağı sağlayan ve kaynağı kullanan aktörleri içeren kapsamlı bir sistemdir. Bu sistemin üst ölçekte belirlenen politika içindeki yeri, oluşturulan finansal model içerisinde yer alan finansal araçlar, aktörler, aktörlerin birbiri ile ilişkileri, sorumluluk ve yetki dağılımı, finansmanın aktör veya kurumlar arasındaki aktarım ve dağılımı gibi birçok farklı katmanı bulunmaktadır. Kentsel dönüşüm finansmanında kamu sektörü, özel sektör ve yerel halk temel aktörler olarak ön plana çıkmakta; sürece uygulayıcı, girişimci, profesyonel, kullanıcı ya da arabulucu olmak üzere birçok şekilde farklı kurum ya da aktör dahil olabilmektedir. Dönüşüm projesinin geliştirilmesinde, uygulanmasında ya da dönüşüm sonrasında finansal ihtiyaçlar farklılaşmakta ve bu kapsamda gerekli finansal araçlar değişebilmektedir. Kentsel dönüşüm finansmanının sürdürülebilirliği; dönüşüm öncesi, dönüşüm projesinin geliştirilmesi ve dönüşüm sonrası süreçleri içerecek şekilde sağlanması gereken bir olgudur. Finansmanın sürdürülebilirliği ancak kamu, özel sektör, yerel halk ve finansal kurumlar arasında anlamlı bir ilişki kurulması ve kapsamlı bir model tanımlanması ile mümkün olabilir. Tüm bu süreçler ayrı ayrı birer araştırma konusu oluşturmakla birlikte; tez çalışması kapsamında kentsel dönüşüm finansmanının stratejik yönetimi ve sürdürülebilirliği ele alındığından kamu sektörüne odaklanılmış; bu konuda yetkili aktör olan merkezi yönetim ile sağladığı araçlar ve yerel yönetim ile kullandığı araçlara odaklanılmıştır.

Tez kapsamında kentsel dönüşüm finansmanı, fon kaynakları, kaynağı sağlayan ve kaynağı kullanan aktörleri içeren bir sistem olarak kabul edilerek merkezi ve yerel yönetimlerin mevcut finansman modelleri incelenmiştir. Kentsel dönüşümün ihtiyaç duyduğu bütüncül yönetim yaklaşımı için, merkezi yönetimin sunduğu araçlar ayrı ayrı incelenmiş ve bu konudaki yurtdışı deneyimleri ile ilgili literatür araştırması yapılmıştır. Yurtdışı örnekleri ile Türkiye'deki araçlar kıyaslanmış ve bu noktada ön plana çıkan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ile kentsel dönüşüm strateji belgeleri bir potansiyel olarak değerlendirilmiştir.

Yerel yönetimlerin belirlediği yol haritalarının merkezi yönetime aktarılması ve önceliklendirilmelerin nasıl olacağını anlamak için merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleriyle görüşmeler yapılmıştır. Bu görüşmelerde sorgulanan diğer konu ise kentsel dönüşüm finansmanının stratejik yönetimi olmuştur. Hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm modelleri incelenerek; finansmanın yönetimi, öncelikli alanların belirlenme kriterleri ve elde edilen deneyimler üzerinden mevcut işleyişin sürdürülebilir olup olmadığını tartışılmıştır. Görüşmeler sonucunda elde edilen bilgiler ve mülakat yapılan kişilerin söylemleri kullanılarak bir SWOT (GZTF) analizi elde edilmiştir.

Dönüşüm projeleri özel hesabı ve strateji belgelerinin birbiriyle entegre edilmesi; daha stratejik ve bütüncül bir politikanın oluşması açısından büyük bir potansiyel taşımaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin güçlenmesi ve finansmanın yönetimi konusunda iki kademe arasındaki koordinasyonun artırılması daha başarılı ve sürdürülebilir uygulamaların ortaya çıkmasında etkili olacaktır. Yol haritalarını kendileri belirleyen yerel yönetimler, kentsel dönüşüm konusunda benimsenen stratejik ve bütüncül yaklaşımın en önemli parçası haline gelirken merkezi yönetimin de süreci yönetmesi daha kolay bir hale gelecektir.

## **1.1 Tezin Amacı**

Türkiye’de kentsel dönüşüm politikasının hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler düzeyinde incelenmesi ve analiz edilmesi sonucunda, yurtdışında uygulanan bütüncül politikalar ile kıyaslanarak, kentsel dönüşümde bütüncül yönetim ihtiyacının önemini vurgulamak ve elde edilen deneyimler üzerinden finansmanın yönetimi konusundaki mevcut işleyişin sürdürülebilir olup olmadığını tartışmak amaçlanmaktadır. İhtiyaç duyulan bütüncül yönetim yaklaşımını, yurtdışı örneklerinde olduğu gibi finansmanının stratejik yönetimini sağlayan kapsamlı bir model ile oluşturmak için, mevcut durumun, sürecin ana aktörleri olan merkezi ve yerel yönetimlerin kendi perspektiflerine göre değerlendirilmesi sonucu analiz edilmesi hedeflenmektedir.

## 1.2 Literatür Araştırması

Tez çalışması kapsamında gerçekleştirilen literatür taraması uluslararası deneyimler ve Türkiye deneyimi olmak üzere temelde iki ana bölümden oluşmaktadır.

İlk olarak, uluslararası düzeyde kentsel dönüşüm politikası ve finansmanın yönetiminde ön plana çıkan araçlar incelenmektedir. Bu araçlar, “kentsel dönüşüm fonları”, “teşviklerin kullanımı ve altyapı desteği”, “kurumsal ve toplumsal kapasitenin geliştirilmesi” olmak üzere üç başlıkta ele alınmaktadır.

İkinci olarak, Türkiye’de kentsel dönüşüm finansmanının stratejik yönetimi incelenirken “kentsel dönüşüm geçmişi”, “kentsel dönüşümde aktörler” ve “kentsel dönüşüm finansmanı” olmak üzere üç ana başlık belirlenmiştir. Kentsel dönüşüm geçmişi; 1950’ye kadar olan dönem, 1950-1980 yılları arasındaki dönem, 1980-2000 yılları arasındaki dönem, 2000-2012 yılları arasındaki dönem ve son olarak 2012 ve sonrasındaki dönem olmak üzere beş farklı dönemi içerecek şekilde ele alınmış ve kentsel dönüşüm politikası kapsamında yaşanan gelişmeler incelenmiştir. Dönüşüm süreçlerinde aktif olan aktörler ve kentsel dönüşüm finansmanının yönetimi detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Merkezi yönetimin yönettiği finansal yapının ortaya çıkardığı en önemli unsur olan “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı” ve yerel yönetimlerin kentsel dönüşümdeki önemini vurgulayan “Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi” birlikte değerlendirilerek, yurtdışındaki kentsel dönüşüm fonlarını temel alan modeller ile karşılaştırılmıştır. Ortak özellikler ve farklılaşan noktalar analiz edilerek, Türkiye’deki mevcut durum değerlendirmesi için bir dayanak oluşturulmuştur.

## 1.3 Hipotez

Tez kapsamında “Türkiye’de finansmanın stratejik yönetimini sağlayarak merkezi ve yerel yönetimi bütünleştiren kapsamlı bir kentsel dönüşüm politikası yoktur.” temel hipotezinden yola çıkarak dört ana soru belirlenmiştir.

- Kentsel dönüşüm finansmanının yönetimi sürdürülebilir mi?
- Merkezi ve yerel yönetim arasında kentsel dönüşüm finansmanının yönetimi konusunda yeterli koordinasyon sağlanıyor mu?

- Kentsel dönüşüme ayrılan kamu kaynaklarının dağılımında stratejik olarak belirleyici faktörler nelerdir?

Kentsel dönüşüm uygulamalarının önceliklendirilmesinde herhangi bir yaklaşım bulunuyor mu? Varsa, bu konuda etkili olan faktörler ve karar verici aktörler nelerdir? Yoksa, bu konuda yapılan ya da planlanan çalışmalar nelerdir?







## 2. LİTERATÜR ARKAPLANI: KENTSEL DÖNÜŞÜM FİNANSMANININ STRATEJİK YÖNETİMİNDE ULUSLARARASI DENEYİMLER

Kentsel dönüşüm; farklılaşan tanımı, uygulama biçimi ve ortaya çıkardığı sonuçlar açısından hemen hemen her ülkede tartışılan ve bu sebeple de güncelliğini koruyan bir kavramdır. Roberts (Roberts ve Sykes, 1999, Bölüm 1), karmaşık ve dinamik sistemler olan kentsel alanların; hem fiziksel, sosyal, çevresel ve ekonomik dönüşümlere sebep olan süreçleri içerisinde barındırdığını hem de kendilerinin bu tür pek çok değişikliğin ana üreticileri olduğunu ifade etmiştir. Roberts'a göre bütün yerleşim alanları uyum sağlamak zorunda oldukları dış güçler ile büyüme ya da gerilemeyi hızlandıran iç baskılara sahiptir. Tüm bu etki kaynaklarının karşılıklı etkileşiminden ortaya çıkan bir sonuç olan kentsel dönüşüm belirli bir zamanda belirli bir yerde meydana gelen kentsel bozulmanın/yozlaşmanın ortaya çıkardığı fırsatlara ve zorluklara bir cevap olarak tanımlanmıştır (Roberts ve Sykes, 1999, Bölüm 1). Ek olarak; “Bozulma ve çökme olan kentsel alanın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarının kapsamlı ve bütünlük yaklaşımlarla iyileştirilmesine yönelik olarak uygulanan strateji ve eylemlerin bütünü” (Şisman ve Kibaroglu, 2009, s. 1) ve “Kentsel dokudaki eskime, köhneme, afet riski faktörleri ve bozulmaya karşı çözüm getirmek için planlı bir müdahale biçimi” (Türk ve diğ, 2017, s. 5) şeklinde de ifade edilen kentsel dönüşüm; içerdiği geniş kapsamı dolayısıyla sosyal, ekonomik, fiziki ve yönetsel anlamda farklı boyutlara sahiptir.

Bu anlamda kentsel dönüşüm politikalarının ülkelerin farklılaşan yönetim biçimleri, ekonomik durumları, mekâna özgü olarak ortaya çıkan sosyal ve fiziksel sorunlarından bağımsız olarak düşünülemeyeceği açıktır. Bunun yanı sıra, kentsel dönüşüm ile alakalı eğilim ve yaklaşımların şekillenmesinde küresel ölçekte meydana gelen değişimlerin de etkili olduğu ve olacağı kaçınılmazdır. Bu konuya 1980'lerin neoliberal politikalar ve küreselleşme ile dünya çapında değişimlere yol açan bir dönem olması örnek olarak verilebilir. Bu dönemde değişen ve dönüşen yapılar, mevcut yapının yaşanan değişikliklere karşı yetersiz kalması sebebiyle giderek karmaşıklaşan ekonomik, toplumsal ya da mekânsal sorunların oluşumuna

katkıda bulunmuştur. Bu sorunların çözümü için kamu yönetimleri birçok alanda yeni arayışlara yönelmiştir. Yönetişim kavramı da bu arayışlardan biri olarak, 1980'lerden itibaren giderek önem kazanmış ve kamu yönetiminin üzerindeki baskıyı hafifleten bir yaklaşım ortaya çıkarmıştır (T.C. Başbakanlık ve Devlet Planlama Teşkilatı, 2007).

Stoker (1998)'e göre yönetim hem hükümetten hem de hükümet dışındaki bir dizi kurum ve aktörü içerir. Kurumlar arası ilişkilerde kendi kendini yöneten aktör ağlarının özerkliği ve güç bağımlılığı konularını vurgular. Sınırlar ve sorumlulukların bulanıklaştığı yönetim kavramı, sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmek için, hükümetin otorite kullanma ve yönetme gücüne dayanmayan şeyleri yapma kapasitesini farklı bir şekilde ele alır. Bu noktada hükümeti yönlendirme ve rehberlik için yeni araçlar ve teknikler kullanabilen bir yapı olarak görür. Literatürde yönetimle alakalı olarak birçok tanım ve açıklama yapılmıştır (Stoker, 1998; Plumptre ve Graham, 1999; Hendriks, 2014; European Commission, 2001; OECD, 2001). Bütün bu tanımların ortak noktası yönetişimin sadece hükümetle sınırlı olmayan bir aktör çeşitliliği ve işbirliği ile ilişkili olduğudur.

1980'lerde ortaya çıkan bu değişikliklerle, merkezi yönetimin yapısında da birçok değişim meydana gelmiştir. Devletin temel hizmetleri üretme işini bırakarak küçülmeye gitmesi ile merkezi yönetimin bir kısım görev ve yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi, özel sektörün kamusal hizmet sunumuna ortak edilmesi, yönetim alanında sivil toplum ve halk gibi yeni ortakların oluşturulması bu yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim kavramı ile ortaya çıkan değişimlerden bazılarıdır. Bu değişimlerin sonucunda, özelleştirme politikalarıyla beraber yerel yönetimin sağladığı hizmetler özel girişimlere devredilmiş (Özden, 2016), büyük kentlerde merkezi yönetimin aktardığı kaynaklar belediyeler aracılığı ile yatırımlara dönüştürülmüş ve bu yatırımların büyük bir kısmı özel sektöre verilen ihaleler yoluyla gerçekleştirilmiştir (Şengül, 2009). Bu değişimlerin mekânsal, sosyal ve ekonomik olarak yansımalarının yanı sıra kent yönetimi anlamında da önemli değişiklikler meydana getirdiğini ifade eden Özden'e (2016) göre "Kent'in bu hızlı dönüşümü, artık planlamanın yalnızca basit bir fizik-mekân organizasyonu amacı taşımaktan daha kapsamlı hedeflere yönelmesi gerekliliğini açıkça ortaya koymaktadır." (s. 143).

Ortaya çıkan kentsel sorunların yerel olması, sorunun kaynağına yakınlığı dolayısı ile hızlı çözüm üretme konusunda yerel yönetimlere büyük bir avantaj sağlamaktadır. Buna rağmen yerel yönetimlerin hareket alanı; finansal açıdan kısmen merkeze bağımlı olması ve mevcut yasal düzenlemelerin merkezi yönetime kentsel politikada istediğinde karar alıcı ve istediğinde uygulayıcı bir rol sunması bakımından oldukça kısıtlıdır. Bu durumda merkezi ve yerel yönetimin yetki ve görev paylaşımı önem kazanırken, kentsel politikanın oluşması anlamında merkezi yönetimin sergilediği tutum oldukça yönlendirici olmaktadır.

Bütün bu değişim ve dönüşüm süreciyle birlikte merkezi ve yerel yönetimlerin kentsel politikalarda sahip oldukları roller birlikte düşünüldüğünde kentsel dönüşüm yaklaşımında da önemli değişiklikler olduğu görülmektedir. Bu anlamda yönetim kavramının ortaya çıkışı ile kentsel dönüşüm yaklaşımının değişimi konusunda bir örtüşme olduğu görülmektedir. Nitekim 1980'lerden itibaren kentsel dönüşüm projelerinin neredeyse tamamının kamu-özel sektör işbirliği ile gerçekleştirilmeye başlanması ve 1990'lardan sonra gelen dönemde ise çok aktörlü ve çok sektörlü işbirliklerine bağlı kentsel dönüşüm süreçlerinin tasarlanması (Akkar, 2006) yönetimin kentsel dönüşüm politikalarını nasıl şekillendirdiğini gözler önüne sermektedir.

Kamu ve özel sektör işbirliğine dayalı projelerde, özel sektörün rolü finans bakımından ön plana çıkarken, kamu sektörü (özellikle merkezi yönetim) temel altyapı sunumu ve arazi arzını sağlayarak, kentsel dönüşümün gerçekleşeceği alanlara özel sermaye ve yatırımcıları çekme rolünü üstlenmektedir. Kamunun diğer bir rolü, dönüşüm projelerini yürütecek ortaklıkları sağlayacak kurumsal örgütlenmeleri kurmaktır.

1990'lar, kentsel dönüşüm projelerinde yerel yönetimlerin etkin bir şekilde rol aldığı yıllar olmuştur (Couch ve diğ, 2008, s. 183). Bu dönemin kentsel politikaları, yerel yönetimlerin rekabetçi, işbirlikli ve girişimci yönetim anlayışıyla hareket etmelerine katkıda bulunmuştur. Yerel yönetimler; finansal kaynak bulunmasına ve çok paydaşlı ortaklıkların kurulmasından yürütülmesine kadar kentsel dönüşümün birçok aşamasında öncü bir rol oynamaktadır.

Kentsel dönüşümde öne çıkan aktörler günümüzde yerel yönetimler olsa da, yerel yönetimlerin birçok anlamda merkeze bağlı bulunuşu sebebiyle, merkezi yönetimin

kentsel dönüşüm politikasındaki tutumu belirleyici ve yön verici olmaktadır. Bu anlamda merkezi yönetimin kentsel dönüşümde üstlendiği rol ile birlikte sunduğu araçlar yaklaşımın anlaşılması ve ortaya çıkaracağı sonuçlar açısından oldukça önemlidir.

Merkezi yönetimin kentsel dönüşümde üstlenmesi gereken rollerden en önemlisi tarafsızlıktır. Hunt'a (1965) göre merkezi yönetim kentsel dönüşüm projelerinin her aşamasında tarafsız bir politika izlemeli, gerekli önerileri yapmalı ve projeyi son aşamada kendisi onaylamalıdır. Merkezi yönetimin kentsel dönüşüm modeli oluşturulurken üstlendiği diğer önemli rol, finansman oluşumunda yönlendirerek ya da bütçe ayırarak doğrudan katkı sağlamasıdır.

Balamir (2005), kentsel dönüşüm modellerinde yerel toplulukların ortaklıklar kurarak kentsel dönüşüm çalışmalarına dâhil olmalarının desteklenmesi ve bu konunun özendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu açıdan, kentsel dönüşüm modellerinin başarıyı yakalayabilmesini sağlayacak olan ortaklıkların kurulması ve katılımın teşvik edilmesi konusunda merkezi yönetimlerin yine ön plana çıktığı görülmektedir.

Yatırım yapmak isteyen aktörlere kolaylık ve yardım sağlanması, dönüşüm projeleri için kredi sağlayan bankalara ayrıcalık sağlanması, projeyi üstlenecek yapımcılara eğitim ve vergi muafiyeti sağlanması, sosyal projelere yerel gelir kapasitesi ve beceri kazandırmak için ulusal ve uluslararası STK katılımının kolaylaştırılması, yerel yönetimlerin dönüşüm projeleri geliştirme ve ortaklıkları yönlendirme konularındaki kapasitelerinin artırılması, yerel yönetimlere insan odaklı kentsel dönüşüm projeleri geliştirmeleri halinde mali ve teknik destek sağlanması ve dönüşüm konusunda deneyim sahibi özel şirketlerin yetkilendirilerek denetlenmesi (Dayıoğlu, 2006) vb. eylemler merkezi yönetimin kentsel dönüşüme teşvik ve destek sağlaması konusunda başvurabileceği araçlardan bazılarıdır.

Merkezi yönetimin kentsel dönüşüm politikasını oluştururken, farklı aktörlerin katılımını sağlamak için sunduğu bu araçlar teşviklerin kullanımı, altyapı desteği, kurumsal kapasite geliştirme başlıkları altında toplanabilir. Ek olarak bazı ülkelerde finansal destek sağlama ve ortaklıkları teşvik etme gibi araçların birlikte uygulandığı yöntemler de bulunmaktadır. Bu yöntemlere örnek olarak; İngiltere'de 1994-2004 tarihleri arasında uygulanmış olan Tek Yenileme Bütçesi (Single Regeneration

Budget), Hollanda'da 2000-2009 yılları arasında uygulanan Kentsel Yenileme Yatırım Bütçesi (Investment Budget for Urban Regeneration) ve İrlanda'da 2018-2027 tarihleri için planlanmış olan Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu (Urban Regeneration and Development Fund) verilebilir. Bahsedilen kentsel dönüşüm fonları, bütüncül bir yaklaşıma sahip oldukları ve merkezi yönetimin kentsel dönüşüm finansmanını stratejik olarak nasıl yönettiğine örnek olması için detaylı bir şekilde değerlendirilmiştir.

## **2.1 Kentsel Dönüşüm Fonları**

### **2.1.1 Tek Yenileme Bütçesi (Single Regeneration Budget) – İngiltere**

1990'larda İngiltere'de kentsel dönüşümün yönetilmesi ve kaynaklandırılması konusunda radikal bir değişim meydana gelmiştir. Yerel yönetimler, 1970'ler ve 1980'lerde, merkezi hükümet tarafından belirlenen ve yoksunluk endekslerine (deprivation indices) göre şekillenen bir politika ve finansman çerçevesinde hareket ederken; kaynaklar, yerel çıkarları da gözetecek şekilde merkezi hükümetle belirledikleri öncelikli Kentsel Program (Urban Programme) alanlarına ayrılmıştır. 1990'larda ise kentsel dönüşüm uygulamaları, merkezi olarak yönetilen rekabete açık ihale süreci (competitive bidding) ile gerçekleştirilmiştir. Yoksunluk endekslerinin kaynak tahsisini belirleyen kriterlerden sadece biri olduğu merkezi / yerel ortaklıklar ortaya çıkmıştır (Whitney ve Littlewood, 1997).

Hükümetin kentsel dönüşüm projeleri için kamu finansmanını dağıtma aracı olarak rekabete açık ihale usulünü uygulamasıyla birlikte; İngiltere'de Kentsel Görev (City Challenge) girişiminin bir uzantısı ve görev fonu uygulamasının bir örneği olan Tek Yenileme Bütçesi (Single Regeneration Budget - SRB), ortaklığa dayalı bir dağıtım modeli olarak 1995-2001 yılları arasında uygulanmıştır.

Modelin daha iyi anlaşılması için görev fonları ve Tek Yenileme Bütçesinin (SRB) ortaya çıkışı, SRB genel kapsamı ve özellikleri, deneyimin ortaya çıkardığı olumlu-olumsuz çıktılar ve öneriler ilerleyen kısımlarda detaylandırılacaktır.

#### **2.1.1.1 Görev fonları ve Tek Yenileme Bütçesi'nin ortaya çıkışı**

İngiltere'de Görev Fonları (Challenge Funds), kalkınmayı sağlamak için kamu fonlarının yönlendirildiği yenilikçi ve çok yönlü rekabetçi bir finansman

mekanizması olarak görülmektedir (Pompa, 2013). Hükümetlerin, nesnel ihtiyaç ölçütlerine göre fon tahsis etmek yerine, kuruluşlardan program veya fon için teklif vermelerini isteyerek politikaları geliştirebileceklerini ve harcanan paranın karşılığını daha iyi bir şekilde alabileceklerini düşünmeleri (John ve Ward, 2005) sonucu Görev Fonları, 1990'ların ortalarında kamu politikasının önemli bir bileşeni haline gelmiştir. Muhafazakâr Parti Genel Seçim Manifestosu'nda (Conservative Party, 1997); yerel yönetimlerin merkezi hükümet, özel teşebbüsler ve toplumdaki diğer kuruluşlarla ortaklıklar kurarak planlama ve kalkınmada liderlik etmelerini sağlayan görev fonlarının, kamu sektörü finansmanını dönüştürme potansiyeline sahip olduğu ifade edilmiştir.

Görev Fonu konseptinin en fazla geliştiği alan 1991'den itibaren Kentsel Görev (City Challenge) ve 1994'ten itibaren Tek Yenileme Bütçesi (SRB) aracılığı ile kentsel dönüşüm konusu olmuştur (Hall, 2000). Hall'a (2000) göre kentsel dönüşüm politikasındaki bu değişikliğin göze çarpan 3 nedeni vardır. İlki 1980'lerdeki politikanın, izlenen girişimlerin ve işlevsel olarak özelleşmiş kuruluşların çoğalmasından oldukça parçalanmış bir durumda olmasıdır. İkincisi; benimsenen politikanın, mülk geliştirme yoluyla refah yaratmaya odaklanması sebebiyle insan kaynakları ve sosyal altyapı yatırımlarının ihmal edilmiş olmasıdır. Son olarak, politikanın kapsayıcı olmaması ve seçilen yerel yönetimin yetkileri ve sorumluluklarının aşındırılmış olması üçüncü sebep olarak görülmüştür. Bu nedenle, hükümet yerel yenilemeyi daha tutarlı, kapsamlı ve kapsayıcı hale getirmek amacıyla yerel aktörlerin ön plana çıktığı rekabetçi bir dinamik geliştirmiştir. Hükümet artık düzenli olarak yoksun bölgelere kaynak tahsis etmek yerine, yerel kurumların rekabet halinde yerel sorunlara yenilikçi çözümler üretmelerine olanak sağlayacak bir rol üstlenmiştir. Rekabet, stratejik yönetim ve politikanın koordinasyonuna vurgu yapılarak birleştirici olarak kullanılmıştır.

DETR'nin (Department of the Environment, Transport and Regions) 1997'deki 'The Way Forward for Regeneration' isimli yayınında hükümetin yerel yenilemeye yaklaşımını üç temel ilke özetlenmiştir. Birincisi, temel amaç sosyal dışlanma ve ihtiyacı ele almaktır. İkincisi, hükümetin 'Whitehall en iyisini bilir' fikrini çürütmesi ve üçüncüsü de hükümetin kendisi ile yerel ortaklar arasında daha işbirlikli bir yaklaşımı teşvik etmesi olmuştur (Hall, 2000).

Irwin ve Porteous'a (2005) göre; görev fonlarının amacı sosyal açıdan değerli bir projeye mümkün olan en az mali katkıyı sağlayarak projeyi özel girişimci için daha az riskli ve finansal olarak daha sürdürülebilir bir hale getirmektir.

Görev fonunun ilk örnekleri Birleşik Krallık'ta 1990'ların başında ve ortasında kentsel dönüşüm amaçlı başlatılan Kentsel Görev (City Challenge), Kırsal Görev (Rural Challenge) ve Tek Yenileme Bütçesi (SRB) Görev Fonu olarak sayılabilir. Üç görev fonu da kamu, özel sektör ve toplum arasında üçlü bir ortaklığın vurgulanması ihtiyacı üzerine inşa edilmiştir.

Uluslararası Kalkınma Departmanı (Department for International Development-DfID), özel sektörü sürece doğrudan bir ortak olarak dâhil etmek için kalkınmada görev fonlarının kullanılmasına öncülük etmiştir. Genel olarak İngiltere hükümeti ve özellikle Uluslararası Kalkınma Departmanı (DfID), bu fonları, özel sektörü DfID'in temel finansmanından yararlanmaya ikna etmek için etkili ve rekabetçi bir mekanizma olarak görmüştür. Bu görüşe göre, özel sektör, yoksulluğun azaltılmasına çözüm bulma konusunda giderek daha önemli bir ortak haline gelmiştir (Pompa, 2013).

Irwin ve Porteous'ın (2005) ifadesiyle Uluslararası Kalkınma Departmanı, görev fonlarını kamu fonlarının tahsisi için şeffaf ve rekabetçi bir süreç olarak öngörmüştür. Görev fonları, iyi uygulamaları yaymak ve tekrarlanabilirliği teşvik etmek için bir motivasyon kaynağı; inovasyon ve risk alma için bir teşvik ve kapasite geliştirme fırsatı olarak değerlendirilmiştir. Aynı zamanda projelerin birlikte finanse edilmesini, beceri ve deneyimlerin paylaşılmasını sağlayan ortaklık yaklaşımı ile yerel sorunlara yerel çözümler üretilmesi için bir araç olarak görülmüştür (Irwin ve Porteous, 2005).

Hedeflerden bağımsız olarak, görev fonlarının ortak özellikleri rekabetçi süreç, inovasyon, başka fonlar çekme (leverage), ortaklıklar ve yerel sorunlara yerel çözümler üretilmesi şeklinde sıralanabilir. Özet olarak görev fonları, özel, kamu ve kâr amacı gütmeyen sektörlerden ortakları karşılıklı yarar için işbirliği çerçevesinde bir araya getirmek açısından kullanışlıdır ve teklif sahiplerini, yerel alanları sahiplenmeye ve daha fazla yeniliği teşvik eden fikirler geliştirmeye teşvik eder (Irwin ve Porteous, 2005).

Yapılan reformlarla yönetim sorumlulukları desantralize edilerek yerel otoritenin özerkliği azaltılmaya çalışılmıştır. Görev fonlarının gelişimi önceki yenileme formlarının organizasyonel zayıflıklarına eleştiri olarak doğmuştur (öncekiler çok fazla parçalanmışlardı). Stratejik yönetim ve politikanın koordinasyonuna vurgu yapılarak yenilemeye rekabetçi bir dinamik getirilmiştir. Finansmanın yerel koşullara göre şekillendirilmesini sağlamak için birbiriyle kesişen yeni finansal araçlar, yerel dönüşüm ortaklıkları ve yeni kurumlar oluşturulmuştur (Mawson ve Hall, 2000).

Mevcut programları birleştirerek yeni bir finansal aracın (SRB) oluşturulması ile beraber Bölge Müdürlükleri (GORs) Çevre, Ulaştırma, İstihdam, Ticaret ve Sanayi Departmanlarının bölgesel birimlerini entegre ederek çok departmanlı bir hükümet birimi kurulmuştur. Böylece yenileme programlarında ölçülebilir çıktıların izlenmesi ve değerlendirilmesi konusuna da büyük bir vurgu yapılmıştır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin süreci (siyasal açıdan) domine etmesi önlenmiştir (Hall, 2000).

Kentsel Görev (City Challenge) girişimi yerel yönetimler, özel sektör ve gönüllü sektörler arasında kaynakların dağıtılması için ortaklıklar kurulmasını gerektirdiği (Jones ve Evans, 2006) için yerel yönetimler aktif olarak çeşitli kurumlarla ortaklaşa çalışmak durumunda kalmıştır. Yerel ortaklıklar standart fon paketi (5 yılda 37,5 milyon euro) için 57 Kentsel Program (Urban Programme) alanında yarışmaya davet edilmiştir (Mawson ve Hall, 2000). Mevcut programlardan kesilerek/kısılarak oluşturulan Kentsel Görev Fonu, bürokrasinin oluşturduğu engelleri aşabilenler için erişilebilir olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Toplumdan dışlanma ile mücadeledeki etkisinin az olması, yerel toplulukları güçlendirmek ve etkili çıktılar üretmek için daha uzun bir zaman dilimi ihtiyacı olması gibi kısıtları olan (McGreal ve diğ, 2000) Kentsel Görev 2 turdan sonra devam etmemiştir (Mawson ve Hall, 2000).

1984'ten itibaren Birleşik Krallık'ta devlet daireleri tarafından tanıtılan görev fonlarından olan ve Çevre Departmanı (Department of the Environment) tarafından başlatılan beşinci Görev Fonu, Tek Yenileme Bütçesi'dir (Foley ve diğ, 1998). Tek Yenileme Bütçesi (SRB) Görev Fonu 1994 yılında beş farklı Hükümet departmanı (Çevre Departmanı, Turizm ve Endüstri Departmanı, Ulaşım Departmanı, İstihdam Departmanı, İşçileri Departmanı) tarafından yönetilen yaklaşık 20 farklı programı bir araya getirerek (Whitney ve Littlewood, 1997; Mawson ve Hall, 2000; Shofield, 2002; Ward, 1997) oluşturulmuştur. Bütçeleri bir araya getirmekteki amaç esnekliği artırmak, fonlamayı yerel ihtiyaçlara daha duyarlı hale getirmek (Ward, 1997) ve



koordinasyonu kolaylaştırmaktır (Hutchinson, 1997). Aşağıda SRB bünyesinde birleştirilen program isimleri ve bütçeleri bağlı oldukları hükümet departmanları ile birlikte verilmiştir. Buna göre; ilk yıl mevcut yirmi kentsel dönüşüm fonunun 1.4 milyar £ (2.6 milyar \$) tutarında bir bütçeyle birleştirildiği (John ve Ward, 2005) görülmektedir. Hükümet faaliyetlerini İngiltere'deki yerel ihtiyaçlara ve önceliklere daha duyarlı hale getirmek için oluşturulan bir tedbir paketinin parçası olan Tek Yenileme Bütçesi (SRB) farklı hükümet programlarını ve finansman akışlarını bir araya getirmesiyle (Rhodes ve diğ, 2007) bütüncül bir yaklaşım ortaya çıkarmıştır.

**Çizelge 2.1 : SRB bünyesinde birleştirilen program isimleri ve bütçeleri, Hansard (1994) ve Ward (1997)'den uyarlanmıştır.**

Devlet Dairesi (Government Department)	Bütçe	Tutar (£ million)
Çevre Departmanı	Estate Action	373
	Urban Development Corporations	286
	City Challenge	213
	English Partnership	181
	Housing Action Trust	88
	Urban Programme	83
	Task Forces	16
	City Action Teams	1
İç İşleri Departmanı	Section 11 (part)	60
	Ethnic minority Grant/Business initiative Programme Development Fund	9
	Safer Cities	4
İstihdam Departmanı	Business Start Up Scheme	70
	Local Initiative Fund	29
	Compacts	6
	Training and Enterprise Council Challenge	4
	Theacher Placement Service	3
	Education Business Partnerships	2
Eğitim Departmanı	Grants for Education Support and Training	5
Ticaret ve Sanayi Departmanı	Regional Enterprise Grants	9
Toplam		1442

Tek Yenileme Bütçesi, diğer Görev Fonları gibi, güçlü yönetim kontrolleri ile azaltılmış kaynakların rekabet yoluyla dağılımına dayanmaktadır (Foley ve diğ, 1998). Kaynaklar Kentsel Görev'deki gibi, yıllık düzenlenen ve rekabetçi ihale esasına dayanan bir yarışmaya göre dağıtılmıştır. Farklı olarak yarışmalar Kentsel Program için belirlenen ilçelerden/alanlardan değil, her yerden katılıma açık olarak düzenlenmiştir (Mawson ve Hall, 2000; Hutchinson, 1997).

SRB, geniş ortaklıkları ile kamu, özel, gönüllü ve topluluk sektörlerinde ortaklık oluşumuna daha yenilikçi bir yaklaşımı teşvik etmiştir. SRB bünyesinde ağırlıklı olarak yerel yetkililer tarafından yönetilen ortaklıklar (Shofield, 2002) ile yerel toplumun rolüne güçlü bir vurgu yapılmış ve yerelin katılımı, dönüşüm faaliyetlerinin uzun vadeli başarısının merkezi olarak kabul edilmiştir (McGreal ve diğ, 2000). 1994-2004 yılları arasında 6 kez tekrarlanan program boyunca ortaklık için gerekli kilit aktörlerin çoğunu bir araya getirmeyi başarmıştır. Sonrasında ortakların yenileme sürecinde bulunduğu katkılar değişse de çok sayıda iyi uygulama örneği ortaya çıkmıştır (Rhodes ve diğ, 2007).

SRB bünyesinde kurulan ortaklıklardan teklifin içeriğini ve alanın özelliklerini yansıtmaları beklenmiştir. Yenileme ve kalkınmadaki rolleri göz önüne alındığında, yerel makamların ve TEC'lerin (Training and Enterprise Councils) teklif hazırlamada önemli bir rol üstlenmeleri beklense de bu konuda kısıtlayıcı bir model oluşturulmamıştır. Bunun yerine, inovasyonu teşvik etmek için daha esnek bir yaklaşıma izin verilmiş ve yerel makamları veya TEC'leri ortaklık dışında bırakma imkânı da sağlanmıştır (Tilson ve diğ, 1997). Barınma ve Yerel Yönetim Bakanı (Minister for Housing and Local Government) David Curry:

Temel ilke, ortaklıklardan gerçekten kendi önceliklerini ve kendi ihtiyaç alanlarını tanımlamalarını istememizdir. Başka bir deyişle, bu yukarıdan aşağıya paternalist ataerkil bir süreç değildir; bu, ortaklıklardan kendi önceliklerinin nerede olduğunu tanımlamasını istediğimiz yerdir .... yapmak istemediğimiz şey bir çeşit önleyici rehberlik sunmaktır. (Whitney ve Littlewood, 1997, s.33)

diyerek ortaklıklara verilen önemi ve sunulan esnekliği dile getirmiştir.

### **2.1.1.2 Tek Yenileme Bütçesi genel kapsamı ve özellikleri**

Tek Yenileme Bütçesi (SRB) Görev Fonu, kentsel dönüşüm programlarının kötü bir şekilde koordine edildiğini, bölgesel boyutlarının eksik olduğunu, yerel toplulukların ihtiyaçlarına karşı duyarsız olduğunu, uzun vadeli strateji geliştirmede eksik olduğunu ve seçilmiş yerel yönetimlerin rolünü marjinalleştirdiğini öne süren eleştirilere (Stewart, 1994; Robinson ve Shaw, 1994; Whitney ve Littlewood, 1997) yanıt olarak oluşturulmuştur. Fonun amacı yerel yenileme için bir katalizör görevi görmektir.

SRB, hem kentsel hem de kırsal alanlara daha duyarlı olan, yerel ortaklara yerel koşulların ve sorunların doğasına uygun stratejiler hazırlamaları için esneklik sunan ve merkezi hükümete kaynakları çöküntü alanlarına daha duyarlı bir şekilde sunma imkânı sağlayan bir kentsel dönüşüm yaklaşımı oluşturmuştur. Yaklaşım özünde paylaşılan, kapsayıcı, katılımcı, yerel güdümlü ve yerel düzeyde süreç üzerinde hâkimiyet kurmadan, yerel otoritelerin eşit olarak katılımı ile çeşitlendirilmiş bir yapıya sahiptir (Whitney ve Littlewood, 1997).

SRB'nin hedefleri yedi kategoriye ayrılmaktadır. Bunlar Çevre Departmanı'nın (DoE) 1994 İhale Rehberinde (DoE's 1994 Bidding Guidance) belirtildiği üzere; yerel halkın, özellikle de gençlerin ve dezavantajlı olanların istihdamını, eğitim ve becerilerini artırmak ve fırsat eşitliğini teşvik etmek; iş desteği de dâhil olmak üzere yerel ekonominin rekabet gücünü artırarak sürdürülebilir ekonomik büyümeyi ve refah oluşumunu teşvik etmek; yerel halk için konutların iyileştirilmesi; etnik azınlıklara fayda sağlayan girişimleri teşvik etmek; suçla mücadele ve toplum güvenliğini artırmak; sağlık, kültürel ve spor olanakları da dâhil olmak üzere yerel halkın yaşam kalitesini artırmak olarak belirlenmiştir (Ward, 1997; Rhodes ve diğ, 2007).

Kentsel dönüşüm fonu geniş kapsamlı ve bütüncül bir yapıya sahiptir. Ortaklıklara yerel yenileme ilgili bir konuyu genel anlamda ele alma ya da bir sorunun belirli bir bileşenine vurgu yaparak tematik olarak teklif geliştirme imkânı verilmiştir. Programların odağı mekânsal ya da tematik olarak belirlenip DoE'nin 1994 İhale Rehberinde belirtilen yedi politika hedefinden birini veya daha fazlasını karşılayan tekliflerin oluşturulması hedeflenmiştir (Tilson ve diğ, 1997). Teklifler için belirlenmiş resmi bir coğrafi sınır olmadığından, finansman önerileri İngiltere'nin herhangi bir bölgesinden gelmiş ve kabul edilmiştir. Ayrıca ortaklıkların büyüklüklerine, süreye, temaya ve amaca yönelik kısıtlamaların bulunmamasının sağladığı esneklik, sorunlara yenilikçi çözümler üretmeyi teşvik etmiştir (Rhodes ve diğ, 2007).

Tek Yenileme Bütçesi kapsamında sabit sayıda kazanan belirlenmemiştir. Bunun yerine; finanse edilen projelerin sayısı, sunulan tekliflerin kalitesine ve teklif sahiplerinin talep ettiği finansman miktarına bağlı olmuştur. Buna göre finansman için rekabet iki şekilde oluşmaktadır: Ortaklıklar, belirli bir bütçe için vermeyi vaat

ettiklerinin kalitesini artırarak ve / veya belirli bir proje için istedikleri fon miktarını azaltarak birbirleriyle rekabet edebilirler (John ve Ward, 2005).

Programın bir başka özelliği de, yenileme programının nispeten müdahaleci olmayan bir yönetim yaklaşımı benimsemesidir. Böylece, yenileme finansmanını sağladıktan sonra programlarının yönetiminden ve işletilmesinden özel, kamu, toplum ve gönüllü sektör paydaşlarını içeren yerel ortaklıklar sorumludur. Ortaklıklar ilk yıllarda Hükümet ofislerine (Government Offices), daha sonra Bölgesel Kalkınma Ajansları'na (Regional Development Agencies-RDA) altı aylık raporlar vermişlerdir (Rhodes ve diğ, 2007). SRB Görev Fonu, Kasım 1993'te kurulan Bölge Müdürlükleri (GORs) tarafından merkezileştirilmemiş bir temelde bölgesel bazda yönetilmiştir. Hükümetin Çevre, Turizm ve Sanayi, Ulaşım ve İstihdam departmanlarının bölge birimleri tek bir bölge yöneticisinin kontrolü altında toplanarak 10 adet Bölge Müdürlüğü kurulmuştur (Mawson ve Hall, 2000; Whitney ve Littlewood, 1997). Bölgeler için Hükümet Büroları, Çevre Bakanlığına (the Secretary of State for the Environment) rapor veren tek bir bölgesel yönetici tarafından koordine edilmiştir (Tilson ve diğ, 1997).

İngilterede Bölge Müdürlükleri (GORs) o dönem için ilk kez farklı departmanların bir arada bulunduğu bir hükümet varlığını temsil etmiştir. Yönetilen bir rekabet olan SRB Görev fonu süreci boyunca geniş parametreler her yıl yayınlanan İhale Rehberinde merkezi hükümet tarafından belirlenmiş; politika öncelikleri yerel ortaklık tarafından formüle edilmiş ve yönetim Bölge Müdürlükleri'ne devredilmiştir (Mawson ve Hall, 2000). Bölge Müdürlükleri, SRB Görev Fonu ile birlikte Bölgesel Yardım ve Avrupa Yapısal Fonlarının (Regional Assistance and the European Structural Funds) yönetimi de dahil olmak üzere, diğer ekonomik kalkınma, arazi kullanım planlaması ve bölgesel işlevleri de yönetmiştir. Bölge Müdürlükleri ilke olarak bölgesel takdir yetkisini kullansa da merkezi hükümete karşı da sorumlu olmuştur (Whitney ve Littlewood, 1997). Finansman konusundaki resmi kararların bakanlar tarafından alınması sebebiyle Bölge Müdürlükleri'nin (GOR) teklif sahiplerine sunduğu bütün rehberlik hizmetleri, yarışmanın nihai sonucunu etkilemeyecek şekilde olmuştur. Bu bağlamda, Bölge Müdürlükleri'nin sadece merkezi hükümetin temsilcileri olarak faaliyet gösterdiği söylenebilir.

Tek Yenileme Bütçesi Görev Fonu yarışma sürecinin işleyişi aşağıdaki gibi olmuştur:

- Yerel ortaklıklar, yenileme için; alan veya tema bazlı stratejiler ve teklifin ana hatlarını oluşturarak, sonrasında ortaklıkların teklifi tam olarak geliştirmeye devam edip etmemesini öneren kurum olan, Bölge Müdürlüklerine (Government Office for the Region) gönderir.
- Bölge Müdürlükleri, sahip oldukları bölgesel tahsislere göre bir teklif portföyü derleyerek tüm teklifleri değerlendirir.
- Değerlendirmeler Hükümet Ofislerine (Government Offices) sunularak; burada ortaklığın ve teklifin gerçekleşip gerçekleşmeyeceğine karar verildikten sonra, Hükümet Ofisleri (Government Offices), programların finanse edilmesi veya edilmemesi yönünde bakanlık komitesine tavsiyelerde bulunur. Burada finansman konusunda nihai kararı veren Kabine Rekabet Komitesi'dir (Cabinet Competitiveness Committee). Merkezi hükümet ihale belgelerini ve ortaklıkların kalitesini değerlendirerek hangi projelerin finanse edileceğine karar vermektedir (John ve Ward, 2005).
- Başarılı teklif sahiplerinin, tam olarak ne yapacaklarını, ne zaman yapacaklarını, çıktılarını ve nihai sonuçların ne olacağını belirleyen bir Teslim Planı (Delivery Plan) hazırlamaları gerekmektedir (Whitney ve Littlewood, 1997; Ward, 1997; Hutchinson, 1997).

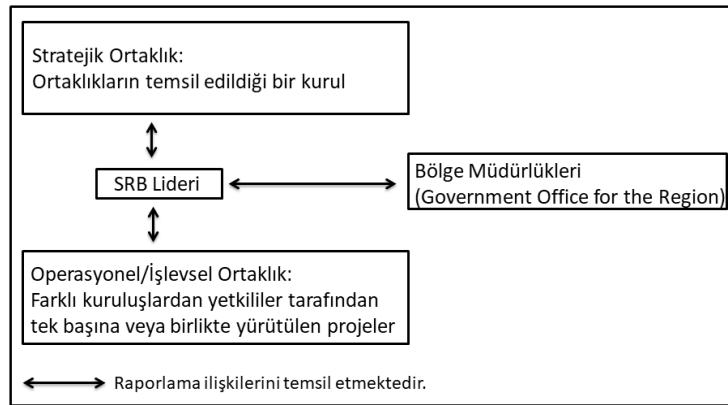
Her bir ortaklığın ilerlemesi Teslim Planı (Delivery Plan) ile ölçülmekte ve 10 ana kriter dikkate alınmaktadır (bunlar daha sonra 35 ayrı ögeye bölünmüştür). Bu kriterler her üç ayda bir ölçülmektedir. Gerçek toplamlar; tahmini toplam ve Bölge Müdürlüklerine (GOR) sunulan harcama raporlarının sonuçlarıyla karşılaştırılıp, performans tahminleri karşılıyorsa, ortaklığa gecikmiş olarak geri ödenmektedir (McGreal ve diğ, 2000).

Net proje değerlendirme yöntemleri ve Teslim Planı'ndaki oran tahmininde ilerleme sağlamak için fonlamanın devam etmesini sağlamak adına dikkatli bir yönetim gerekmektedir. Neredeyse tüm SRB yöneticileri, proje yönetiminde düzenli izlemenin gerekli olduğunu savunmuştur. Devlet Daireleri de, kendileri ve Avrupa Fonu'nu denetleyen meslektaşları arasında daha fazla koordinasyon ve iletişime ihtiyaç olduğunu kabul etmişlerdir. Bazı yöneticiler, bu gecikmelerin ve / veya Avrupa finansmanındaki bir azalma veya eksikliğin, projelere devam etme yeteneklerini ciddi şekilde etkilediğini bildirmiştir. Bir SRB yöneticisi,

bölgelerindeki projelerin yarısının Avrupa fonları olmadan devam edemeyeceğini ifade etmiştir (Foley ve diğ, 1998).

Rekabetçi sistemi savunanlar, bunun kamu finansmanının optimal çıktılar elde etmesini sağlayan etkili bir kaynak tahsisi yöntemi olduğunu söylemişlerdir. Rekabetçi teklif verme yöntemine karşı yapılan eleştiriler ise, kıt kamu kaynaklarının ihtiyaç dışında gerekçelerle tahsis edilmesine sebep olmasından kaynaklanmaktadır.

SRB yönetimi her ortaklık için bir lider tarafından üstlenilir ve tüm SRB liderleri, her üç ayda bir Devlet Bölge Ofisine (Government Regional Office) harcanan para ve projeler ile elde edilen çıktıların geri dönüşünü sağlamak zorundadır. Ayrıca proje yöneticileri arasında koordinatör olarak hareket ederler ve ortaklık kuruluna rapor verirler. Bazı alanların ortaklık kurulu, ortaklık organizasyonları içinde birçok proje yöneticisi bulunan ve SRB liderinin kurul ve yöneticiler arasında bir kilit taşı görevi gördüğü nispeten basit yapılara sahiptir. Diğer yandan karmaşık bir dizi yönlendirme grubu, alt gruplar, komite ve yönetim ekipleri içeren ortaklık kurulları da olabilir. Örnek olarak, proje yetkilileri hariç olmak üzere 5 seviyeli bir hiyerarşi üzerinden rapor vermek zorunda olan ortaklıklar vardır (Foley ve diğ, 1998). Aşağıdaki şekilde SRB liderlerinin rapor verme ilişkileri içerisindeki konumunun oldukça önemli olduğu görülmektedir.



Şekil 2.1 : SRB liderlerinin rapor verme ilişkileri, Foley ve diğ, (1998)'den uyarlanmıştır.

Tek Yenileme Bütçesi ilk dört yıl boyunca Bölge Müdürlükleri (Government Offices for the Regions) tarafından son iki yıl ise Bölgesel Kalkınma Ajansları (Regional Development Agencies) tarafından dağıtılmıştır (Rhodes ve diğ, 2007). Bölgesel Kalkınma Ajansları için beş temel faaliyet alanı ekonomik kalkınma ve yenileme (SRB Görev Fonu'nun yönetiminin sorumluluğu dâhil); rekabetçilik; iş desteği ve

yatırım; beceriler; istihdam ve sürdürülebilir kalkınma olarak belirlenmiştir (Hall, 2000).

Arka arkaya gerçekleşen SRB turlarında zaman içinde temel çerçevede bazı değişiklikler yapılmıştır. Dördüncü turda Hükümet Ofisleri (GO), ortaklıkların teklif verebilecekleri yenileme kapsamı hakkında fikir sahibi olmalarını sağlayan stratejik rehberlik yayınlamıştır. Suç, uyuşturucu kullanımı, etnik azınlıklar, halk sağlığı ve savunmasız grupların ihtiyaçları ile ilgili olarak yenilemenin teşvik edilmesine yönelik tedbirlerin nasıl dikkate alınabileceği konusunda ek rehberlik de yayınlanmıştır.

Beşinci turda, SRB finansmanının iki aşamalı bir yaklaşıma göre tahsis edileceğini belirten stratejik rehberlik yayınlanmış ve bu da yeni SRB kaynaklarının yaklaşık %80'inin en yoksun alanlarda geniş ve kapsamlı programları desteklemeye gittiğini göstermiştir. Kaynakların geri kalan %20'si, kırsal ve kömür sahası alanları da dâhil olmak üzere diğer ihtiyaç alanları ve daha küçük yoksunluk cepleri için kullanılmıştır.

Altıncı turda, iki kademeli finansman yaklaşımı devam etmiş ve SRB programlarının çoğunun yenileme için bölgeye dayalı bir yaklaşımı yansıtması beklenmesine rağmen, tematik tekliflerin (topluluk güvenliği veya uyuşturucu kullanımı ile ilgili girişimler vb.) devam ettiği görülmüştür. Altıncı turda ayrıca, bölgedeki ana kamu hizmetleri de dâhil olmak üzere diğer girişimlere ve kamu harcama programlarına, özellikle bazı ana önceliklerin tanınması amacıyla, SRB tekliflerinin geliştirilmesi, güçlendirilmesi ve bunlara değer katılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu ana öncelikler; eğitim, istihdam ve yaşam boyu öğrenme, kurumsallık, girişimcilik, sağlık, suç, gençlik suçu, uyuşturucu kullanımı, konut, mahalle yönetimi, etnik azınlıklar, turizm, kültür (sanat, spor), ulaşım ve yerel yönetimin modernizasyonu ile ilgili konular olmuştur (Rhodes ve diğ, 2007).

### **2.1.1.3 Tek Yenileme Bütçesi'nin ortaya çıkardığı sonuçlar**

SRB Görev Fonu'nun kazanımlarını değerlendirmek için Hükümet, 1995 yılında programın Ulusal Değerlendirmesi'ni (National Evaluation) başlatmıştır. Değerlendirmenin üç ana amacı vardır. Bu amaçlar; SRB faaliyetleri aracılığıyla ekonomik, sosyal ve fiziksel yenilenmenin sağlandığı süreci değerlendirmek için bir

metodoloji tasarlamak; SRB kapsamında finanse edilen ortaklık programlarının birinci ve ikinci turlarını değerlendirmek ve böylece yenileme paketinin etkisini ve maliyet etkinliğini belirlemek; Tek Yenileme Bütçesi kapsamında finansman arayan ancak başarısız olan teklif ve ortaklıkların analizini yapmaktır (Rhodes ve diğ, 2007). Cambridge Üniversitesi Arazi Ekonomisi Bölümü (Cambridge Department of Land Economy) tarafından resmi İngiltere hükümet değerlendirmesinin bir parçası olarak yürütülen vaka çalışmaları da dahil olmak üzere, bireysel SRB projelerinin değerlendirme çalışmaları yapılmış ve projelerin hükümetin program hedeflerini karşılamada büyük ölçüde başarılı olduğu öne sürülmüştür (John ve Ward, 2005).

2000 yılı Harcama İncelemesi'nde (2000 Spending Review) SRB'nin başka turu olmayacağı ve bütçelenmiş fonlamanın Bölgesel Kalkınma Ajansları (RDA) tarafından tahsis edilecek tek bir oluşuma (a Single Pot) dönüştürüleceği açıklanmıştır (Rhodes ve diğ, 2007).

Tek Yenileme Bütçesinin sonuçları oldukça kapsamlı ve çok yönlü olarak ortaya çıkmıştır. Finansmanın miktarı ve dağıtımı, farklı sektörlerin katılımı, katılımcı sektörlerin öncelik verdiği konular, ortaklıkların yapısı vb. birçok konuda deneyimin ortaya çıkardığı sonuçlar; kentsel dönüşüm politikaları için bir bilgi birikimi oluşturması açısından oldukça önemlidir. Bu sebeple bölümün geri kalan kısmı SRB Görev Fonunun ortaya çıkardığı sonuçlar, olumlu ve olumsuz yönleri içerecek şekilde devam edecektir.

SRB'nin altı turu boyunca toplam 1028 program SRB finansmanı sağlamıştır (Foley ve diğ, 1998). Bununla birlikte, ek kaynaklardan yararlanma, SRB Görev Fonu yaklaşımının temel bir bileşeni ve ana çıktı izleme kriterlerinden biri olmuştur. SRB finansmanı, SRB programlarına yapılan toplam harcamaların yaklaşık %22'sini oluşturmuştur. Diğer yüzde 78'i yerel otoriteler, Eğitim ve Girişim Konseyleri, gönüllü sektör, özel sektör ve Avrupa fon akışlarından gelmiştir. Her 1 £ SRB fonu için 4 £ başka fon olup, yaklaşık 5.7 milyar £ SRB fonu, toplam 26 milyar £ yenilenme harcaması ile ilişkilendirilmiştir. Bu genel olarak etkileyici bir fon çekme oranı olmuştur (Rhodes ve diğ, 2007).

Bölgelere verilen SRB fonlarının miktarının çok çeşitli oluşu dikkat çekmektedir. Programların %42'sinin her biri 1,01 milyon-5 milyon sterlin arasında ve %18'i max 0,5 milyon sterlin alırken, programların %5'i 20 milyon sterlin üzerinde fon almıştır.



Toplam harcamalar (diğer kaynaklardan sağlanan fonlar dâhil) dikkate alındığında, programların üçte biri £ 20 milyondan fazla, beşte biri 1.01 £ - 5 milyon £ arasında ve %14'ü 1 milyon £ altındadır (Rhodes ve diğ, 2007).

Ortaklık programlarının çoğu, birkaç semtten oluşan nispeten küçük bir yerel alanı dönüştürmeye çalışmış ve bunlar, tüm programların neredeyse yarısını oluşturmuştur. %20'lik bir kısım bir yerel yönetim bölgesinin tamamına yoğunlaşmıştır. Tüm programların üçte ikisinden fazlası 5 yıl veya daha uzun süre devam edecek şekilde ayarlanmış ve üçte biri 7 yıllık bir süre için tasarlanmıştır (Rhodes ve diğ, 2007).

SRB Görev Fonu'nun etkisi sadece nicel çıktılar açısından değil, aynı zamanda bu çıktıları elde etmek için geliştirilen süreçlerle de değerlendirilebilir. Ortaklığın standart bir uygulama pratiğine dönüşmesi, strateji eklemlenmesi ve uygulanması, proje yönetimine yeni bir yaklaşımın şehirlerden ilçelere ve semtlere aktarılması gibi temel etkiler ortaya çıkmıştır. Birçok yetkili SRB'den önce ortaklıklar geliştirmiştir, ancak Görev Fonu bu ilişkileri güçlendirmiştir. Benzer şekilde strateji geliştirme ve gelişmiş yönetim teknikleri ilçe ve semt yetkilileri için yeni değildir, ancak daha fazla departman ve diğer ortak kuruluşlar tarafından geliştirilmiş ve genişletilmiştir. İlçeler ve semtler böylece kentsel dönüşüm deneyiminin aşına olduğu dersleri kendileri öğrenmeye başlamışlardır (Hutchinson, 1997).

Entegre yaklaşım, daha geniş ortaklıklar ve topluluğun katılımı gibi temalara sahip olan SRB, rekabet sistemi ile ortaklıklar kurarak yerel yönetimleri ve diğer geleneksel kentsel dönüşüm organlarını daha yenilikçi bir hale getirmiştir. Tek Yenileme Bütçesi'nin (SRB) ilk yılında ortaklıkların mevcut proje fikirlerini dönüştürerek kullanma eğiliminde olduğu ve tüm katılımcıların oyunun kurallarını bilmediği iddia edilmiştir, ancak 1. turun ardından teklif sistemi hakkındaki bilgi ve rekabet farkındalığı artmıştır (John ve Ward, 2005). Yapılan bir çalışma kapsamında SRB bünyesinde oluşturulan ortaklıkların özellikleri ve etkinliklerini değerlendirmek amacıyla Birmingham Üniversitesi (University of Birmingham/Local Authority Associations) tarafından yerel yönetimlere yönelik bir anket yapılmış ve birinci turdaki başarılı tekliflerle ilgili DoE istatistikleri de dikkate alınarak bazı değerlendirmeler yapılmıştır. Bu ankete göre ortaklıkların üçte ikiden fazlası (% 69) mevcut ortaklıklara dayanmaktadır. Her ne kadar teklif başarısı ile ortaklıkların

varlığı arasında bazı korelasyonlar olsa da, yeni kurulan ortaklıkların başarı şansının yerleşik olanlardan daha yüksek olduğu ortaya çıkmıştır (Tilson ve diğ, 1997).

Kamu, özel sektör ve gönüllü / toplum sektörleri arasında yenileme için kurulan ortaklıklar, Tek Yenileme Bütçesi'nin (SRB) ideolojik ve operasyonel kalbini oluşturmuştur (Tilson ve diğ, 1997). Bununla beraber hükümet, 'gerçek' ortaklıklara ulaşmanın zorluklarını kabul etmiş ve Eylül 1997'de, toplulukların kentsel ve bölgesel yenilenmeye dâhil edilmesine ilişkin gözden geçirilmiş kılavuzlar yayınlanmıştır (1997 tarihli ve Department of the Environment, Transport and Regions tarafından yayınlanan "Guide Highlights Community Role in Regeneration" gibi). Bunlar, ilk kez, etnik azınlıklar, inanç toplulukları ve gençler ile ilgili özel tavsiyeleri içermektedir. CSR (Comprehensive Spending Review)'de açıklanan gözden geçirilmiş SRB, kapasite geliştirmeye yeni bir vurgu eklemiştir; yerel toplulukların katılımı, fonların alınması için bir ön koşul olmuştur. Bu önlemler, hükümetin ortaklık dinamiklerini dikkatli bir şekilde izlemesine bağlı olmasına rağmen, memnuniyetle karşılanmıştır (Hall, 2000).

Tek Yenileme Bütçesi kapsamında, İhale Rehberi'nde (Bidding Guidance) ortaya konan yedi politika hedefi istihdam ve eğitim, ekonomik büyüme ve refah yaratma, konut, etnik azınlıklar, suç, çevre ve altyapı ve yaşam kalitesi olarak belirlenmiştir. Katılımcı sektörler arasında öncelik verdikleri politika konuları açısından bazı farklılıklar ortaya çıkmıştır:

- Yerel otoriteler, ekonomik büyümeyi ve servet oluşumunu en üst sıraya, istihdam ve eğitim hedeflerini ikinci sıraya, diğer politika başlıklarının çok üstüne koymuşlardır.
- TEC tekliflerinin ana odak noktası eğitim, öğretim ve yerel ekonominin rekabet gücünü teşvik etmek, girişimi teşvik etmek ve küçük firmaları desteklemek olmuştur.
- Gönüllü / toplum sektörünün odağı, çevresel konular, suç ve konut gibi konulardan oluşmuştur.
- Özel sektör teklifleri ise fiziksel gelişim (sanayi siteleri veya konutlar), iş ve insan kaynakları geliştirme ile ilgili olmuştur (Tilson ve diğ, 1997).

SRB için geliştirilen ortaklıkların dikkat çekici bir özelliği özel sektörün sınırlı rolü olmuştur (Hutchinson, 1997). Mawson, Beazley, Burfitt, Collinge, Hall, Loftman,

Nevin, Srbljanin ve Tilson'un yayınladıkları bir rapora göre; ulusal olarak, başarılı tekliflerin sadece %8'ine bir özel sektör ortağı liderlik etmiştir (Mawson ve diğ., 1995, pp. 101-102)

En yaygın ortaklık lideri, tüm programların (201 başarılı SRB teklifinde) %53'ünü oluşturan yerel otoriteler olmuştur. Yerel otoriteler, bütün süreç boyunca %45'lik bir oranla baskın ortaklık lideri olarak kalmıştır. Bununla beraber, altıncı turda ortaklarda ve gönüllü sektör katılımında artış olması ile bu oran %40'a düşmüştür (Rhodes ve diğ, 2007).

Yerel otoritelere toplam SRB fonlarının %60 gibi büyük bir oranı verilirken, yerel yönetim ve TEC'lerin ortak liderliğindeki teklifler fonların %15'ini almıştır. Tekliflerin %23'ü (mega teklifler) toplam tahsisin %50'sini almış ve bunların dörtte üçünden fazlası (%77) ya sadece yerel yetkililer tarafından ya da TEC'lerle birlikte yürütülen teklifler olmuştur. SRB, TEC'leri ilk kez yenileme programlarında (ekonomik ve eğitim rollerine ek olarak) ortaklık liderliğine dahil etmiştir. Birinci turda 44 başarılı TEC liderliğinde teklif bulunurken, TEC'ler genel olarak kazanan ortaklıkların yüzde 76'sında yer almıştır. TEC'lerin katılımı özel sektör ve yerel otoritelerden daha azken gönüllü / toplum sektörünün katılımından çok daha fazla olmuştur (Tilson ve diğ, 1997). TEC'lerin liderlik rolünün sınırlı olması; kapsamlı bir yenileme programında liderlik rolünü oynamasını engelleyen spesifik kurumsal form ve dar kapsamı ile ilişkilendirilebilir. Buna karşılık, yerel otoriteler, yenileme ile ilgili yetkilere ve yetkilerin yanı sıra çok daha fazla personel ve bilgi kaynağına sahiptir. Ek olarak, buldukları yeri temsil etmek için demokratik bir yetkileri de olması sebebiyle; yerel düzeyde merkezi bir liderlik rolü oynamış olmaları şaşırtıcı değildir. Yerel yetkililer, TEC'ler ve özel sektör kuruluşları, her turda başarılı tekliflerin %80'inden fazlasında varlıklarını sürdürmüşlerdir (Hall, 2000).

Bununla birlikte, SRB Görev Fonu, toplum ve gönüllü sektörlerle ilişki kurma konusunda daha az başarılı olmuştur. Gönüllü / toplum sektörü üçüncü turda, başarılı tekliflerin yalnızca %59'unda yer almıştır. Bu, toplum ve gönüllü kuruluşların çıkarlarının temsilinin yeterli olmadığı anlamına gelir. Bu durumu etkileyen sebepler ortaklık çalışma deneyiminin olmaması; sınırlı mali kaynaklar ve personel kaynakları; kısa zaman çizelgesi; potansiyel teklif sahiplerinin ve Bölge Müdürlüklerinin (GOR) toplum ve gönüllü sektörün katılımına öncelik vermemesi olarak sıralanabilir (Hall, 2000).

Rhodes, Tyler ve Brennan; Tek Yenileme Bütçesi (SRB) finansmanı alan yerlerde ortaya çıkan olumlu sonuçları aşağıdaki gibi ifade etmişlerdir:

- Hane halkı gelirleri iyileşmiştir; tam zamanlı çalışanlarda istatistiksel olarak anlamlı bir artış olmuştur; işsizlerin oranı tüm SRB bölgelerinde ulusal orandan biraz daha keskin bir oranda düşmüş ve istihdam oranı ulusal ortalamanın biraz üzerinde artmıştır.
- Konaklamadan memnuniyet ve bölgenin kalitesi önemli ölçüde artmış ve bu da bu alanları ülke ortalamasına yaklaştırmıştır. Memnuniyetsizlik seviyeleri düşmüş ve “ciddi” olarak kabul edilen alan temelli sorunların çoğu, ulusal değişime kıyasla olumlu bir şekilde azalmıştır.
- Yerel alanın çocuk yetiştirmek için iyi bir yer olduğuna inanan ebeveynlerde istatistiksel olarak anlamlı bir artış olmuştur. Eğilim İngiltere'ye kıyasla yükselmiş ve bölgenin çocuk yetiştirmek için kötü bir yer olduğu algısı da önemli ölçüde azalmıştır.
- Tavsiye veya destek için yerel olarak arkadaşlarına / akrabalarına güvenebileceklerini kabul edenlerde önemli bir artış olmuştur.
- Yerel bölgelerinde geceleri yalnız yürürken çok ya da oldukça güvenli hisseden insanların sayısında, ulusal eğilimin hafif bir düşüş göstermesine rağmen, cesaret verici bir artış olmuştur.

Rhodes ve diğ. (2007) en başarılı faaliyetlerin, bölgenin fiziksel dokusundaki gelişmeler, toplumu inşa etmek ve sosyal uyumu arttırmak olduğunu ifade etmiştir.

SRB Görev Fonu, 1980 ve 1990'larda geliştirilen kentsel politikanın bazı özelliklerini miras almıştır. Bunlar arasında çeşitli kilit kurumların işbirliği, yerel sorunlara kapsamlı bir stratejik yaklaşım geliştirilmesi ve geliştirilmiş proje yönetimi yer almaktadır (Hutchinson, 1997).

SRB Görev Fonu kapsamında sağlanan esneklik, programı başarılı kılan özelliklerden biri olmuştur. Bu sayede ortaklar, SRB fonlama formatında coğrafya, büyüklük, süre, amaç ve belirli birey gruplarının ihtiyaçlarına odaklanan tematik programlar doğrultusunda yenileme programlarını özelleştirebilme ve kişiye özel yaklaşımların geliştirilmesi imkânı bulmuşlardır. İngiltere'nin herhangi bir yerindeki bir ortaklık ve neredeyse her türlü yenileme faaliyeti için fon sağlanmıştır. Liderler

yerel olarak tanımladıkları alan için yenileme programına olan göreceli ihtiyacı belirledikleri uygun bir şekilde göstermekten sorumlu olmuşlardır. Bu noktada yerel sorunlara özgü yerel çözümlerin tasarlanması da yaklaşımın başarılı özelliklerindedir.

Tahsislerin yoksunluk ve nüfus düzeylerine dayanması ve 26 kazanan ortaklıktan en yoksun bölgelere en fazla kaynağın sağlanması (Hutchinson, 1997), bölgesel tahsislerin ardında bir gerekçe olmaması ve bunun bir varsayım konusu olmaya devam etmesi (Meikle, 1996) eleştirilerine rağmen, olumlu olarak değerlendirilebilir. Çünkü tüm SRB harcamalarının yaklaşık üçte biri, en yoksun yirmi yerel yönetim bölgesine (nüfusun yaklaşık %15'i) yapılmıştır. En yoksun 56 bölge (ilk yirmi dahil) tüm SRB harcamalarının neredeyse üçte ikisini oluşturmuş ve ilk 99 yoksun ilçe SRB fonlarının yaklaşık %80'ini almıştır.

SRB'nin, özel sektör katılımı için uygulanabilir ve popüler bir format sağlaması ve bunun sonucunda göreceli olarak yüksek bir finansal kaldıraç ve taahhüt sunması bir diğer olumlu özelliktir. Gönüllü sektör katılım deneyimi ise, Hükümet Ofisleri (GO) tarafından, gönüllü sektör temsilcilerinin yenileme sürecine girme kapasitelerinin geliştirilmesine yardımcı olmak için verdikleri önem nedeniyle, art arda gelen turlarda sürekli olarak iyileşmiştir. Toplumun katılım deneyimi daha değişken olup, diğerlerine göre en düşük olmasına rağmen birçok iyi uygulama örneğinin ortaya çıkması oldukça önemlidir.

Sonuç olarak; Tek Yenileme Bütçesi deneyimi kapsamında ortaya çıkan olumlu sonuçlar, bölgedeki fiziksel yapının iyileştirilmesi, toplumu inşa etmek, sosyal uyumu arttırmak, yoksunlukla mücadele, yenilikçi, esnek yapının yerel ve özgün çözümlere olanak vermesi, ortaklık ve katılımın güçlendirilmesi şeklinde özetlenebilir.

Akademisyenler ve politika yapıcılar, kentsel dönüşüme daha koordineli bir yaklaşımın yararları konusunda neredeyse fikir birliğine varmış olsalar da, SRB, tanıtımından bu yana sürekli eleştirilere maruz kalmıştır (Ward, 1997). Bu eleştirilerden bazıları aşağıda verilmiştir.

- Merkezi hükümetten Bölge Müdürlükleri aracılığı ile yerele tahsis süreci saydam değildir. Sorumluluk odağı belirsizdir (Ward, 1997).

- Bölge Müdürlükleri yerel olarak sorumsuzdur, ancak tasarım gereği, yörenin gelişme şeklini etkileyecek konumdadır (Ward, 1997).
- SRB iddia edildiği gibi yeni bir finansman değildir. Kentsel yenileme için finansal taahhütte (financial commitment) genel bir azalmayı temsil eder. Bu nedenle, kentsel yoksunluğun neden olduğu sorunları çözmek için hala yeterli kaynak yoktur (Ward, 1997). SRB Görev Fonu, çok az kaynağa sahipken çok fazla yerde çok fazla şey elde etmeye çalışmıştır (Hall, 2000).
- Rekabet, yoksunluğun önemini azaltır. SRB'nin ilk iki turunda kazananlar, yoksunluk endekslerinde en yüksek puanı alan yerler değildir (Ward, 1997).
- Rekabetçi süreç, bazı tekliflerin başarısızlığa mahkûm olması nedeniyle kaynakların israfına yol açar. Başarılı teklifler bile SRB finansmanının ilk yılında teklif maliyetini karşılamayabilir (Ward, 1997).
- Rekabetçi süreç, zayıf kurumsal yapıya sahip olan yerleri dezavantajlı kılar. Bunlar genellikle kaynaklara en çok ihtiyaç duyan bölgelerdir (Ward, 1997).
- Rekabet süreci, siyasi gücün belirgin bir şekilde merkezileşmesi ile karakterize edilmiştir. Bunun nedeni, yerel ortaklıkların bir politika boşluğu içinde teklif vermesi, Bakanlar'ın finansman kararları konusunda nihai sorumluluğa sahip olması ve Bölge Müdürlükleri'nin (GOR) merkezi hükümetin temsilcileri olarak faaliyet göstermesi olarak sıralanabilir (Hall, 2000).
- Çevre Bakanlığı tarafından SRB'nin temel faydalarından biri olarak yüceltilen yerel esneklik abartılmıştır. Bölgeler, yeni yerelcilik iddialarını baltalayan yoğun teklif verme kuralları ile ciddi şekilde kısıtlanmıştır (Ward, 1997).
- Tek Yenileme Bütçesi Görev Fonu yerel ihtiyaçlara ve yenileme önceliklerine yerel tepkiyi çekmeyi amaçlamaktadır. Ancak, sıkı bütçe kısıtlamaları ve merkezi olarak geliştirilmiş rehberlik kriterleri içinde çalışır (Foley ve diğ, 1998).
- 'Gerçek' ortaklıklar yerel kuruluşların kentsel dönüşüme katılım kapasitelerinin ve hesap verebilirlik hatlarının dengesizliği nedeniyle yanıltıcı olduğunu kanıtlamıştır (Hall, 2000).
- Sosyal yatırım (konut ve etnik azınlık grupları) için SRB Görev Fonu içindeki yetersiz kaynaklar tahsis edilmiştir (Hall, 2000).

Deneyimin ortaya çıkardığı sonuçlar ve sürece yönelik olumsuz eleştiriler genellikle net stratejik rehberlik eksikliği, ortaklık, kapasite eksikliği, rekabet, hesap verebilirlik ve yoksunlukla mücadele konularında yoğunlaşmaktadır.

Hükümetten stratejik bir rehberliğin olmaması sürecin olumsuz özelliklerinden biri olmuştur. Temel sorun, Bölge Müdürlükleri'nin (GOR) açıkça belirtilmiş, bölgesel olarak spesifik stratejilere veya politika önceliklerine atıfta bulunmaksızın hangi tekliflerin destekleneceğine karar vermesidir. SRB'ye büyük ölçüde katılım olmuştur. Bu nedenle, yayınlanan kriterleri karşılayan tüm teklifleri finanse etmek için yeterli kaynak olmaması şaşırtıcı değildir. Teklif değerlendirme süreci mutlaka Bölge Müdürlükleri (GOR) tarafından bir dereceye kadar nitel yargı gerektirir. Bu kararların dayandığı kriterler kamuya açık değildir. Yerel ortaklıklar kısa süre içinde, sürecin kaçınılmaz olarak devlet memurlarının belirsiz önceliklere göre karar vermesine bağlı olduğunu idrak etmiştir. Bu nedenle, teklif hazırlama sürecinde teklif sahipleri bu kriterleri tahmin etmeye ya da algılanan öncelikleri Bölge Müdürlükleri (GOR) ile müzakerelerinden çıkarmaya çalışmışlardır. Hükümetin net stratejik rehberlik sağlayamaması süreç içerisinde beklenmedik sonuçlara yol açmıştır (Mawson ve Hall, 2000).

Yerel paydaşların kaynaklarının ve uzmanlıklarının katılımı SRB'nin temel önceliği olmuştur. Başlangıçta, ortaklık modelinin SRB Görev Fonu'nun ilk turunda başarılı bir şekilde gerçekleştirildiği ve çok çeşitli sektörleri içeren ortaklıkların yaratıldığı düşünülmüştür. Kaynakları, ajansları ve programları tutarlı ve eşgüdümlü bir şekilde bir araya getirmek konusunda 'yerel ortaklıklar' adı kolay bir şekilde oluşturulmuş ve ülke çapında 1994'ten itibaren yaygınlaşmıştır. Ancak, ortaklık çalışması gerçekliğine ulaşmak için tüm ortaklar sürecin tüm aşamalarında tam olarak yer almalı ve politika önceliklerini eşit şekilde şekillendirebilmelidir. Tüm bunlar göz önüne alındığında ortaklıklar; gerçek ortaklıkların oluşturulduğu ya da yalnızca sözde ortaklığın ortaya çıktığı iki kategori olarak ayrılmıştır (Hall, 2000).

Sektörler arasındaki örgütsel kapasite farkı ve özellikle toplum ile gönüllü sektörün rekabetçi teklif ile kısıtlanan zamanın gereksinimlerine cevap verme kapasitesinden yoksun olma durumları potansiyel ortaklarla bağlantılar kurmalarını engellemiştir. Birçok durumda zorluklar, ortakların sürece geç dahil edilmesinden (genelde teslim aşamasında) ve liderlerin ortakları mevcut bir plana güvence katmak için dahil etme eğiliminden kaynaklanmaktadır. Genellikle, teklifin kapsamı ve stratejisi diğer

ortaklar dahil edilmeden önce oluşturulmuş ve bazen ortaklara içeriği hakkında resmi olarak danışmadan önce devlet dairesine bir taslak teklif gönderilmiştir. Asıl amacın kaynak kazanmak olduğu ve kâğıt üzerinde iyi görünen ortaklıkların, genellikle teklifin; başarı olasılığını zayıflattığı düşünülen organizasyonları kapsamayacak şekilde tasarlandığı görülmüştür. Her ne kadar 'gerçek ortaklık' olarak sayılabilecek bazı örnekler olsa da, çoğu durumda ortaklıklar danışma organları ve yerel yetkililerin fon toplama ve yerel yenileme hedeflerine ulaşmalarını sağlayan nispeten esnek araçlar olmaya devam etmiştir (Mawson ve Hall, 2000). Ortaklığın lider tarafından güçlü bir şekilde kontrol edilmesi, lider olmayan kuruluşların katılımını sembolikleştirerek ortaklıkların görünüşte kalmalarına katkı sağlamıştır. Dolayısıyla, teklif liderlerinin ortaklık çalışması üzerinde orantısız bir etkisi vardır (Hall, 2000). Avrupa fonlarına erişim konusunda deneyim eksikliği, kamu sektörü önderliğinde olmayan ortaklıklar için açıkça bir faktördür, ancak bazı yerel otoriteler de bu türden çok az deneyime sahiptir. AB fonlarını başarılı bir şekilde çekme baskısı açıkça hayati öneme sahip olması dolayısıyla bu kaynağa nasıl ulaşılacağı konusundaki bilgi eksikliği fonların elde edilmesinde bir engel olmuştur (Tilson ve diğ, 1997).

Ortaklıklarla alakalı diğer olumsuz etki kaybetmenin ortaklık modeline zarar vermesi ile ilgilidir. Kıt kaynaklara yatırım yapan ortaklıklar, başarı eksikliği nedeniyle caydırılabilir ve başarısızlık, bir zamanlar uyumlu olan ortaklıklar arasındaki ilişkilerin bozulmasına yol açabilir.

Kentsel dönüşüm politikasının devam eden tartışmalı unsurlarından biri de sürecin rekabetçi dinamiği olmuştur. De Groot (1992) bu kentsel politikanın uygulamadaki karşılığını, şehir içindeki bazı yoksun bölgelerin, yenileme oyununu kaybederek, çözümlenemeyen ihtiyaçlarla kalması şeklinde ifade etmiştir. SRB Görev Fonu'nun, en yoksun bölgelere göre nispeten daha iyi durumda olan alanlar için, azalan bir bütçeden yararlanmaya çalışmaları sebebiyle, bu durumu daha da kötüleştirebileceği ifade edilmiştir (Hall ve diğ, 1996, s.5).

Diğer bir tartışmalı unsur, hedeflerin karışıklığı olmuştur. Müdahale ihtiyaç nedeniyle gerekçelendirilebilir, ancak merkezi hükümetin bir problemin çözümü için finansman sağlamak yerine, ihtiyacı olanlara yardım edecek ekonomik fırsatlar geliştirerek müdahalede bulunduğu görülmüştür. Bu nedenle fonlar finansal destek ihtiyacı olan alanlardan sadece somut çıktılar verme kapasitesi gösterenlere tahsis edilmiştir. Başarının sonuçlara göre ölçülmesi sebebiyle uygulayıcılar için, yoğun



yoksunluk alanlarına göre daha kolay çıktı alınan, marjinal alanlara yönelme konusunda bir ikilem ortaya çıkmıştır (Hutchinson, 1997).

Muhafazakârlar döneminde SRB sürecinin son derece merkezi olduğu; ekonomik rekabet edebilirliğin sosyal yatırım üzerinde önceliklendirildiği; kaynak tahsisi ve ihtiyaç arasındaki ilişkinin belirsiz olduğu; yerel ortaklık çalışmasının eşit olmadığı iddia edilmiştir. SRB Görev Fonu'nun yeni yerelciliği, merkezi ve yerel alanlar arasındaki güç dengesini yeniden kurgulayamamıştır. Bu sebeple de SRB Görev Fonu, yerel topluluklardan çok merkeze yakın olmasından dolayı hesap verebilirlik açısından tutarsız bir durum ortaya çıkarmıştır (Hall, 2000).

Batı Yorkshire'daki Kirklees Konseyi Lideri John Harman, yenilemenin temeli olarak ihtiyaç yerine rekabet kullanımını değerlendirirken;

SRB, kentsel dönüşümüne stratejik bir yaklaşım için temel sağlamalıdır. Ancak bunun yerine, kuralları bize bazı konseylerin neden kazandığını ve bazılarının neden kaybettiğini söylemeyen yüksek profilli bir yarışmadır. Yenilenme için finansman rekabete değil ihtiyaca dayalı olmalıdır. Merkezi ve yerel yönetim arasında ortak olarak karar verilmelidir. (Whitney ve Littlewood, 1997, s.34)

ifadelerini kullanmıştır.

Ortaklıkların beklentileri, teklifler üzerinde kararların alınmasına ilişkin kriterler ve süreçle birlikte yönetilmesi (taslak aşamada teşvik edilmesi veya cesareti kırılması) şeffaf olmaktan uzaktır. Ayrıca, başarısız tekliflerle ilgili geri bildirim süreçleri, takip stratejileri hazırlamak isteyen hayal kırıklığına uğramış ortaklıklar için her zaman tam ve açık değildir. Bu süreçler şeffaf olmadığı ve yerel ortaklıklara açıkça iletilmediği sürece, yerel ihtiyaçlara cevap vermek için yaratıcı girişimler yerine merkezi kurallara körü körüne bağlı kalınması beklenebilir (Whitney ve Littlewood, 1997). Bununla birlikte, araştırmalar, Kentsel Görev tahsisleri ile Yerel Koşullar Endeksi (The Index of Local Conditions - ILC) arasında orta derecede pozitif bir ilişki olduğunu göstermiştir (Hall ve diğ, 1996; 1998; Brennan ve diğ, 1998). Hall ve diğ. (1998), Görev Fonu kaynaklarının dörtte üçünün ilk üç turda yerel yönetim bölgelerinin en yoksun %20'sine tahsis edildiğini belirtmiştir. Ancak, SRB Görev Fonu tahsisleri ile yoksunluk arasındaki ilişki doğrusal değildir. Örneğin, Lambeth ve Hillingdon, iki ilçe arasındaki yoksunluk farkına rağmen benzer tahsisleri almıştır. Tersine, Newcastle'ın tahsisi, iki şehirdeki benzer yoksunluk seviyelerine rağmen, Leicester'in neredeyse on katı olmuştur. Dolayısıyla kaynak dağılımı ve ihtiyaç

arasındaki ilişki belirsizdir (Hall, 2000). Bölgesel tahsislerin ardındaki gerekçe mevcut değildir ve bir varsayım konusu olmuştur. (Hutchinson, 1997). Tek Yenileme Bütçesi ile ilgili sorunlar aşağıdaki çizelgede özetlenmiştir.

**Çizelge 2.2 : Tek Yenileme Bütçesi (SRB) sorun alanları, yazar tarafından oluşturulmuştur.**

Ana Konular	Sorunlar
Rekabetçi Süreç	Kıt kamu kaynaklarının ihtiyaç dışında gerekçelerle tahsis edilmesi Zayıf kurumsal yapıya sahip olan alanların dezavantajlı duruma düşmesi Kaybetmenin ortaklık modeline zarar vermesi Kaynakların israf edilmesi
Yenilikçi – Yerele Özgü Yaklaşım	SRB'nin yeni bir finansman olmaması ve çok az kaynakla çok fazla şey elde etmesi sebebiyle kentsel yenileme için ayrılan finansa genel bir azalmayı temsil etmesi Siyasi gücün belirgin bir şekilde merkezileşmesi (Bölge Müdürlükleri'nin merkezi hükümetin temsilcileri olarak faaliyet göstermesi)
Esnek Yapı	Yoğun teklif verme kurallarının (sıkı bütçe kısıtlamaları ve merkezi olarak geliştirilmiş rehberlik kriterleri) SRB'nin öne çıkarılan esneklik özelliği ile ters düşmesi
Ek Kaynaklardan Yararlanma	Avrupa fonlarına ya da başka ek kaynaklara erişim konusundaki deneyim eksikliği
Etkin Katılım ve Ortaklık	Sektörlerin katılım düzeylerinin farklılaşması Ortaklığın lider tarafından güçlü ve orantısız bir şekilde kontrol edilmesi ve lider olmayan kuruluşların katılımının sembolikleştirilmesi Sektörlerin örgütsel kapasite farkı ve özellikle toplum ile gönüllü sektörün rekabetçi teklif ile kısıtlanan zamanın gereksinimlerine cevap verme kapasitesinden yoksun olma durumları Toplum ve gönüllü sektörlerle ilişki kurma konusundaki yetersizlik
Bütüncül ve Kapsayıcı Olma	Sosyal yatırım (konut ve etnik azınlık grupları) alanlarına yetersiz kaynak tahsis edilmesi
Şeffaflık	Net stratejik rehberlik eksikliği Kaynak dağıtımı ve ihtiyaç arasındaki ilişkinin belirsiz olması Hedeflerin karışıklığı
Yoksunlukla Mücadele	SRB Görev Fonu tahsisleri ile yoksunluk arasındaki ilişkinin doğrusal olmaması
Hesap Verebilirlik	Sorumluluk odağının belirsiz olması (Yerel alanların gelişimini etkileme konumunda bulunan Bölge Müdürlükleri'nin yerel olarak sorumlu olmaması) Merkezi ve yerel alanlar arasındaki güç dengesinin kurgulanamaması

### 2.1.2 Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi (ISV-IUR) – Hollanda

Merkezi olmayan üniter devlet (decentralised unitary state) olarak tanımlanan Hollanda'da, belediyeler 1848'de Hollanda anayasasının yeniden yapılandırılması ile özerk organlar haline gelmiştir. Bu anayasanın mimarı olan J. R. Thorbecke, devleti, sistematik olarak canlı ve dinamik parçalardan oluşan tarihsel olarak gelişmiş ve

karmaşık bir bütün olarak tanımlamıştır. Devletin organik, yani dinamik karakteri, en temel düzeyde müzakereci bireylerden oluşması gerçeğinin bir sonucu olarak görülmüştür. Thorbecke aşamalı, evrimsel açılımla karakterize edilen devletin gelişimine nasıl rehberlik edileceği konusunda; devlet işlerinin dinamik karakteri göz önüne alındığında, kuvvet ve merkezi idarenin işe yaramayacağını savunmuştur. Aksine, sistemin işleyişine bireylerin ve bileşen parçalarının az çok özgür ve gönüllü işbirliği ile katkısının gerekli olduğu ifade edilmiştir. Üniter devlet ilkesinin bu yorumu, hiyerarşi ve merkezi kontrolü vurgulayan anlayıştan oldukça farklıdır. Thorbecke için, üniter devlet ilkesi, devletin ve onun bileşen parçalarının dinamik karşılıklı bağımlılığı olan "birliğe" atıfta bulunur (Toonen, 1990). Özetle, birlik yukarıdan dayatma şeklinde değil; üzerinde anlaşılan bir çerçeve içinde farklılıklarını ortadan kaldıran çok sayıda güç ile oluşmalı, hiyerarşi ve merkezi entegrasyon yerine fikir birliği oluşturarak karşılıklı uyumu gözetmelidir (Altes, 2002; Toonen, 1990).

Hollanda'da bulunan üç yönetim kademesi merkezi yönetim, il ve belediyeden oluşmaktadır. Toplam 12 il ve 538 belediyesi bulunan Hollanda'da belediyeler, iç işlerini düzenleme ve yönetme yetkisine sahiptir. Belediyeler için yalnızca il düzeyinde veya merkezi hükümet düzeyinde kabul edilen yasal kurallar kısıtlayıcı olmaktadır (Schouten, 2001). Ayrıca, merkezi hükümetin rolü, Almanya'da veya AB'de (Avrupa Birliği) olduğu gibi, yetki ikamesi kuralıyla sınırlandırılmamıştır (Altes, 2002). Bütün bunlar birlikte düşünüldüğünde, Toonen'in (1990), devlet sistemi içindeki görece bağımsız birimler arasındaki dinamik etkileşimin Hollanda anayasasının önemli bir unsuru olduğu şeklindeki iddiası desteklenmiş olmaktadır.

Hollanda'nın kentsel planlama ve kalkınma politikaları, büyük ölçüde ademi merkeziyetçi hükümete dayanan bir geleneğe dayanmaktadır. Yerel yönetimler, tarih boyunca planlama, kentsel yenileme, arazi kullanımı ve konut politikaları ile ilgili işlevler de dahil olmak üzere kentsel gelişim planlarını formüle etmek ve uygulamaktan her zaman ortak sorumlu olmuştur. Bununla birlikte, 1940'lar ve 1950'lerde Hollanda siyasi yaşamının tüm etki alanlarında merkezi hükümet yürütme yetkisini üstlenmiş ve büyük kentsel bölgelerdeki konut stoklarını iyileştirmeyi amaçlayan, savaş sonrası yoğun bir kentsel yeniden yapılanma ve dönüşüm süreci yaşanmış sonrasında yerel yönetimler kentsel politikalar üzerindeki ortak kontrolü yeniden ele geçirmiştir. Günümüzde kentsel politikalar bu nedenle merkezi hükümet

ve belediye düzeyinde olmak üzere iki ana hükümet düzeyinde formüle edilmekte ve uygulanmaktadır.

Konut, Mekansal Planlama ve Çevre Bakanlığı (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment) tarafından temsil edilen merkezi hükümet, ulusal mekansal yapıdan sorumludur ve ulusal öneme sahip projelerin uygulanmasını koordine etmektedir. Merkezi hükümet aynı zamanda belediyeler ve özel sektör ile işbirliği yapmakta ve belediyelere beş yıllık programlar için mali destek sunmanın yanı sıra kentsel gelişim için yasal araçlar sağlamaktadır. Belediyeler ise kendi kalkınma programlarını (örneğin arazi kullanım planları ve konut planları) formüle etmekte ve merkezi yetkililere ekonomik beyanlar sunarak elde edilen sonuçları raporlamaktadır (Colantonio ve Dixon, 2011). Diğer birçok ülkenin aksine yerel vergilere mali bağımlılığın az olduğu Hollanda'da belediye gelir vergisi gibi birçok belediye vergisi, 1929 Finansman Tahsisi Yasası'nda (Allocation of Finance Act) yasaklanmıştır. 1929'dan beri, yerel yönetimin üç finansman kaynağı vardır. Birincisi, Belediye Fonu'ndan genel bir hibedir. Belediyeler bu hibelerin nasıl harcanacağına karar vermekte özgürdür (%38). İkincisi, Kentsel Yenileme Yatırım Bütçesi (IUR) gibi özel hibelerdir. Bu hibeler devlet yönetimi tarafından belirlenen hedeflere harcanmalıdır (%44). Sonuncusu ise, kendi gelirleri yani vergiler ve arazi yönetimi ile ilgili elde ettikleri kârlardan oluşmaktadır (%18) (Boogaard ve Huigslood, 1998).

Arazi satmak, belediyelerin kendi gelirlerinin önemli bir kaynağı olmuştur. Çoğu belediyenin bir belediye emlak acentesi bulunmaktadır. Bu ajanslar arazi satın alır, onu geliştirir ve onu müteahhitlere, konut birliklerine ve diğer emlak kullanıcılarına satarlar (Needham, 1992). Belediye arazi ajansları ticari bir mali idare yürütür. Mali yılın sonundan önce harcanması gereken yıllık bir bütçeye bağlı değildir, ancak bir varlık ve yükümlülük bilançosu düzenlerler. Bir kentsel dönüşüm alanında daha fazla gayrimenkul satın alma fırsatı doğarsa, emlak ajansı borç para alıp kredinin faizini ödeyebilir ve mali sonuçlarının yıllık hesabını rapor eder. Bu iş belediyeye ait özel bir şirket tarafından değil, kendi mali idaresi olan bir belediye dairesi tarafından üstlenilir. Bu daire, konseyin olağan siyasi sorumluluklarına karşı sorumludur. Mali sonuçlar belediyenin mali havuzuna aktarılmak zorunda değildir, ancak genellikle arazi kurumunda kalır ve bu da varlıkları er ya da geç daha sonraki yenileme politikalarında yeniden kullanılabilir. Bu düzenleme, yerel yönetim faaliyetlerinin

değişen hızına ve gayrimenkul gelişimine hitap etme fırsatları sağlar. Sorunlu bir husus, mali şeffaflığın olmamasıdır. Belediye arazi ajansları genellikle kara kutular olarak adlandırılır (Rekenkamer Rotterdam, 2001, s. 68; Kolpron Consultants, 2001).

1960'lardan bu yana Hollanda kentsel politikası ulusal düzeyde kentsel yayılmayı engellemeye çalışmıştır. Bu durum, şehir içi alanların yenilenmesini ve 1980'lerde merkezi mahallelerde yatırım için ek geliştirme fırsatları sağlamıştır. 1994 yılında, savaş sonrası dönemden bu yana, ana Hollanda şehirlerini etkileyen sorunları ele almak amacıyla 'Büyük Şehirler Politikası' (GSB – Grotestedenbeleid) (Priemus ve diğerleri, 2002; Dekker ve van Kempen, 2004) başlatılmıştır. Başlangıçta sadece dört büyük şehir için (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag ve Utrecht) canlandırıcı bir politika olarak düşünülen Büyük Şehirler Politikası, birkaç yıl sonra orta büyüklükteki şehirler ve kasabalar için de kilit kentsel politika aracı haline gelmiştir. Politika, fiziksel (kentsel yenileme), ekonomik (istihdam, iş, ulaşım) ve sosyal (eğitim, yaşam kalitesi, güvenlik ve sosyal refah) olmak üzere üç öncelik alanına odaklanan entegre ve sektörler arası bir yaklaşımı benimsemiştir (Colantonio ve Dixon, 2011).

1970'ten 1990'ların başına kadar Hollanda kentsel dönüşüm politikasının odak noktası, özel sektör tarafından geliştirilen alanlar olmuştur. Kötü durumdaki yerleşim ve ticaret alanları, sosyal konut payının büyük olduğu konut alanlarına dönüştürülmüştür (Altes, 2002). Bu yıllar arasında gerçekleştirilen klasik kentsel dönüşüm, savaş öncesi kentsel alanları hedef almıştır. Bu konseptin önemli bir parçası, "mahalle için konut inşa etme" ilkesi doğrultusunda %100 sosyal kiralık konutlar inşa etme ideali olmuştur. Bu sayede eski mahallelerin finansal olarak zayıf sakinlerine konut seçimlerinde daha fazla özgürlük sağlanacağı düşünülmüştür. Sosyal konut, ekonomik işlevlerden bile en yüksek önceliğe sahip olmuştur. Bu politika sadece eski konutların yeni konutlarla değiştirildiği alanlar için değil, aynı zamanda Amsterdam ve Rotterdam'daki eski rıhtımlar gibi yeniden konut geliştirme için ayrılmış eski sanayi bölgeleri için de geçerli olmuştur (Altes, 2005).

Kentsel dönüşümün, ekonomik, sosyal ve fiziksel yaklaşımların birleşimi olarak benimsendiği Hollanda'da, kentsel yenileme politikaları radikal bir yerleşme süreci geçirmiştir (Altes, 2002). Programa dayalı hibe sistemleri kentsel yenileme politikasında önem kazanmıştır (Altes, 2002). Hollanda'nın, programa dayalı hibe sistemleri ile ilgili deneyimi 1985 yılında bir Kentsel Dönüşüm Fonu'nun kurulması

ile başlamıştır. Bu fon merkezi ve yerel yönetim arasındaki finansal ilişkilerde önemli bir dönüm noktası olmuş ve kentsel yenileme için yerelleşme ve kaynakların birleştirilmesini kolaylaştırmıştır. 2000 yılında ise Hollanda deneyimi, bir bütçede daha da fazla hibe sistemini birleştiren Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi'ni (IUR) oluşturarak yeni bir aşamaya girmiştir (Altes, 2002). Kentsel dönüşüm üzerine yayınlanmış bir rapora (Ministerie van VROM, 1997), meclisin, mevcut hibe sistemlerinin birleştirilmesini talep eden bir önergeyle cevap vermesi üzerine ortaya çıkan Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi'nin (IUR) temel taşı, kentsel dönüşümün öncelikle belediyeler ve yerel aktörler için bir görev olmasıdır (Altes, 2002; 2005). Belediye sürece rehberlik etmeli ve sosyal ortaklarıyla işbirliği içinde bir politika tasarlamalı ve uygulamalıdır. Buradaki fikir, hesap verebilirliğin her şeyden önce belediye meclisinde olmasıdır. Ulusal hükümet, halk temsilcilerinin yerel koşulları ve sorunları daha iyi bildiği ilkesine göre hareket ederek belediye meclislerine güvenmekte ve bu nedenle IUR fonlarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamaktadır (Altes, 2005).

Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi, yerel yönetime verilen ve politikaların ademi merkeziyetçi hale getirilmesi anlamına gelen bir blok hibe sistemidir (Altes, 2005). Program öncelikle 30 büyük şehre yöneliktir. İller, kalan belediyelere dağıtmak için bütçenin %23'ünü almaktadır (Altes, 2002). Kentsel dönüşüm fonu ve kent içi alanların temizlenmesi için fonlar gibi fiziksel planlama için birkaç eski hibe sistemini bir araya getiren IUR kapsamında 30 büyük şehir ve küçük belediyelerde kullanılmak üzere 12 ile yoğunlaşmıştır (Altes, 2005).

Hollanda'daki 30 şehir, kentsel dönüşüm politikalarını belirleyen kalkınma programları göndermesi için davet edilmiştir. Bu programlar kriterleri karşılıyorsa, ulusal hükümet sübvansiyonlar vermiştir. Bütçe, teknokratik bir kriter sistemine göre tahsis edildiğinden, yerel yönetime sübvansiyonun boyutu hakkında bilgi verilmiştir. İlk aşama olan IUR 1, 2000–2004 dönemini kapsamakta ve kentsel yenileme fonu ile ilgili 15 yıllık bir deneyime dayanmaktadır. IUR 1 deneyimine dayanan IUR 2 ise 2005–2009 dönemini kapsamaktadır (Altes, 2005).

IUR 1'de iller bütçenin %27'sini almış ve kalan bütçe belediyelere dağıtılmıştır. Bu belge, 5 yıllık bir dönem için 1225 milyon euro alan 30 büyük şehre yönelik politikaları ele almaktadır. Şehirlerin kendi kentsel dönüşüm politikaları için 5-10 yıllık bir kalkınma programı hazırlamaları gerekmektedir. Bu geliştirme programları,

tüm projeler, fonlar vb. hakkında özel bilgilerden daha çok stratejik planları içerir. Hükümet, bir kalkınma programı kabul edildikten sonra fonları şehirlere dağıtır. Şehirlerin bu bütçeyi harcamak için önceden herhangi bir hükümet onayı almalarına gerek yoktur. Bununla birlikte, bir denetim ve dolayısıyla bir değerlendirme yapılmaktadır. Değerlendirme sırasında, hükümet ve şehirler arasındaki iletişimdeki vurgu, 'inşa edilen sosyal konut sayısı' veya 'yıkılan ve yeniden inşa edilen binalar' gibi operasyonel hedeflere değil, sosyal, ekonomik ve mekansal etkilere dayanmaktadır. Şehirlere, rekabetçi konumlarını güçlendirmek ve vatandaşlarının yaşam kalitesini iyileştirmek için kendi çözümlerini bulma fırsatı sağlanmaktadır. Bu nedenle belediyelerin yeterli yönlendirme yetkisine sahip olması gerekir. Bu, merkezi hükümetin belediyelere - politika, finans, idare ve organizasyonda - bütünsel ve özel bir politikayı onaylamak ve zaman ve mekanda öncelikler belirlemek için yeterli yetkiyi vermesi gerektiği anlamına gelir (Remkes, 1999, s. 5). Bu nedenle, IUR'nin oluşturulması Hollanda bağlamında kentsel dönüşüm politikaları için önemli bir ön koşul olarak algılanmaktadır (Altes, 2002; 2005).

Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi kapsamında mali, bölgesel ve politik alanlarda önemli birleştirmeler sağlanmıştır. İlk olarak, yatırım bütçesinin kullanılması için özerk bir mali konum gerekli olduğundan mali alanda birleştirme gerekmiştir. Bu özellik, kendine özgü yerel finans sisteminin bir sonucu olarak Hollanda'da nispeten problemsiz olmuştur. İkincisi, Hollanda'da şehirler ve banliyöler farklı belediyelerde bulunduğu için bölgesel alanda birleştirme gerekmiştir. Son olarak da Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi (IUR) geniş kapsamlı hedefleri olan bir bütçe olduğu için politika alanında bütüncül bir yaklaşım gerektirmiştir (Altes, 2002; 2005). IUR, bölgesel entegrasyon kapasitesi sayesinde merkezileşme ve parçalanma eğilimlerini ortadan kaldırmanın bir yolu olarak düşünülmüştür. Öte yandan, IUR'nin kapsamı dışındaki bazı gelişmelerin bu entegrasyonun desteklenmesini engelleyebileceği de ifade edilmiştir. Bu sebeple, yerel yönetim, hükümet tarafından belirlenen merkezi olmayan politikaları takip etmek için yeterli kapasiteye sahip olmalıdır (Altes, 2002).

Hollanda'nın kentsel dönüşümü finanse etme ve organize etme sistemi, yerel düzeydeki yönetimi olumsuz etkilememiştir. Aksine, finansal koşullar, yerel yönetime ulusal hükümetin ademi merkeziyetçi politikalarını takip etme kapasitesi vermek için oluşturulmuştur. Hollanda belediyeleri, kent içinde alanlar satın alıp, yeniden tasarlayıp bakımını yaptıktan sonra onları satarak, şehir içi dönüşüm

projelerine doğrudan katılmaktadır. Hollanda belediyeleri, böyle bir politikayla ilişkili piyasa risklerini almaya istekli olmuşlardır (Altes, 2002).

1985 yılından bu yana, kentsel dönüşüm için tüm merkezi hükümet hibeleri bir blok hibe olan Kentsel Dönüşüm Fonu'nda (Urban Renewal Fund) bir araya getirilmiştir. 50'den fazla belediye bu fonların nasıl kullanılacağına kendileri karar vermiştir. Örnek olarak konutları yenilemek, konutları yıkmak veya değiştirmek, caddeleri ve parkları iyileştirmek belediyelerin alternatiflerinden bazılarını oluşturmuştur. Yıkımı tercih eden belediyeler, bu fonları eski mülkleri satın almak, yıkmak ve hizmet verilen arsaları konut derneklerine ve - 1990'lardan beri - emlak geliştiricilerine satmak için kullanmıştır (Altes, 2005).

IUR 2'de, UIR 1 deneyimine dayanan bazı değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan ilki yönetim ve yönlendirme modeli ile ilgili olmuştur. UIR2'de ulusal hükümet daha kesin hedefler belirlemeyi ve bunları izlemek için göstergeler sağlamayı hedeflemiştir. Ayrıca, belediyeler arası işbirliğine ve dolayısıyla belediye kapasitesinin bölgesel boyutuna daha güçlü bir vurgu yapılmıştır. İkinci olarak uygulama alanlarındaki yaklaşım değişmiştir. Kentsel ekonominin belediye kalkınma planlarının değerlendirilmesinde önemli bir etken olmaması benimsenmiştir. Sosyal ve fiziksel planlama arasındaki ilişki ayrı ayrı değerlendirilmektedir. Analizler, belediyelerin fiziksel planlama ve sosyal politikalar arasındaki ilişkilerle nasıl başa çıktığına odaklanmaktadır. Örnek olarak; güvenlik, sağlık, eğitim, kültürel temalar ve hava kalitesi gibi konularda yeni hedefler belirlenmesi beklenmiştir. Son olarak da bütçe ile ilgili bazı değişiklikler yapılmıştır. 30 şehir için ayrılan bütçe 1 milyara düşmüştür. Dolayısıyla, politika hedefleri ve belediyeler arası işbirliği yerel yönetimin kapasitesine bağlıdır (Altes, 2005).

Bütçe kesintilerinin yanı sıra (2005–2009 dönemi için 2000–2004 dönemine göre yaklaşık %20 daha az bütçe ayrılmıştır), mali alanda başka gelişmeler de yaşanmıştır. İlk olarak, belediye yapısı Mart 2002'de değiştirilerek konsey ve yürütme ayrılmıştır; yürütme üyeleri artık konsey üyesi değildir. Konsey daha az idari görev alır ve yürütmeyi kontrol etmede daha büyük bir rol oynar. Bazı belediyelerde, belediye bu yeni durumu, kentsel dönüşümde arazi gelişimi dahil olmak üzere tüm belediye arazi anlaşmalarını kontrol etmek amacıyla özel projeler oluşturmak için kullanmıştır. Bu, mali alanda şeffaflık için daha yüksek standartlar belirlemekte, aynı zamanda, konseyin; devletin kontrol işlevini devralması nedeniyle ademi merkezîyet



felsefesine de uyum sağlamaktadır. İkinci olarak, yerel yönetime verilen özel hibeleri kesme politikası devam etmiştir. Genel hibe büyümekte ve bu, belediyelere daha fazla sorumluluk verilmesine yardımcı olmaktadır. Üçüncüsü, emlak vergisini kaldırarak yerel vergi tabanını daha da azaltmak planlanmıştır (Altes, 2005).

IUR 2, politika hedeflerinin belirlenme şeklini değiştirmiştir. Belediyeler kendileri hedef belirlemiş ve yeni inşa edilen evler gibi çıktılara değil, iyileştirilmiş mahalleler gibi sonuçlara odaklanılmıştır. IUR 2 belediyeleri, hem şehir içi alanlarda hem de yeni yerlerde inşa edilecek olan yeni konutların sayısı, kamusal alanın (hektar olarak) iyileştirilmesi vb. konularda net hedefler ortaya koymaya davet etmiştir. Konut stokundaki gelişmeler izlenmeye başlanmıştır. Bu sayede şehirler hizmet vermeye daha da bağımlı olmaktadır, çünkü bu tür somut hedefler daha kolay izlenmektedir. Yerel yönetimler taahhütlerini yerine getirmezlerse fonların geri talep edilmesi bile söz konusudur. Ancak; uygunsuzluk belediye yönetimine atfedilmezse yaptırımlara yol açmaz (Altes, 2005).

Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi'nin ortaya çıkardığı deneyimin olumlu ve olumsuz etkileri olmuştur. Olumlu olarak; Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi (IUR) aracılığıyla, kendi uzun vadeli kalkınma planlarını formüle etmekten sorumlu olan ve özellikle kamu ve özel sektör aktörleri arasında ortaklıklar oluşturabildikleri takdirde başvuru yapan belediyelere verilen bütçe kaynakları sayesinde, belediyeler bütçelerinden tasarruf edebilmişlerdir. Uygulamada, mali yıl sonu gelmeden paranın harcanması için herhangi bir baskı yoktur, bu da belediyelere bir projenin yatırıma hazır hale gelmesini bekleme özgürlüğü vermektedir. Bu esneklik, karmaşık kentsel dönüşüm projeleri için oldukça önemlidir (Altes, 2002).

Diğer açıdan, yerel yönetimin kapasitesi iyileşmiştir. Pek çok alanda politikaların ademi merkezîyetçiliği devam etmiştir. Şehir siyasetinde yürütme ve denetleme işlevinin ayrılması, belediyelerin kentsel dönüşüm politikalarının şeffaflığı ve demokratik hesap verebilirliği üzerinde olumlu bir etkiye sebep olmuştur. Kesin hedeflere geçiş, politika ile ilgili ilişkileri ve gerekçelendirmeyi geliştirmiştir (Altes, 2005).

Bununla birlikte, olumsuz olarak, blok hibe sistemi; yerel ve bölgesel olarak bütünleştirilmiş bir yaklaşım için bir güvence oluşturmamaktadır. Örneğin, İngiltere'deki Tek Yenileme Bütçesi, genellikle çok az yerel hesap verebilirlikle

karakterize edilmiştir (Hall ve Nevin, 1999). Bunun önemli bir nedeni, fonların rekabet yoluyla ve tek seferde merkezi olarak alınan bütçe kararlarıyla tahsis edilmesidir. Yarışma aynı zamanda ulusal olarak belirtilen temel kurallara uymanın çok önemli olduğunu ön plana çıkarmıştır. Bunun aksine, IUR, hükümetin yerel siyasi hesap verebilirliğe olan güvenine dayanmaktadır. Şehir konseyleri onların harcamalarını ve programların kalitesini kontrol edebilmektedir. IUR için ana fikirlerden biri, yerel bir fikir birliği oluşturma sürecinin başarı için bir ön koşul olmasıdır (Altes, 2002). Bununla birlikte, bütçedeki genel kesinti, kentsel dönüşüm politikası için kapasitenin düşürülmesinde önemli bir faktör olmuştur. Bu durum, Hollanda kentsel dönüşümünde mevcut yetersiz duruma katkıda bulunarak, sürecin durgunlaşmasına ve özellikle savaş sonrası apartman mahallelerinde kentsel dokuyu değiştirme yönündeki yüksek hükümet isteklerinin karşılanamamasına yol açmıştır (Altes, 2005).

Sonuç olarak; Hollanda'da ulusal hükümet IUR 1'den elde edilen deneyime dayanarak, IUR 2 ile kentsel dönüşüm politikasını iyileştirmeye çalışmıştır (Altes, 2005); fakat Hollanda için parçalı bir öğrenme süreci devam etmiştir. Hollanda ulusal deneyimi, kentsel dönüşümün sahip olduğu karmaşık yapıda merkezi yönetimin oluşturduğu programlarının başarılı olmadığını, proje hibelerinin çözüme ulaşmada yetersiz kalacağını ve etkileşim gerektiren bir öğrenme sürecinin yaşanması gerektiğini ortaya çıkarmıştır. Ortaya çıkan deneyimden alınan derslerden biri de yerel yönetimin, kentsel dönüşüm politikasında ulusal fonları; yerel bilgi ve hesap verebilirlik ile birleştirmesi gerektiğidir (Altes, 2002).

### **2.1.3 Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu (URDF) – İrlanda**

İrlanda'da zaman içinde değişen planlama yaklaşımları, 1960'ların başından itibaren, çoğunlukla İngiltere'den uyarlanan mevzuatla ve BM'nin (Birleşmiş Milletler) desteğiyle oluşturulmuştur. O tarihten itibaren politikalar Avrupa'ya, özellikle de kalkınma fonları ve direktiflerine göre şekillendirilmiştir. Zamanla, bu etkiler yerel bağlama daha yakından uyarlanmış ve İrlanda'daki nüfus, kentleşme, ekonomik ve siyasi dinamiklerle ilgili ihtiyaçlara ve sorunlara uyumlu olacak yeniliklerle birleştirilmiştir. Bu yenilikler aşamalı olarak yeni kurumların oluşturulması ve 2014'te yerel ve bölgesel hükümetin yeniden yapılandırılması gibi çeşitli ölçeklerde değişikliklere yol açmıştır (Williams ve Nedović-Budić, 2020). Bir diğer değişikliklik

de zaman içinde fiziksel yaklaşımların yerini entegre ve stratejik yaklaşımlara bırakması olmuştur. İngiltere gibi diğer bazı Avrupa devletleri yerelleştirilmiş bir mekansal planlama yaklaşımına doğru ilerlerken, İrlanda'daki yeni kentsel ve bölgesel politika hedefi, 2018 Ulusal Planlama Çerçevesinde (NPF) ifade edildiği gibi, kapsamlı ve entegre bir yaklaşımı içermektedir. Williams ve Nedović-Budić (2020), Dublin'de ve İrlanda'daki tüm büyük şehirlerde kentsel dönüşümün yanı sıra yaşam kalitesindeki artışın kısmen doğru ve etkili planlama politikaları, prosedürleri ve mekanizmaları oluşturma çabalarıyla ilişkili olduğunu ifade etmiştir.

İrlanda'nın sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınması için kapsayıcı politika ve planlama sistemi olarak tanımlanan İrlanda 2040 Projesi (Project Ireland 2040), 16 Şubat 2018'de başlatılmıştır. Bu sistem hem 20 yıllık Ulusal Planlama Çerçevesini (National Planning Framework - NPF) hem de 2018-2027 dönemi için ayrıntılı bir sermaye yatırım planı olan Ulusal Kalkınma Planını (National Development Plan-NDP) içermektedir (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020).

Ulusal Planlama Çerçevesi (NPF), 20 yıl boyunca gelecekteki nüfus ve ekonomik büyümeyi stratejik, sürdürülebilir ve koordineli bir şekilde planlamak için daha geniş politika ilkelerini ve önceliklerini ana hatlarıyla belirtmektedir. NPF'nin ilkeleri, on yıllık ve 116 milyar Euro'luk bir sermaye yatırım programı olan Ulusal Kalkınma Planı (NDP) tarafından desteklenmektedir.

Ulusal Kalkınma Planı (NDP) ve Ulusal Planlama Çerçevesi (NPF) için aşağıdaki ortak hedefler belirlenmiştir:

- 1) Kompakt Büyüme (Compact Growth)
- 2) Gelişmiş Bölgesel Erişilebilirlik (Enhanced Regional Accessibility)
- 3) Güçlendirilmiş Kırsal Ekonomiler ve Topluluklar (Strengthened Rural Economies and Communities)
- 4) Sürdürülebilir Hareketlilik (Sustainable Mobility)
- 5) Girişim, İnovasyon ve Beceriler tarafından desteklenen Güçlü bir Ekonomi (A Strong Economy, supported by Enterprise, Innovation and Skills)

- 6) Yüksek Kaliteli Uluslararası Bağlantı (High-Quality International Connectivity)
- 7) Gelişmiş Kolaylık ve Miras (Enhanced Amenity and Heritage)
- 8) Düşük Karbonlu ve İklimle Dirençli bir Toplum (Transition to a Low-Carbon and Climate-Resilient Society)
- 9) Su ve diğer Çevre Kaynaklarının Sürdürülebilir Yönetimi (Sustainable Management of Water and other Environmental Resources)
- 10) Kaliteli Çocuk Bakımı, Eğitim ve Sağlık Hizmetlerine Erişim (Access to Quality Childcare, Education and Health Services)

2018-2027 Ulusal Kalkınma Planı, 4 milyar Euro'luk birleşik tahsis ile dört yeni fon oluşturmuştur. Bu fonlardan biri olan Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu (The Urban Regeneration and Development - URDF), öncelikle beş şehir ve diğer büyük şehir merkezlerinde kullanılmak üzere 2 milyar dolarlık bir tahsise sahiptir. Fonun başarılı projeleri 2022'nin sonuna kadar desteklemesi için 550 milyon Euro'luk bir finansal taahhüdü bulunmaktadır. URDF'nin uygulanmasından Barınma, Planlama ve Yerel Yönetimler Dairesi (DHPLG) sorumludur (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020)

URDF, İrlanda 2040 Projesi'nin en önemli unsurlarından biri olmuştur. Konut, Planlama ve Yerel Yönetim Dairesi Başkanlığı (DHPLG) altında oluşturulan fonun amacı, NPF ve NDP'nin hedefleri doğrultusunda İrlanda'nın beş kentinin ve diğer büyük kasabaların yenilenmesi ve canlandırılması yoluyla daha kompakt ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek olmuştur. Bu sayede, şehirler ve kasabalarda konut ve karma kullanım gelişiminin artırılması sağlanarak daha fazla kentsel alanın, insanların yatırım yapmak ve ziyaret etmek dışında; yaşamayı ve çalışmayı seçtiği çekici ve canlı yerler haline getirilmesi amaçlanmıştır.

Fon aracılığıyla, başarılı başvuru sahiplerine şehirlerin ve kasabaların yenilenmesine ve canlandırılmasına yardımcı olacak yenilikçi ve entegre çözümler için doğrudan destek sunulmaktadır. Bu bağlamda, daha az maliyetle yaşanabilir kentsel alanlar oluşturan ihale tekliflerine öncelik vermek için bazı stratejik faktörler belirlenmiştir. Başvuru sahiplerine, yalnızca belirli alanları hedeflemekten ziyade stratejik ve bütünsel bir yaklaşım benimsemeleri tavsiye edilmiştir (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020).

URDF, NPF'de tanımlanan 5 şehir ve bunların metropol alanları, nüfusu 10.000'den fazla kasabalar ve 10.000'den az nüfusu olan ancak 2.500'den fazla istihdam olan (tüm rakamlar 2016 sayımına göre) birkaç küçük kasaba için geçerlidir (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020). Bu alanlara aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Çizelge 2.3 : URDF kapsamındaki kasaba ve şehirler, Department of Housing, Planning and Local Government (2020)'den uyarlanmıştır.**

Şehirler	Bölgesel /Sınır Ötesi Dinamikler	Nüfusu 10.000 kişiden fazla kasabalar (2016 nüfus sayımına göre)	Nüfusu 10.000 kişiden az ve istihdamı 2.500'den fazla kasabalar (2016 nüfus sayımına göre)
1. Dublin Şehri ve Metropol Bölgesi	1.Drogheda	1. Swords	1. Gorey
2. Cork Şehri ve Metropol Bölgesi	2. Dundalk	2. Bray	2. Shannon
3. Limerick Şehri ve Metropol Bölgesi	3. Athlone	3. Navan	3. Nenagh
4. Galway Şehri ve Metropol Bölgesi	4.Letterkenny	4. Kilkenny	4. Westport
5. Waterford Şehri ve Metropol Bölgesi	5. Sligo	5. Ennis	5. Roscommon
		6. Carlow	6. Monaghan
		7. Tralee	7. Tuam
		8. Newbridge	8. Thurles
		9. Portlaoise	9. Dungarvan
		10. Balbriggan	10. New Ross
		11. Naas	11. Ballinasloe
		12. Mullingar	12. Carrick-on-Shannon
		13. Celbridge	13. Trim
		14. Wexford	
		15. Greystones	
		16. Clonmel	
		17. Malahide	
		18. Carrigaline	
		19. Leixlip	
		20. Tullamore	
		21. Maynooth	
		22. Killarney	
		23. Arklow	
		24. Cobh	
		25. Ashbourne	
		26. Midleton	
		27. Mallow	
		28. Castlebar	
		29. Laytown-Bettystown-Mornington	
		30. Enniscorthy	
		31. Cavan	
		32. Wicklow	
		33. Tramore	
		34. Ballina	
		35. Skerries	
		36. Longfordrrigaline	

Paralel 1 milyar Euroluk Kırsal Yenileme ve Kalkınma Fonu (Rural Regeneration and Development Fund), beş şehir metropol bölgesinin dışında 10.000'den az kişinin bulunduğu tüm yerleşim yerleri ve kırsal alanlar için geçerlidir. Hem kentsel hem de kırsal fon programları kapsamında az sayıda kasaba bulunmaktadır fakat her iki program kapsamında olacak şekilde teklif sunulması kabul edilmemektedir (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020).

Fon kapsamındaki teklifler "kullanıma hazır" Kategori A teklifleri ve "geliştirilmesi gereken" Kategori B teklifleri olarak sunulmaktadır. Başvuru formunda, finansman teklifinin hangi kategoriye girdiğinin belirtilmesi gerekmektedir. Kategori A, finansmanı azaltılabilmek imkânı olan, kullanıma hazır ve 2019'da başlatılabilecek teklifleri içermektedir. Bu kategorideki tekliflerin gerekli izinlere (örneğin planlama) sahip olması, tasarımın ileri bir aşamasında olması, Kamu Harcamaları Kanunu (Public Spending Code - PSC) uyarınca para için değer gereksinimlerini karşılayacak bir konumda olması ve satın almaya hazır olması beklenmektedir. Bakanlığın teklif

yönetim komitesi ve bakan, teklifin 2019'da başlatılabileceğinin tatmin edici bir şekilde gösterilemediği bir Kategori A teklifini B Kategorisine aktarabilir veya alternatif olarak onaylamayabilir. Kategori B, başlatılmadan önce daha fazla geliştirilmesi gereken ve ilke olarak onaylanabilecek tekliflerden oluşmaktadır. Böylece teklifin 2019'da geliştirilmeye devam etmesine imkân verilmektedir. Bu kategorideki teklifler, beklenen proje geliştirme için bazı teknik yardımlara ihtiyaç duymakta ve sonraki finansman çağrılarında Kategori A teklifleri olarak sunulmak üzere uygun projelerin oluşturulmasını sağlamak açısından 2019'daki fonun önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Teklif geliştirmenin bir parçası olarak ele alınması gerekebilecek önemli konular arasında arazi mülkiyeti / tapusu, planlama ve tasarım çalışması, paranın değerlendirilmesi ve satın alma yer alabilir (Government of Ireland, 2018).

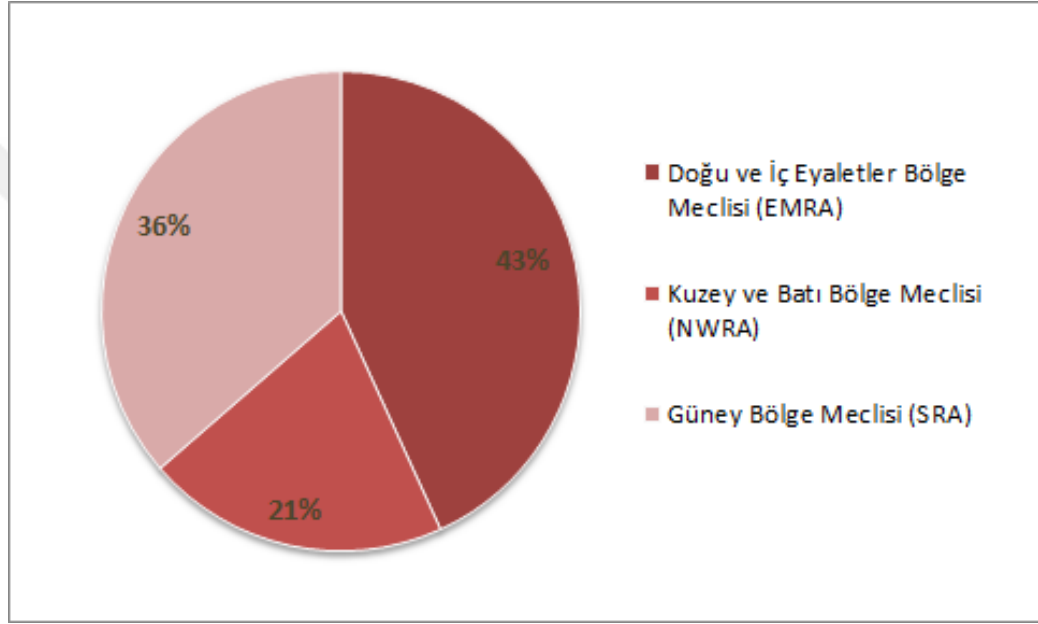
Teklifler oluşturulurken aşağıda yer alan şartların karşılanması gerekmektedir:

- Teklifler bir kamu otoritesi tarafından yönetilmelidir.
- Kamu sektörü ve ideal olarak yerel yönetim liderliğindeki ortaklıklar, topluluk ve daha geniş kamu / özel sektörü de içerebilirler.
- Tekliflerin diğer kaynaklardan en az %25 doğrudan (kamu ve / veya özel) finansman ile eşleştirilmiş olması beklenmektedir.
- Yenilikçi kentsel dönüşüm önerilerinin sağlanması ve / veya daha fazla geliştirilmesi için teklifler minimum 2 milyon € (metropol alanlarında 10 milyon €) değerinde olmalıdır.
- Finansmanın sağladığı dönüşümlerin, başka şekilde gerçekleşmeyeceğinin kanıtlanması gerekmektedir.
- Kamu ve özel sektör yatırımlarından daha geniş bir şekilde yararlanıldığının gösterilmesi gerekmektedir.

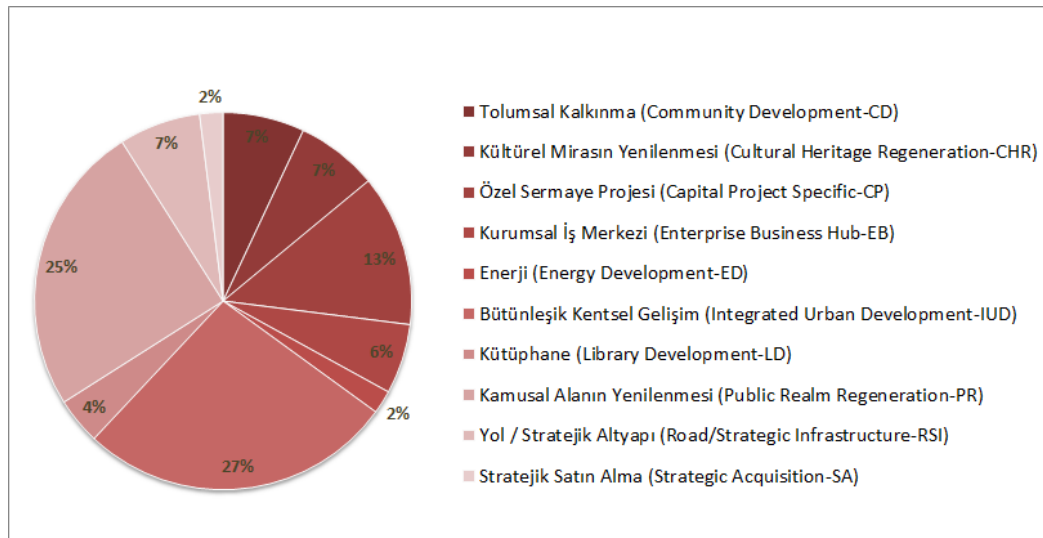
Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu için ilk teklif çağrısı Temmuz 2018'de yapılmıştır. İlk çağrı kapsamında, URDF'den fon desteği almak için tüm kamu kurumları davet edilmiştir. Toplam 189 başvurunun alındığı rekabetçi süreçte, tüm teklifler, bu Departman temsilcilerinden, diğer ilgili Hükümet departmanları ve ajans temsilcilerinden, bağımsız ulusal ve uluslararası uzman temsilcilerinden oluşan bir Proje Danışma Kurulu (Project Advisory Board-PAB) tarafından titiz bir şekilde

değerlendirilmiştir. 26 Kasım 2018'de Bakan Murphy, ülke çapında toplam 88 projeye URDF desteğini açıklamıştır. Çağrı 1 kapsamında onaylanan 88 proje, iyi bir bölgesel yayılma sunmakta ve bir dizi temayı kapsamaktadır. Bu ilk proje diliminin çeşitliliği, fonun geniş odak noktasını ve duyarlı yapısını göstermektedir (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020).

Aşağıda yer alan grafiklerde başarılı tekliflerin bölgelere ve kategorilerine göre dağılımı gösterilmektedir. Başarılı tekliflerin yarısından fazlasının bütünlük kentsel gelişim ve kamusal alanın yenilenmesi kategorilerinde olduğu görülmektedir.



**Şekil 2.2 :** Başarılı projelerin bölgelere göre dağılımı, Government of Ireland (2018)'den uyarlanmıştır.



**Şekil 2.3 :** Başarılı projelerin kategorilerine göre dağılımı, Government of Ireland (2018)'den uyarlanmıştır.

İkinci çağrıda Ulusal Planlama Çerçevesi (NPF)'nde belirlenen öncelikli eylemler ve konumları daha etkili bir şekilde hedeflemek için bazı iyileştirmeler düşünülmüş ve aşağıdaki koşullar önerilmiştir:

- Başvurular yalnızca yerel yetkililer tarafından yapılmalıdır. Daha önce olduğu gibi, diğer kamu kurumları ve özel sektör ile işbirliği teşvik edilmektedir, ancak her durumda başvuru sahibi yerel bir yetkili olmalıdır.
- Başvuru sahipleri, teklif ile uygulanabilir Bölgesel Mekansal ve Ekonomik Strateji Belgesi (Regional Spatial and Economic Strategy - RSES) ve Metropolitan alanlar söz konusu olduğunda ilgili Metropolitan Alan Stratejik Planı (Metropolitan Area Strategic Plan - MASP) arasında açık ve doğrudan bir bağlantı göstermelidir.
- Yerel bir makam, değerlendirilmesi için üçten fazla teklif sunuyorsa, teklifler önem sırasına göre ve uygun olduğu durumlarda ilgili RSES ve MASP'ye referansla sıralanmalıdır.
- Önerilen URDF destekli projeler 2027 sonuna kadar tam olarak tamamlanabilecek şekilde olmalıdır.
- Çağrı 2'de, URDF desteği belirlenen NPF öncelikli eylemleri ve öncelikli konumlarıyla uyumlu olan tekliflere yönlendirilecektir. İkinci çağrının ana odak noktası, kentsel gelişmeler, şehir ve kasabalardaki geniş kapsamlı iklim eylem hedeflerini ve yaşanabilirlik faktörleriyle ilişkili stratejik gelişim alanları olarak belirlenmiştir.
- Teklifler, yalnızca URDF desteğinden kaynaklanma olasılığı yüksek olan açık bir "katkı/değer yaratma" olduğu durumlarda dikkate alınacaktır, yani URDF desteği, kalkınma için bir katalizör olmalıdır.
- Başvuru sahipleri, teklifin Devlet Yardımı Kuralları'na (State Aid Rules) uygun olduğunu teyit etmelidir.
- Onaylı Kategori B statüsünden ilerleyen projeler haricinde, Çağrı 2 kapsamındaki tüm yeni teklifler konseptleri açısından değerlendirilecektir. Bu yaklaşım, başvuru sürecini basitleştirecek ve aynı zamanda URDF destekli projelerin ilerlemesini, sermaye proje yönetimi süreciyle ve özellikle yeni Kamu



Harcama Yasası'nda (Public Spending Code) belirtilen ilk proje değerlendirme aşamasıyla uyumlu hale getirecektir.

İkinci Çağrı yine rekabetçi tekliflere dayalı olacaktır. Finansman için tüm teklifler, uygun olduğu durumlarda, Konut, Planlama ve Yerel Yönetim Bakanına tavsiyelerde bulunacak bir yönetim komitesine rapor verecek olan Proje Danışma Kurulu (PAB) tarafından yapılan değerlendirme de dahil olmak üzere, titiz bir değerlendirme sürecinden geçecektir (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020).

Çağrı 2 kapsamında, URDF desteğinin odak noktası, önemli ölçekte olması beklenen stratejik dönüştürücü projeler olacaktır. Listede yer alan kasabalar için teklifin minimum toplam değeri 2 milyon €, beş büyükşehir bölgesi için ise minimum toplam değer 10 milyon € olmalıdır (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020). Çağrı 1 kapsamında olduğu gibi, URDF desteği, kabul edilen proje maliyetlerinin maksimum %75'ine kadar kabul edilecektir; başvuru sahiplerinin en az %25 (kamu ve / veya özel) oranında eşleştirilmiş finansman sağlaması veya temin etmesi gerekecektir. Bir başvuru sahibinin, teklifin başarılı bir şekilde ilerlemesini ve tamamlanmasını sağlamak için gereken finansman desteğinin doğru kombinasyonunu sağlama kapasitesi, uygulanabilirliği değerlendirilirken kritik bir faktör olacaktır. Çağrı 2 kapsamında, başvuru sahibinden, uygun olduğu durumlarda borçlanmalar da dahil olmak üzere önerilen eşleşen finansman kaynaklarının ayrıntılarını içeren tekliflerini finanse etme planlarını belirlemesi istenmektedir (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020).

Çağrı 1'de olduğu gibi, başvuru sahipleri yine özel sektör ve diğer kamu kurumları ile işbirliğini düşünmeye teşvik edilmektedir. Amaç, teklifin geliştirilmesinde rol oynayabilecek ve / veya URDF destekli proje için eşleştirilmiş finansmana katkıda bulunabilecek kamu kurumları ile özel kuruluşlar arasında faydalı proje işbirliklerini teşvik etmektir (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020).

Özet olarak; İrlanda zaman içinde hem dışardan kendisine uyarladıkları hem de kendi deneyimleriyle kentsel dönüşüm politikalarını oluşturarak entegre ve stratejik yaklaşımlara yönelmiştir. 2018'de başlatılan İrlanda 2040 Projesi kapsamında oluşturulan Ulusal Planlama Çerçevesi (NPF) ve Ulusal Kalkınma Planı'nın ortak hedeflerine ulaşmak için Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu ile şehir ve

kasabalarını yenileyen ülke, bu deneyimden öğrendiklerini 2027 yılına kadar uygulamaya devam edecektir. Bu kapsamda olumlu sonuçlar elde eden İrlanda, geçmiş ve mevcut planlama / kentsel dönüşüm politikaları açısından oldukça öğretici bir örnektir. Sistem kendi başına yerel güçlere ve fikirlere dayanarak inşa edilmekte ve zamanla olgunlaşmaktadır.

## 2.2 Teşviklerin Kullanımı ve Altyapı Desteği

Devletin kentsel dönüşüme müdahil olmasını gerektiren, katlanılması gereken yüksek maliyetlerin karşılanması, politikaların geliştirilmesi ve ilgili mevzuatın oluşturulması gibi birçok sebep vardır. Özellikle yenilemenin ekonomik boyutu ile yasal-yönetimsel boyutunun büyük ölçüde merkezi hükümet tarafından belirlendiği söylenebilir. Buna paralel olarak, finansman destekleri ve hukuki çerçevenin belirlenmesi, devletin kentsel dönüşüme müdahalesinde ön plana çıkmaktadır (Koç, 2019).

Özden'in (2016) deyişi ile;

Kentsel yenileme, çoğunlukla, başlangıçta büyük maliyetler gerektiren bir işittir. Ancak başarılı bir kentsel yenileme uygulamasının sonunda elde edilen rant, bu maliyeti rahatlıkla geri kazanabilmektedir. Bu nedenle bir alanın "yenileme alanı" olarak ilanından önce, fayda-maliyet analizleri yapmak, maliyetin kesin hesabını çıkartmak ve elde edilecek rantın da projeksiyonunu ortaya koymak bir zorunluluktur. (s.91)

Ayrıca, Amirtahmasebi ve diğ. (2016); kentsel dönüşüm girişimlerinin bir yandan işletmeler ve yerel ekonomik kalkınma için yeni fırsatlar yaratırken bir yandan da, daha önce verimsiz olan alanlarda, gelir getiren ve vergi üreten faaliyetler ortaya çıkarabileceğini ifade etmiştir. Bu sebeple "Farklı finansman biçimlerinin yaygınlaştırılması ile devletin uygulamada sağlayacağı her türlü hukuki, ekonomik ve mali kolaylık, kentsel dönüşüm uygulamalarının artmasına katkıda bulunarak kentsel dönüşümden beklenen fiziki ve ekonomik gelişmeyi doğrudan; sosyal ve kültürel gelişmeyi ise dolaylı olarak olumlu etkileyecektir." (Koç, 2019, s.268).

Arazi ve binaların yenilenmesi sermaye kaynaklarının kullanılmasını gerektirdiği için özel sektör finansmanına erişim ve kullanılabilirlik sorununu gündeme getirmektedir. Geliştirme ölçeği büyüdükçe özel sektör yatırımlarına ihtiyaç da aynı oranda büyümektedir. Bununla birlikte, özel sektör açısından düşünüldüğünde kentsel dönüşüm alanları çeşitli sebeplerden dolayı risk ve belirsizlik bölgeleri olarak

kabul edilmektedir (McGreal ve diğ, 2000). Bu riskler arazi edinimi ve planlama gibi ögeleri içeren “gelişim öncesi riskleri”, maliyet aşımı ve gecikmeleri kapsayan “geliştirme riskleri” ve son olarak tamamlandığındaki arz-talep durumunu ve mülkün fiyatlandırılmasını içeren “emlak piyasası riskleri” olarak sıralanabilir (Adair ve diğ, 2007).

Yenileme alanlarının riskli görülmesinin sebeplerinden biri bu alanların genellikle ekonomik olarak kullanılmayan arazi kullanımları, sahipsiz yapılar, modası geçmiş altyapı ve kirlenme ile karakterize edilmesinden kaynaklanmaktadır. Bunlar yatırım riskini artırmakla beraber potansiyel geliştiriciler için yüksek ıslah maliyetlerini içermektedir (Adair ve diğ, 2003). Bununla beraber arazinin satın alınması, ıslah edilmesi ve inşaat maliyetlerinin toplamı; geliştirme sonrası öngörülen değerden daha fazla olmaktadır (Adams, 2000).

Özel sektör için belirlenen temel risk kaynaklarından bir diğeri ise arazi değerlerinin değişkenliğidir. Ayrıca, arazi haklarının toplanması, planlama izninin alınması ve projenin son kullanıcıların taleplerini karşılaması vb. durumlar kentsel dönüşüm yatırımlarına bağlı riskin değerlendirilmesinde temel sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır (McGreal ve diğ, 2000).

Yerleşik ve aktif bir pazarda şeffaf bir çıkış rotasının bulunmaması, özel sektörün bu alanlara karşı mesafeli duruşunun bir diğeri sebebinin oluşturmaktadır (McGreal ve diğ, 2000).

Yatırımcılar, bu risklerden dolayı kentsel dönüşüm projesi dışındaki projelerden elde ettiklerinden daha yüksek getiri elde etmek için kentsel dönüşüm yatırımlarına belirli karar verme parametrelerini uygularlar. Her ne kadar kentsel dönüşüm kapsamlı bir şekilde araştırılmış ve rapor edilmişse de, özel sektör yatırımının niteliği, yatırımcı türü, kullanılan strateji, belirli dağıtım mekanizmalarına yönelik tutumlar, riskin algılanması ve başa çıkma gibi konularda nispeten az bilgi bulunmaktadır (Adair ve diğ, 1999). Kentsel dönüşüm içerisinde özel sektör finansmanına erişim veya mülk yatırımcılarının motivasyonlarını, risklerini ve getirilerini analiz etme mekanizmaları hakkında daha fazla araştırma yapılması şeffaflığı arttırarak ve belirsizlik durumunu ortadan kaldırarak riski azaltmaya yardımcı olabilir. Emlak piyasasındaki yatırım getirilerinin ölçülmesiyle beraber getirilere ilişkin piyasa verilerinin şeffaf olduğu ve

geliştiricinin projelerin finansal uygulanabilirliğini gösterebildiği durumlarda özel sektör yatırımının gerçekleşmesi daha olasıdır (McGreal ve diğ, 2000).

Kentsel dönüşümde mevcut emlak portföylerini elinde tutma motivasyonunu etkileyen başlıca konular algılanan getiri, yatırımın güvenliği ve riskin yayılması ile ilgilidir (McGreal ve diğ, 2000).

Kurumsal yatırımcılar için, kentsel yenilemeye özel sektör finansman akışının iyileştirilmesi, riskin ortadan kaldırılmasını ve bu boyutların her birindeki güvenin artırılmasını gerektirmektedir. Aynı zamanda aktör grupları arasındaki risk eşiklerinin farklılığı, yenileme politikasının özel sektör katılımını en üst düzeye çıkarmak için uygulamada hassas, daha karmaşık ve esnek olması gerektiğini göstermektedir (McGreal ve diğ, 2000).

Ayrıca, kurumsal yatırımcılar yerine, emlak yatırım ve emlak geliştirme şirketlerinden fon sağlamaya daha fazla önem verilmesi ile özel sektör yatırımcılarının hedeflenmesinde seçici olmak gerekmektedir; çünkü bu şirketlerin risk profilleri kentsel dönüşüm yatırımlarına daha uygundur (McGreal ve diğ, 2000).

Kentsel yenilemede özellikle özel sektör açısından rant önemli bir unsurdur. Özel sektörün rant elde edemeyeceği alanlara girmesi doğal olarak beklenemez. Oysaki mülkiyet vb. sorunlar, ekonomide istikrarsızlık, kamunun yeterli desteği, teşviki olmaması gibi nedenlerle özel sektörün girmek istemediği, ancak yenilenmeye şiddetle ihtiyacı olan alanlar söz konusudur. Bu tür alanlarda ilk adımı kâr beklentisi olmayan kamunun atarak alanda dönüşümü tetiklemesi, girişimciyi teşvik etmesi, özendirilmesi önemlidir. Kamunun öncülüğü, alanda ekonomik hareketlenmeyi ardından getirecektir. (Özden, 2016, s.97)

Kentsel dönüşüm alanlarının bahsedilen sebeplerle riskli kabul edilmesi sıklıkla piyasa faaliyetlerini teşvik etmek için bir tür kamu sektörü müdahalesine bağımlı olmasına sebep olmuştur (Adair ve diğ, 2003). “Özel sektör finansmanından yararlanılırken, kamu sektörünün de ya yenileme programları biçimindeki sermaye harcamasıyla ya da vazgeçilen vergi geliri gibi mali tedbirlerin kullanılmasıyla bir maliyet üstlenmesi gerekmektedir.” (Adair ve diğ, 1999, s.2031). Özel kuruluşların kamu hizmeti sunumunda pazar payı elde etmesiyle beraber kamu özel ortaklıklarında risk, kaynak ve maliyet paylaşımı da yapılmış olur (Koç, 2019). Devlet burada yalnızca geliştirme sürecine verdiği destekle değil, aynı zamanda olumsuz dışsallıkları denetlediği, sosyal ihtiyaçları koruduğu, kaynakları ve çevre

mirasını koruduğu için de arazi piyasalarının işleyişinde kritik bir aktördür (Adair ve diğ, 2003).

Kamu-özel sektör ortaklıkları kentsel dönüşüm bölgelerinde kalkınma fırsatları yaratmanın etkili bir aracı olarak önemli ölçüde destek almaktadır. Gayrimenkul geliştirme şirketleri, ortaklıklar için güçlü bir destek seviyesi sergilemekte ve bu tür düzenlemelere hibe rejimlerinden daha eğilimli görünmektedir. Özel sektör finansmanının kentsel dönüşüme akışını iyileştirmek için algılanan faktörler, finansman harici bir dizi aracın önemini vurgulamaktadır. Bunlardan en önemlileri; minimum altyapı standardının sağlanması, girişimlerin özel sektörün önceliklerine ve ticari gereksinimlerine göre hedeflenmesi, basitleştirilmiş planlama prosedürleri, arazi birleştirme ve kirlenmenin giderilmesidir (contamination remediation) (McGreal ve diğ, 2000).

Geliştirmenin ölçeği ve karmaşıklığı, yenileme için gerekli finansmanı ve sürdürülebilir toplulukların oluşturulması konularında karşılaşılan zorlukların aşılabilmesi için, özel ve kamu sektörünün tamamlayıcı bir şekilde birlikte çalışmasını gerektirmektedir. Daha fazla özel sektör finansmanı çekmek ve daha güçlü kurumsal katılım sağlamak için, kamu sektörü daha stratejik bir rol üstlenmekte ve özel sektörün yatırım yapması için güven yaratmaktadır. Ancak böyle bir yaklaşımın başarısı; kamu, özel sektör ve özellikle finansal kurumlar arasında anlamlı bir ilişkiye bağlı olacaktır (Adair ve diğ, 2007).

Bu noktada mali teşviklerin özel yatırımları çekmek için çok etkili bir mekanizma olabileceğini gösteren birçok örnek vardır. Arazi birleştirme yetkileri gibi güven artırıcı mekanizmaların, arazi satın alma riskini ortadan kaldırarak ve projenin ilk aşamalarında gerekli nakit çıkışlarını azaltarak özel sektör yatırımlarını kolaylaştırdığı görülmektedir (McGreal ve diğ, 2000). Hibe destekleri, vergi teşvikleri, düşük faizli krediler, altyapının iyileştirilmesi, alanların planlama durumlarının değiştirilmesi (CABERNET, 2005; Jones, 1996) ile geliştirme sürecindeki arz yönlü kısıtlamaların kaldırılması (Healey, 1991) gibi kentsel dönüşümde kullanılan çeşitli finansal destek araçları/kamu destek biçimleri bulunmaktadır. Bununla birlikte merkezi hükümet kentsel yenilemeyi teşvik etmek için özellikle hibe ve vergi temelli mekanizmalara odaklanmaktadır (Adair ve diğ, 2003; Adams, 2020). Genel olarak hibeler, geliştirme maliyetlerinin gelecekte öngörülen değerini aştığı durumlarda, finansman açığını karşılamak için tasarlanmakta ve altyapının sağlanması ya da kirlenmiş alanlarda

iyileştirme işleminin maliyetinin karşılanması için kolaylık sağlamaktadır. Böylece hibe rejimleri ile anormal fiziksel kısıtlamalar ve zayıf piyasa koşullarıyla ilişkili maliyetlerin üstesinden gelmek kolaylaşmaktadır. Vergilendirme tedbirleri ise mevcut vergilerden muafiyet sağlama ya da yeni vergilerin oluşturulması şeklinde uygulanmaktadır (Adams, 2000). Vergi indiriminin sağlanması ekonomik, fiziksel ve sosyal kalkınmayı teşvik etmek için kullanılan finansman araçlarından biri olmuştur. Vergilendirmenin azaltılması, istihdam yaratma ve kamu sektörü sermaye taahhüdünün az olması karşılığında daha fazla yatırım fırsatı sunması açısından potansiyel faydalar sağlayabilir (McGreal ve diğ., 2000). Yeni vergilerin oluşturulmasıyla ortaya çıkan mâli cezalar; vergi indirimleri ya da hibelere göre çok daha az kullanılmaktadır. Fakat mali cezaları da içeren dengeli bir kentsel dönüşüm yaklaşımı, kahverengi (brownfield) alan alternatiflerinin mevcudiyetine rağmen sürekli yeşil alanlarda (greenfield) gelişme girişimlerinin olduğu belirli durumlarda uygun olabilir. Bununla birlikte, alanlar arasındaki talep farklılıkları dikkate alınmalıdır. Zayıf talebin olduğu alanlarda, vergi cezaları uygun olmayabilir. Güçlü talebin olduğu durumlarda ise, garantisiz yan etkiler yaratmadan, üzerinde anlaşılan amaçları karşılayan ve birbirini izleyen hükümetlerin lehine olabilecek bir vergi cezası tasarlamak gereklidir (Adams, 2000). Ek olarak, kentsel rantın vergilendirilmesiyle yerel yönetimlere finansman kazandırılabilir (Koç, 2019). Bu sayede sağlanan esneklikler ile artan arazi değer artışının kamuya kazanımı sağlanmış olmaktadır (Tarakçı ve Türk, 2018).

Bunlar dışında kira garantisi, kalkınmayı başlatmak için kullanılabilen ve çıkış stratejisi sağlayabilen bir risk azaltma önlemi olarak tanımlanır, ancak olumsuz yönde aşırı arzları teşvik ederek piyasayı bozabilir ve uygun risk değerlendirmesini maskeleyebilir. Daha iyi fonlanan ve daha büyük riskten kaçınan kurumsal yatırımcıyı kentsel yenilemeye çekmek için, yatırımlardan garantili bir minimum getirinin gerekli olacağı düşünülmektedir. Kamu sektörü, yatırımcının şeffaf hesaplar sunması koşuluyla asgari bir getiri garanti etmesi için yatırımcıya bir yüklenme sözü verebilir.

İrlanda Cumhuriyeti teşviklerin konut geliştirme, yüksek gelirli sakinleri hedef alanlara çekme ve terk edilen alanları ele alma konularında başarılı olduklarını ortaya koyan uygulamalarıyla ön plana çıkan ülkelerdendir. Ülkede 1990'lı yıllar boyunca belirlenmiş coğrafi alanlarda konut ve ticari kalkınmayı teşvik etmek için büyük

ölçekli teşvikler kullanılmıştır. Vergilendirme teşviklerinin, planlama ve düzenleyici önlemlere paralel olarak, mülk geliştirme yoluyla yenilemeyi teşvik etmek için kullanılması, politikanın temel özelliğini oluşturmuştur. Vergi teşviki şemaları, özellikle kentsel gerilemenin uzun vadeli sonuçları ve kamu sektörü içindeki sınırlı mali kaynakların gerçekliği gibi bir dizi faktörden etkilenmiştir (Adair ve diğ, 1993; 1994). 1980'lerin ortalarında yürürlüğe giren mevzuat, belirlenen yenileme alanlarında uygulanabilir ve farklı aktör gruplarını hedef alan büyük ölçekli tedbirlerle kentsel dönüşümün kolaylaştırılmasını sağlamıştır (Adair ve diğ, 2003). Bu mevzuat İrlanda'nın ana şehir merkezlerinde yeni özel konut yapımı ve yenilemesini teşvik etmek için birçok mali teşvik getirmiştir. Teşviklerin kapsamı daha sonra şehir banliyöleri ve büyük kasabaları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Aynı zamanda, teşviklerin uygulanması için gerekli ekonomik bağlam, uzun süren durgunluk ve nüfustaki azalmanın yerini ekonomi ve nüfus patlamasına bırakmasıyla birlikte kökten değişmiştir. İlk yıllarında teşvikler başarılı olmuştur. Bununla birlikte, ömrünü ve coğrafi odağını genişletme kararı sorunlu olmuştur, amaçlarına ulaşmada daha az başarı elde ederek ayak bağı olma, yerinden etme ve aşırı konut arzı gibi kavramlar ile ilişkilendirilmişlerdir (Norris ve diğ, 2009).

İrlanda Cumhuriyeti'ndeki seçkin ve çöküntü kent merkezlerinin gayrimenkule dayalı kentsel dönüşümünü (property-led regeneration) teşvik etmeyi amaçlayan bir dizi mali teşvik getiren 1986 Kentsel Yenileme Yasası (The Urban Renewal Act), "Kentsel yenileme tasarısı" (urban renewal scheme) olarak bilinen önlemleri içermektedir. Bu önlemler ticari mülklerin, mülk sahiplerinin ya da kiracıların dairelerinin inşaat veya yenileme maliyetlerinin gelir ya da işletme vergisi yerine sayılmasını sağlamıştır (Norris ve diğ, 2009).

1986 Kentsel Yenileme Yasası ile İrlanda'nın beş ana şehrinin (Cork, Dublin, Galway, Limerick ve Waterford) seçilen bölgelerine aşağıdaki nispeten dar kapsamlı mali ödenek indirim paketi uygulanmıştır:

- Ticari binaların inşası veya yenilenmesi için yapılan sermaye harcaması, bu binalarda ödenen kira gibi, gelir veya ticari vergisi yerine sayılmaktadır.
- Yerel işletme vergilerinin 10 yıllık bir süre için kaldırılması sağlanacaktır.

- Konut amaçlı binalarının inşası veya yenilenmesi için yapılan sermaye harcaması, 10 yıllık bir süre için konut sahiplerinin gelir vergisi veya konutunu kiraya verenlerin kira geliri vergisi yerine sayılmaktadır (Norris ve diğ, 2009).

Kentsel yenileme tasarısı (urban renewal scheme) 1996 raporunun bulgularını ve 1998'de başlatılan gözden geçirilmiş versiyonu dikkate alacak şekilde revize edilmiştir. Çevre Departmanı'na göre bu versiyon “çok daha odaklı bir yaklaşım sunacak... fiziksel yenilemenin sosyal yenilemeye katkıda bulunmasını sağlayacak... dezavantajlı yerel toplulukların ve temsilci örgütlerin kentsel yenileme programlarının planlanması ve gerçekleştirilmesine tam olarak katılmasını sağlayacaktır” (Department of the Environment, 1997, s.i).

Bu yinleme kapsamında, yerel makamlardan mali teşviklere hak kazanmak istedikleri her kentsel alan için entegre alan planları (integrated area plans - IAPs) hazırlamaları istenmiştir. Toplam 78 IAP merkezi hükümete sunulmuş ve 49 plan onaylanmıştır. Gereksiz engelleri en aza indirmek için bu sefer tasarım tüm bölgelerden ziyade bireysel alanlarla sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte, mevcut teşvikler paketi değişmeden kalmıştır (Norris ve diğ, 2009).

Kentsel yenileme tasarısı (urban renewal scheme), İrlanda'da sunulan kırsal alanların ve küçük kasabaların mülk temelli yenilenmesi ve oteller, tatil amaçlı konaklama, özel hastaneler, otoparklar, bakım evleri ve üçüncü düzey eğitim binalarının geliştirilmesi için benzer teşvikleri içeren çok sayıda mali teşvikten sadece bir tanesidir. Toplu olarak bu önlemler iş, ekonomik büyüme ve vergi geliri kaynağı olarak bu sektöre aşırı güvenmeye/dayanmaya ve konutların ve otel gibi hizmetlerin aşırı arzına yol açan inşaat yatırımlarının yönlendirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu dengesiz ekonomi, son zamanlarda uluslararası ekonomik şehir merkezinin ardından İrlanda'nın da maruz kaldığı mali krize bağlı olarak oldukça radikal bir ekonomik daralmaya önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Bu bağlamda, sonuçları ve paranın değeri göz önüne alındığında, gelecekte yeniden ortaya çıkacak olan benzer alan tabanlı yenilenme planlarının görülmesi olası değildir. Bu, İrlanda hükümetinin Vergilendirme Raporu Komisyonu'nun (2009) (Irish government's Commission on Taxation Report) yakın tarihli raporu ile doğrulanmıştır (Norris ve diğ, 2009).



İrlanda kentsel yenileme tasarısından kaynaklanan kentsel dönüşüm politikası dersleri ile ilgili olarak, bu durum, mali teşviklerin özel yatırımları azalan alanlara çekmek için çok etkili bir mekanizma olabileceğini gösteren diğer araştırmaların sonuçlarını doğrulamaktadır. Çünkü geliştiricilerin anlaması ve hükümetin uygulaması açısından kolaydır. Ayrıca doğrudan kamu yatırımlarına kıyasla daha yüksek alımlarla ilişkilendirilmiştir (Adair ve diğ, 2003). Ancak, uygun olmayan bir bağlamda kullanıldıklarında problemlerli sonuçlar doğurabilirler. Bu nedenle, Jones'un (1996) ifadesiyle; piyasa başarısızlığının açık/net örneklerindeki gelişmeleri hareketlendirmek için faydalıdır, ancak bu piyasa başarısızlığı giderilirse yakından izlenmeli ve geri çekilmelidir.

Teşvik ve fonlarla alakalı olarak olumsuz olabilecek sebeplerden biri de kullanılabilirliği ile alakalıdır. Yatırımcı olmayanlar, hibelerin özel sektör finansmanının cazibesini kolaylaştırabileceğini kabul eder, ancak rejimler bürokratik olarak kabul edilir ve çoğu zaman kentsel dönüşümdeki ek riski dengelemek için yetersiz görülür. Birçok yatırımcı kamu sektörü fonlarına erişimin oldukça bürokratik ve zaman alıcı olduğunu düşünmektedir. Halbuki özel sektör basit ve doğrudan prosedürler arayışındadır. Bu durum, emlak geliştirme şirketlerine sahip kurumsal yatırımcıların hibe rejimlerinin kalkınmayı teşvik etme yeteneği konusundaki endişelerini beslemektedir. Benzer şekilde mali önlemlere yönelik eleştiriler, vergi indirimlerinin özel sektör yatırımlarında finansman çekmek için yetersiz bir şekilde yapılandırıldığını ifade etmektedir (McGreal ve diğ, 2000).

Dolayısı ile çeşitli finansman yöntemlerinin bir arada olduğu ve her yatırımcı grubuna yönelik bir yöntemin bulunduğu bir kentsel dönüşüm politikası çok daha fazla özel sektör yatırımını çekebilecek bir yapıya sahip olacaktır. Örneğin, düşük risk toleransı olan muhafazakâr yatırımcılar, temel mülk, yapılandırılmış borç ve ipotek (core property, structured debt and mortgages) gibi yatırım seçeneklerinden birini seçerken risk toleransı olan yatırımcılar ise katma değerli araçlara, özel sermayeye ve fırsatçı fonlara (value-added vehicles, private equity and opportunistic funds) yatırım yapabilirler (Adair ve diğ, 2007).

Özet olarak özel sektör finansmanının kentsel dönüşüme çekilmesi için hem finansal hem de politikada prosedürlerin açıklığı ve basitleştirilmesi gibi finansal olmayan araçların daha yaratıcı bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Buna göre, daha fazla kamu sektörü finansmanına değil, mevcut uygulamalarda daha fazla esnekliğe ve

yenilenen kurumların değişen piyasa koşullarına gore şekillenebileceği daha yenilikçi politika girişimlerine ihtiyaç duyulmaktadır (McGreal ve diğ, 2000).

### **2.3 Kurumsal ve Toplumsal Kapasitenin Geliştirilmesi**

Sosyal, ekonomik, yasal-yonetsel planlama ve tasarım boyutları gibi birok boyutu olan kentsel donüşüm ancak bu boyutların üst üste akıştırılması ile ici doldurulabilecek bir olgudur. Bu akışmanın sağlanması ise yerel yonetimlerle birlikte özel sektor, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel toplumun verimli katılımları ile mümkün olabilir (Özden, 2016).

Kentsel donüşüm 1960'lara kadar genelde devlet eliyle gerekleştirilirken, özellikle 1970-1990 yılları arasında gayrimenkul temelli olsa da kamu-özel ortaklıkları yaygınlaşmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren ortaklık modellerinin eşitlendiği ve ise toplumun yeniden hatırlandığı modeller geliştirilmiştir (Gorgülü ve diğ, 2007). Bu modeller etkili kentsel donüşüm icin yerel düzeyde hükümet, özel sektor, gönüllü kurumlar ve topluluktan gelen sinerjiyi birleştiren entegre bir yaklaşımı (Adair ve diğ, 1999) esas olarak oluşturulmaktadır.

Kentsel donüşüm projeleri doğası gereği karmaşık ve finanse edilmesi zor olduğundan dolayı ok sektörlü ve ok paydaşlı bir projenin gerektirdiği tüm paraları bir araya getirebilecek yetenekli bir yerel yonetime ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca gayriresmi yerleşim birimlerinin ve kiracıların varlığının, adil kalkınma icin ölçümler gerektirmesi ile birlikte potansiyel tazminat ve yeniden yerleşimin maliyet ve zaman gerektirmesi projelerin karmaşıklığına katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla kentsel donüşüm uygulamaları siyasi dalgalanmalara veya bürokratik yeniden atamalara bakılmaksızın, girişimleri uzun süre devam ettirebilecek uzun vadeli süreçlere elverişli bir kurumsal yapı gerektirmektedir (Amirtahmasebi ve diğ, 2016).

Yenilemenin başarılı olması icin sürece katılan paydaşların söz hakkına sahip olmaları ve kendilerini etkili bir biimde temsil edebilmeleri oldukça önemlidir. Her paydaşın sahip olduğu kaynaklar farklı olduğu icin sahip oldukları güç de değişebilmektedir. Örneğin yerel yonetimler sahip oldukları temsil gücü, maddi kaynak, eğitimli insan gücü vb. avantajları ile değerlendirildiğinde gönüllü sektore ve özellikle de yerel halka kıyasla oldukça güçlü bir pozisyona sahiptir. Bu sebeple de genellikle kentsel donüşüm süreçlerinde yerel halk ve gönüllü sektörün

katılımının az olduğu veya danışmaya dayalı temsili bir katılımın söz konusu olduğu örneklerin çoğunlukta olduğu görölmektedir. Bu noktada etkin ve etkili katılımın sağlanması için nispeten güçsüz durumda olan paydaşların kapasitelerinin geliştirilerek sürece dâhil edilmeleri büyük önem arz etmektedir. Bunun yanı sıra politikaya bağlı kentsel dönüşüm deneyiminin doğru ve herkes için eşit bir şekilde uygulanması, sadece toplum veya gönüllü sektörün değil özel sektör, yerel yönetimler gibi katılımcı diğer bütün paydaşların da kapasitelerinin arttırılması ile mümkün olmakla birlikte, daha kaliteli sonuçların da ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

Kapasite geliştirme, ortaklık kurulunda doğrudan yer almayan bireylerin ve toplum kuruluşlarının güven, beceri ve bilgisini geliştirmeyi amaçlayan genel bir özelliğe sahiptir (Atkinson, 1999). Bu noktada eğitim ve bilgilendirmeler, workshoplar, pilot uygulamalar, net ve açık rehberliğin sağlanması vb. çalışmalar kurumsal kapasitenin arttırılmasına büyük katkılar sağlayabilmektedir. Tüm bunlar oluşturulan politikaya göre ortaya çıkmakla beraber, politikanın içinde temel bileşenlerden biri olarak düşünöldüğünde bütüncül ve daha iyi işleyen mekanizmaların geliştirilmesine olanak sağlayacaktır. Bu sayede kentsel dönüşüm uygulamalarındaki kapsayıcılık, paydaşların etkin katılımının sağlanmasıyla beraber zamanla kentte yaşam kalitesini arttıran sürdürülebilir uygulamaların yaygınlaştırılmasına olanak verecektir.

#### **2.4 Bölüm Değerlendirmesi**

Kentsel dönüşüm; küresel ölçekte meydana gelen değişimler ve yönetim kavramının ortaya çıkması sonucunda ortaklık ve işbirliği gibi unsurların öne çıkmasıyla farklı eğilim ve yaklaşımlara sahip ve içerdii geniş kapsamı dolayısıyla sosyal, ekonomik, fiziki ve yönetsel anlamda farklı boyutları olan bir kavramdır. Bu kapsamda oluşturulacak politikaların da aynı şekilde çok boyutlu ve kapsamlı olması gerekmektedir. Kentsel dönüşümde öne çıkan aktörler günümüzde yerel yönetimler olsa da, yerel yönetimlerin birçok yönden merkeze bağlı bulunuşu sebebiyle merkezi yönetimin kentsel dönüşüm politikasındaki tutumu belirleyici ve yön verici olmaktadır. Bu anlamda merkezi yönetimin kentsel dönüşümde üstlendiği rol ile birlikte sunduğu araçlar yaklaşımın anlaşılması ve ortaya çıkaracağı sonuçlar açısından oldukça önemlidir.

Yönetişim kavramı ile beraber, yönlendiren ve rehberlik sağlayan bir yapıya dönüşen ve sadece kamu ile sınırlı kalmayan bir aktör çeşitliliği ve işbirliği ile ilişkilendirilen

hükümet; kentsel dönüşüme teşvik ve destek sağlamak konusunda önemli bir rol üstlenmektedir. Merkezi ve yerel yönetimin yetki ve görev paylaşımı önem kazanırken, kentsel politikanın oluşması anlamında merkezi yönetimin sergilediği tutum oldukça yönlendirici olmaktadır. Yönetişimin kentsel dönüşüm politikasına etkilerine örnek olarak; 1980'lerden itibaren kentsel dönüşüm projelerinin neredeyse tamamının kamu-özel sektör işbirliği ile gerçekleştirilmeye başlanması ve 1990'lardan sonra gelen dönemde ise birçok aktör ve sektörü bir araya getiren işbirliklerine bağlı kentsel dönüşüm süreçlerinin tasarlanması (Akkar, 2006) örnek olarak verilebilir. Merkezi yönetimin önemli bir rolü, kentsel dönüşüm modelinde finansman oluşumu konusunda yönlendirici bir rol üstlenmesi ya da doğrudan bütçe ayırarak katkı sağlamasıdır.

Merkezi yönetimin kentsel dönüşüme teşvik ve destek sağlaması konusunda başvurabileceği araçlardan bazıları; yatırımcılara kolaylık ve yardım sağlaması, dönüşüm projeleri için kredi sağlayan bankalara ayrıcalık sağlaması, yapımcılara eğitim ve vergi muafiyeti sağlaması, sosyal projelere ulusal ve uluslararası STK katılımını kolaylaştırması, yerel yönetimlerin donanımlı bir hale getirilmesi, başarılı projeler üreten yerel yönetimlere mali ve teknik destek sağlaması ve dönüşüm konusunda deneyim sahibi olan özel şirketleri yetkilendirilerek denetlemesi (Dayıoğlu, 2006) olarak sıralanabilir. Bazı ülkelerde finansal destek sağlama ve ortaklıkları teşvik etme gibi araçların birlikte uygulandığı kentsel dönüşüm fonları oluşturulmuştur. İngiltere'de 1994-2004 tarihleri arasında uygulanmış olan Tek Yenileme Bütçesi (Single Regeneration Budget), Hollanda'da 2000-2009 yılları arasında uygulanan Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi (Investment Budget for Urban Regeneration) ve İrlanda'da 2018-2027 tarihleri için planlanan Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu (Urban Regeneration and Development Fund) bu fonlardan bazılarıdır. Araştırma kapsamında merkezi yönetimin kentsel dönüşüm politikasını oluştururken kullandığı araçlara örnek olarak; bütüncül bir yaklaşıma sahip olması açısından kentsel dönüşüm fonları, teşviklerin kullanımı ve altyapı desteği, kurumsal kapasite geliştirme yöntemleri incelenmiştir. Bütün bu araçların kentsel dönüşüm finansmanının yönetimindeki rolleri irdelenmiştir.

Kentsel dönüşüm fonları oluşturdukları ülkeler, amaçlar, yapısal özellikler ve kapsamı açısından farklılık gösterse birçok konuda ortak özelliklere sahiptir.

Araştırma kapsamında incelenen üç kentsel dönüşüm fonu da ya geniş kapsamlı bir politikanın parçası olarak ya da mevcut programları birleştirerek yeni bir finansal aracın oluşturulması şeklinde benzer uygulamaların bir uzantısı olarak ortaya çıkmıştır. URDF, İrlanda'da kapsayıcı bir politika ve planlama sistemi olan İrlanda 2040 Projesi'nin bir parçası iken; IUR Hollanda'daki programa dayalı hibe sistemlerinin bir uzantısı ve SRB, İngiltere'deki Kentsel Görev (City Challenge) girişiminin bir uzantısı ve görev fonu uygulamasının bir örneği olmuştur.

İngiltere, Hollanda ve İrlanda'daki kentsel dönüşüm fonlarının ortaya çıkmasındaki en büyük etken önceki uygulamaların parçacıl ve dağılmış bir durumda olmasına yanıt olarak bütüncül bir yaklaşım oluşturmak olmuştur. Bu kapsamda SRB, beş farklı Hükümet departmanı tarafından yönetilen yirmi kadar farklı programın bütçelerini bir araya getirmiş ve IUR, 1985 yılından itibaren kentsel yenileme için oluşturulan tüm merkezi hükümet hibelerini bir bütçede birleştirmiştir. URDF ise kapsamlı ve entegre bir yaklaşımın benimsendiği olan İrlanda 2040 Projesi kapsamında oluşturulmuştur. Üç kentsel dönüşüm fonu için ortak nokta geniş kapsamlı ve bütüncül bir yapı benimsemeleridir. Bu durum benimsenen politika kapsamında koordinasyonu kolaylaştıran bir özellik olmuştur.

Fonların ortak özelliklerinden biri de yerel yenileme için bir katalizör görevi görmek olmuştur. Bunu sağlamak için merkezi hükümet tarafından stratejik hedefler ve öncelikli alanlar belirlenmiştir. SRB farklı olarak katılımını belirli alanlarla sınırlandırmaya da değerlendirme kriterlerinden biri yoksunlukla mücadele olduğundan bu konuda dezavantajlı olan alanlara yönelme olmuştur. SRB için Çevre Departmanı'nın (DoE) 1994 İhale Rehberi'nde belirlenen 7 temel hedef, URDF için ise NPF'de belirlenen 10 hedef bağlayıcı olmuştur. IUR ise kendi içinde belirlenmiş hedefler doğrultusunda harcanması için oluşturulmuştur.

Kentsel dönüşüm fonları kapsamında fonlamayı yerel ihtiyaçlara daha duyarlı hale getirmek amaçlanmıştır. Bu kapsamda yerel sorunlara yerel çözümler üretilmesi yaklaşımı benimsenerek, yerel yönetim ve aktörlere bu konuda öncü bir rol verilmiştir. Ortaklık kurma ve işbirliği teşvik edilmiştir. UIR ve URDF'de ortaklık lideri yerel yönetimler olarak belirlenmiş, SRB'de ise bu konuda bir kısıtlama getirilmemiştir. Fakat ortaya çıkan sonuçlara göre ortaklıklara ağırlıklı olarak yerel yönetimlerin liderlik ettiği görülmüştür. Bununla beraber 'gerçek' ortaklıklara

ulaşmanın zorluklarını kabul edilmiş; ortaklıklarda özel sektörün, toplum ve gönüllü sektörlerin sınırlı bir role sahip oldukları ifade edilmiştir.

Yerel ortaklıklara yerel koşulların ve sorunların doğasına uygun stratejiler hazırlamaları için alan büyüklüklüğü, tema ve amaçlarını belirlemek konusunda yerel ve özgün çözümlere olanak veren esnek bir yapı sunulmuştur. Her üç fon için de esneklik oranları farklılaşmaktadır.

Fonların ortak amaçlarından biri de merkezi yönetimin koordinasyonu kolaylaştırarak minimum mali katkı ile verimli kentsel dönüşüm uygulamaları gerçekleştirmek olmuştur. Bu noktada ek kaynaklardan yararlanma, URDF ve SRB için bir koşul olarak belirlenmiştir.

SRB 1994-2004 yılları arasında her yıl düzenlenerek 6 kez tekrarlanmıştır. 2018-2027 yılları arasında planlanan URDF için ise ilk çağrı 2018 yılında, ikinci çağrı 2020 yılında yapılmıştır. Aynı şekilde, IUR için ilk aşama olan IUR 1, 2000–2004 dönemini, IUR 2 ise 2005–2009 dönemini kapsamaktadır. İncelenen üç fonun da tekrarlanan turları arasında değerlendirme ve analizlerin yapılması sonraki turlarda iyileştirmelerin yapılarak programların geliştirilmesine olanak sağlamıştır. Harcamaların izlenmesi ve sonuçların değerlendirilmesi verimliliğin ölçülmesi açısından oldukça önemli olmuştur.

SRB ve URDF rekabetçi ihale sistemini benimsemiştir. Rekabetin daha verimli ve etkili sonuçlar çıkaracağı düşünülmüştür. Rekabetçi sistemi etkili bir kaynak tahsisi yöntemi olarak görenlerin yanı sıra kıt kamu kaynaklarının ihtiyaç dışında gerekçelerle tahsis edilmesi gerekçesiyle eleştirenler de olmuştur.

Araştırma kapsamında incelenen üç fonun ortak özellikleri rekabetçi süreç, yerele özgü yaklaşım, esnek yapı, ek kaynaklardan yararlanma, katılım ve ortaklık, bütüncül ve kapsayıcı olma, hesap verebilirlik, öncelikli alan ve hedeflerin belirlenmesi, kapasite arttırımı ve geri besleme mekanizmasına sahip olma başlıkları altında toplanarak aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

**Çizelge 2.4 : Kentsel dönüşüm fonları ortak özellikleri, yazar tarafından oluşturulmuştur.**

Kentsel Dönüşüm Fonları Ortak Özellikleri			
Ana Konular	Tek Yenileme Bütçesi - SRB (İngiltere / 1995-2001)	Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi – IUR (Hollanda /2000-2009)	Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu – URDF (İrlanda / 2018- 2027)
Rekabetçi Süreç	- Rekabete açık ihale süreci (competitive bidding) benimsenmiştir.	- Belirlenen otuz şehirden, kentsel dönüşüm politikalarını içeren 5-10 yıllık kalkınma programları hazırlamaları istenmiş ve bu programlar istenen kriterleri karşılıyorsa, hükümet tarafından sübvansiyonlar verilmiştir.	- Rekabete açık ihale süreci (competitive bidding) benimsenmiştir.
Yerele Özgü Yaklaşım	- Yerel sorunlara yerel çözümler üretilmesi yaklaşımı benimsenmiştir. - Yerel otoriteler, merkezi bir liderlik rolü üstlenerek TEC'ler, özel sektör kuruluşları ile her turda başarılı tekliflerin %80'inden fazlasında varlıklarını sürdürmüşlerdir.	- Yerel sorunlara yerel çözümler üretilmesi yaklaşımı benimsenmiştir. - Öncelik belediyeler ve yerel aktörlere verilmiştir. Belediye sürece rehberlik etmeli ve ortaklarıyla işbirliği içinde bir politika tasarlamalı ve uygulamalıdır.	- Yerel sorunlara yerel çözümler üretilmesi yaklaşımı benimsenmiştir. - Teklifler bir kamu otoritesi tarafından yönetilmelidir. Kamu sektörü ve ideal olarak yerel yönetim liderliğindeki ortaklıklar, topluluk ve farklı kamu / özel sektör aktörlerini de içerebilirler.
Esnek Yapı	- Ortaklıklara kendi belirledikleri sorunlara yönelik teklif geliştirme esnekliği sağlanmıştır. Süreye, temaya ve amaca yönelik kısıtlamaların olmaması esnek yapıya katkıda bulunmuştur. - Ortaklık liderlerinin belirlenmesi ortaklara bırakılmış, yerel yönetim ve TEC'lerin teklif hazırlamada önemli bir rol üstlenmeleri beklense de bu konuda kısıtlayıcı bir model oluşturulmamıştır.	- Merkezi hükümet, belediyelere politika, finans, idare ve organizasyon alanlarında bütünsel ve özel bir politikayı onaylamak, zaman ve mekanda öncelikler belirlemek için imkan vermektedir. - Uygulamada, mali yıl sonu gelmeden fonun harcanması için herhangi bir baskı yoktur, bu da belediyelere bir projenin yatırıma hazır hale gelmesini bekleme konusunda esneklik sağlamaktadır.	- Merkezi hükümet, yerel yönetim liderliğindeki ortaklıklara belirlenen hedeflere uygun olacak şekilde bir öneri geliştirme imkanı vermektedir.
Ek Kaynaklardan Yararlanma	- Ek kaynaklardan yararlanma, SRB Görev Fonu yaklaşımının temel bir bileşeni ve ana çıktı izleme kriterlerinden biri olmuştur. Her 1 £ SRB fonu için 4 £ başka fon çekilmiştir.	- Belediyeler IUR gibi özel hibeler dışında vergiler, arazi yönetimi ile ilgili elde ettikleri karlar ve genel bir hibeden gelir elde etmektedir.	- Tekliflerin diğer kaynaklardan en az %25 doğrudan (kamu ve / veya özel) finansman ile eşleştirilmiş olması beklenmektedir.
Katılım ve Ortaklık	- SRB, ortaklığa dayalı bir dağıtım modeli olarak tanımlanmakta ve kamu, özel sektör ve toplum arasında üçlü bir ortaklığı vurgulamaktadır. Katılım için ortaklık katılımını gösterme şartı bulunmaktadır.	- Yerel bir fikir birliği oluşturma süreci başarı için bir ön koşul olarak belirlenmiştir. - Özellikle kamu ve özel sektör aktörleri arasında ortaklıklar kurulmasına önem verilmiştir.	- Kamu kurumları ve özel sektör ile işbirliği teşvik edilmektedir. Katılım için ortaklık katılımını gösterme şartı bulunmaktadır.
Bütüncül ve Kapsayıcı Olma	- Ortaklıklara yerel yenileme ilgili bir konuyu genel anlamda ele alma ya da bir sorunun belirli bir bileşenine vurgu yaparak tematik olarak teklif geliştirme imkanı verilmiştir. - Birçok fon birleştirilerek yeni ve bütüncül bir finansal araç (blok hibe sistemi) oluşturulmuştur.	- Geniş kapsamlı hedefleri olan IUR, politika alanında bütüncül bir yaklaşım gerektirmiştir. Bu kapsamda mali, bölgesel ve politik alanlarda önemli birleşmeler yapılmıştır. - Kentsel yenileme ile ilgili tüm merkezi hükümet hibeleri bir bütçede birleştirilerek yeni ve bütüncül bir finansal araç (blok hibe sistemi) oluşturulmuştur.	- Yalnızca belirli alanları hedeflemekten ziyade stratejik ve bütüncül bir yaklaşımın benimsenmesi tavsiye edilmiştir. - Teklif ile Bölgesel stratejiler ve stratejik planlar (RSES ve Metropolitan alanlar söz konusu olduğunda ilgili Metropolitan Alan Stratejik Planı) arasında açık ve doğrudan bir bağlantı gösterilmelidir.

**Çizelge 2.4 (devam) : Kentsel dönüşüm fonları ortak özellikleri, yazar tarafından oluşturulmuştur.**

Hesap Verebilirlik	- Teklifler Çevre Bakanlığına rapor veren tek bir bölgesel yöneticinin koordine ettiği 10 Bölge Müdürlüğü (GOR) tarafından değerlendirilmiştir. - Bölge Müdürlükleri farklı departmanların (Çevre, Turizm ve Sanayi, Ulaşım ve İstihdam) bir arada bulunduğu bir hükümet varlığını temsil etmiştir.	- Hesap verebilirlik her şeyden önce belediye meclisindedir. Ulusal hükümet, halk temsilcilerinin yerel koşulları ve sorunları daha iyi bildiği ilkesine göre hareket ederek belediye meclislerine güvenmiştir. - Belediyeler kendi kentsel dönüşüm politikaları için 5-10 yıllık bir kalkınma programı hazırlamaları gerekmektedir. Tüm projeler, fonlar vb. hakkında özel bilgilerden ziyade stratejik planları içeren kalkınma programları kabul edildikten sonra hükümet fonları şehirlere dağıtmaktadır.	- URDF'nin uygulanmasından Konut, Planlama ve Yerel Yönetimler Departmanı (DHPLG) sorumludur. - Tüm teklifler, sorumlu Departman temsilcilerinden, diğer ilgili Hükümet departmanları ve ajans temsilcilerinden, bağımsız ulusal ve uluslararası uzman temsilcilerinden oluşan bir Proje Danışma Kurulu (Project Advisory Board-PAB) tarafından değerlendirilmektedir.
Öncelikli Alan ve Hedeflerin Belirlenmesi	- Tekliflerin Çevre Departmanı'nın (DoE) 1994 İhale Rehberinde belirlenen 7 temel hedefe uygun olması beklenmiştir. - Finansman önerileri İngiltere'nin herhangi bir bölgesinden gelmiş ve kabul edilmiştir.	- Program öncelikle 30 büyük şehir ve küçük belediyelerde kullanılmak üzere 12 ile odaklanmaktadır. - UIR2'de ulusal hükümet daha kesin hedefler belirlemiştir. Kesin hedeflere geçiş, politika ile ilgili ilişkileri ve gerekçelendirmeyi geliştirmiştir.	- NPF'de tanımlanan 5 şehir ve bunların metropol alanları, nüfusu 10.000'den fazla kasabalar ve 10.000'den az nüfusu olan ancak 2.500'den fazla istihdam olan birkaç küçük kasaba için geçerlidir. - NPF öncelikli eylemleri (10 adet) ve alanlarıyla uyumlu olan teklifler desteklenmektedir.
Kapasite Arttırımı	- İlçeler ve semtler kentsel yenilenme deneyiminin aşına olduğu dersleri kendileri öğrenmeye başlamıştır.	- Yerel yönetimin kapasitesi iyileşmiştir.	- Yerel yönetimin kapasitesi gelişmektedir.
Geri Besleme Mekanizması	- Hükümet, 1995 yılında SRB Görev Fonu'nun kazanımlarını değerlendirmek için programın Ulusal Değerlendirmesini (National Evaluation) başlatmıştır. Böylece programın bütün turları, teklif ve ortaklıklar birçok açıdan analiz edilerek süreç içerisinde iyileştirmeler yapılmıştır.	- IUR 1'den elde edilen deneyime dayanarak, UIR2 ile kentsel dönüşüm politikası iyileştirmeye çalışılmıştır.	- İkinci çağrıda NPF öncelikli eylem ve alanlarının daha etkili bir şekilde hedeflenmesi için bazı iyileştirmeler yapılmıştır. - Yerel güçlere ve fikirlere dayanarak inşa edilen sistem olgunlaşmaya devam etmektedir.

Deneyimlerin ortaya çıkardığı sonuçlar ve süreçlere yönelik olumsuz eleştirilere bakılacak olursa; net stratejik rehberlik eksikliği, ortaklıklarda bazı sektörlerin katılımın yetersiz ve sözde kalması, kapasite eksikliği, rekabetin yoksun bölgeler için bir dezavantaj olarak görülmesi, hesap verebilirlik ve saydamlığın tam olarak sağlanamaması gibi konularda yoğunlaşma olduğu görülmektedir.

Tek Yenileme Bütçesi (SRB), Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi (IUR) ve Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu (URDF) gibi kentsel yenileme fonlarının ortaya çıkardığı sonuçların oldukça kapsamlı ve çok yönlü olarak ortaya çıkması; kentsel dönüşüm politikaları için bir bilgi birikimi oluşturması açısından oldukça önemlidir. Bu deneyimlerle beraber, yoksunlukla verimli bir şekilde mücadele etme; kapasite geliştirme ve kapsayıcı yaklaşımların sürecin ayrılmaz bir parçası olarak tasarlanması; izleme ve değerlendirme mekanizmalarının oluşturulması; eşit ve etkin



katılım ile etkili ortaklıkların sağlanması; uzun vadeli finansman stratejilerinin geliştirilmesi; belirlenen hedeflerin etnik azınlık toplulukları gibi dezavantajlı paydaşların ihtiyaçlarını ve çeşitliliğini gerçekten yansıtacak şekilde oluşturulması, ihtiyaçları ele alma ve fırsattan yararlanma konusundaki uzlaşma için hedefli yaklaşımların belirlenmesi; toplum ve gönüllü sektörün kentsel dönüşüm uygulamalarına daha fazla dâhil edilmesi; özel sektörün yerel yenilemeye katılımını arttırmak; sosyal uyumu arttırmak; net proje değerlendirme yöntemleri ve dikkatli bir yönetim anlayışının geliştirilmesi gibi konuların kentsel dönüşüm politikaları için çözülmesi gereken önemli unsurlar olduğu ortaya çıkmıştır. Deneyim ve tecrübelerin dikkate alınması çok daha ideal ve etkili uygulamaların ortaya çıkmasına katkıda bulunacaktır.

Bunun yanı sıra arazi ve binaların yenilenmesi sermaye kaynaklarının kullanılmasını gerektirdiği için özel sektör finansmanına erişim ve kullanılabilirlik sorununu gündeme getirmektedir. Kentsel dönüşüm alanları genellikle özel sektör tarafından ekonomik olarak kullanılmayan arazi kullanımları, sahipsiz yapılar, modası geçmiş altyapı ve kirlenme ile karakterize edilmesi sebebiyle risk ve belirsizlik bölgeleri şeklinde algılanmaktadır. Bu özellikler yatırım riskini artırmakla beraber potansiyel geliştiriciler için yüksek ıslah maliyetlerini de içerdiği için özel sektör finansmanının bu alanlara çekilmesi bazı teşviklerin kullanımı ve altyapı desteği sağlanmasına bağlıdır. Mevcut kentsel dönüşüm uygulama pratiklerine bakıldığında girişimlerin özel sektörün önceliklerine ve ticari gereksinimlerine göre hedeflenmesi, basitleştirilmiş planlama prosedürleri, arazi birleştirme ve kirlenmenin giderilmesi (contamination remediation) (McGreal ve diğ., 2000), hibe destekleri, vergi indirimleri, düşük faizli krediler, altyapının iyileştirilmesi ve geliştirme sürecindeki arz yönlü kısıtlamaların kaldırılması gibi kolaylıkların sağlandığı görülmektedir.

Teşviklerin belirlenen alanlar için başarılı olduklarını ortaya koyan ülkeler arasında İrlanda Cumhuriyeti ön plana çıkmaktadır. 1986 Kentsel Yenileme Yasası, İrlanda'nın beş ana şehrinin (Cork, Dublin, Galway, Limerick ve Waterford) seçilen bölgeleri için; yenileme için gerekli sermaye harcamasının gelir veya ticari vergi yerine sayılması, yerel işletme vergilerinin 10 yıllık bir süre için kaldırılması gibi mali uygulamaları içeren ödenek indirim paketi içermiştir. Ülkedeki uygulamaların sonuçları mali teşviklerin özel yatırımları azalan alanlara çekmek için çok etkili bir mekanizma olabileceğini göstermiştir.

Bu tarz uygulamaların başarılı sayılmasının sebepleri arasında geliştiricilerin anlaması ve hükümetin uygulaması açısından kolay olmaları yer almaktadır. Bu sebeple, özel sektör finansmanının kentsel dönüşüme çekilmesi için hem finansal hem de finansal olmayan araçların yaratıcı bir şekilde kullanılması ile hassas, daha karmaşık ve esnek sistemlerin oluşturulması gerekmektedir.

Eğitim ve bilgilendirmeler, workshoplar, pilot uygulamalar, net ve açık rehberliğin sağlanması vb. çalışmalar ile kurumsal kapasitenin artırılması bütüncül ve daha iyi işleyen mekanizmaların geliştirilmesine olanak sağlayacaktır. Kentsel dönüşümde yerel halk ve gönüllü sektörün katılımının az olduğu veya danışmaya dayalı temsili bir katılımın söz konusu olduğu örneklerin çoğunlukta olduğu göz önünde bulundurularak etkin ve etkili katılımın sağlanması için nispeten güçsüz durumda olan paydaşların kapasitelerinin geliştirilerek sürece dâhil edilmeleri de oldukça önemlidir. Politikaya bağlı kentsel dönüşüm deneyiminin doğru ve herkes için eşit bir şekilde uygulanması, sadece toplum veya gönüllü sektörün değil özel sektör, yerel yönetimler vb. katılımcı diğer bütün paydaşların da kapasitelerinin artırılması ile mümkün olmakla birlikte daha kaliteli sonuçların da ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

### 3. TÜRKİYE’DE KENTSEL DÖNÜŞÜM FİNANSMANININ STRATEJİK YÖNETİMİ

#### 3.1 Kentsel Dönüşüm Geçmişi

Türkiye’nin sahip olduğu tarihi, toplumsal, kültürel yapı ile yaşadığı ekonomik ve siyasal koşullar; batı ülkeleri ile kentsel dönüşüm konusunda bazı benzerliklere sahip olmasının yanısıra oldukça önemli farklılıklar göstermesine de sebep olmuştur. Her ülke kentsel dönüşüm ile ilgili sorunlara cevap ararken dönemin iç ve dış dinamiklerine bağlı olarak farklı yöntemler ve müdahale biçimleri geliştirmiştir. Türkiye’de de farklı dönemlerde öne çıkan sorunlara yönelik çeşitli çözüm yöntemleri ve politikalar benimsenmiştir. Bu yöntem ve politikaların belirlenmesinde belirlenmiş herhangi bir plan veya programa bağlı olarak planlanan siyasal müdahaleler ya da stratejilerden, mimarlık ve şehircilik bilim alanlarının ilke ve yöntemlerinden ziyade; ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel ve çevresel dinamiklere bağlı olarak piyasa koşulları, toplumun anlık (spontane) çözümleri ile merkezi ve yerel yönetimlerin karşılıklı etkileşimleri etkili olmuştur (Türel ve diğ., 2005; Akkar, 2006; Şişman ve Kibaroglu, 2009). Ek olarak, Türkiye’de belli ölçülerde Batı’daki mekânsal biçimlenmeye yönelik müdahale yöntemleri uygulanmıştır. Bununla beraber, dönüşüm müdahaleleri genelde politik ve ekonomik sebeplerle gündeme geldiği için bilinçli bir yaklaşım geliştirilememiş ve uygulamalar genelde kentin fiziksel yapısını değiştirmek ya da yenilemekle kalmıştır. Bu sebeple Türkiye’deki kentsel dönüşümü anlamak için kentlerin mekânsal yapısının oluşma dinamiklerini dikkate almak gerekmektedir. Kendine özgü süreçler ve toplumsal dinamiklerle şekillenen kentler; bağlamsal, sosyo-ekonomik, yönetsel ve fiziksel değişkenlerin etkileşimi sonucu dönüşüm geçirmektedir. Bu sebeple, Türkiye’de kentsel dönüşümü doğru bir şekilde anlamak ve geliştirmek için öncelikle ekonomik, sosyal, çevresel, yasal ve yönetsel değişimler iyi anlaşılmalı ve bu değişimleri dikkate alan modeller oluşturulması gerekmektedir (Ataöv ve Osmay, 2007).

Türkiye’de kentsel dönüşüm başlangıçta, kaçak yapılaşma şeklinde gelişen ve yoğun göç alan Ankara, İstanbul, İzmir gibi kentlerde ortaya çıkan yasadışı konut

alanlarının yeniden yapılandırılmasına odaklanmıştır (Köktürk ve Köktürk 2007; Yenice, 2014). Bu uygulamalarda, değer artışı ve değer paylaşımı beklentileri ön plana çıkarken kentlerin fiziksel yapısı değiştirilmiş; dönüşümün sosyal ve çevresel boyutları gözardı edilmiştir. Serbest piyasa koşulları ve imar haklarının artışı ile şekillenen bu yaklaşımın, kısa vadede başarılı bir çözüm olarak değerlendirilmesine rağmen, uzun vadede sorunları kentin bir başka bölgesine taşıdığı gözlemlenmiştir (Yenice, 2014). Bu yasadışı yapıların günümüze kadar varlığını sürdürmesi ve Türkiye'nin bir deprem bölgesi olması, kentsel dönüşümün Batı ülkelerindeki örneklerinden farklı olarak ele alınmasını gerektirmektedir. Diğer taraftan söz konusu kentsel dönüşüm sürecini destekleyen yasal ve yönetsel yapının zayıflığı; kentsel dönüşüm kavramının içini boşaltmış, uygulama süreçlerinde birçok sorunla karşılaşılmasına sebep olmuştur (Dükkancı, 2013). Özellikle 1980'li yıllardan sonra önem kazanan neoliberal politikaların etkisiyle ekonomik, kültürel, toplumsal, fiziksel ve sosyal açıdan değişmeye başlayan kentlerde çeşitli sorunların ortaya çıkması sonucu kentsel dönüşüm kavramı ön plana çıkararak farklı yöntemlerle dönüşüm projeleri gerçekleştirilmiştir (Kütükcüoğlu, 2015). 1996'da İstanbul'da düzenlenen HABİTAT II toplantısının etkisi ile, kentsel dönüşüm kavramı ulusal literatür kaynakları, çeşitli plan ve raporlarda, yeni bir yerel politika alanı olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Genç, 2014).

Türkiye'de kentsel dönüşüm kavramını ön plana çıkaran bir diğer etmen ise 1999 tarihli Marmara Depremi olmuştur (Özden, 2006; Yenice, 2014; Kütükcüoğlu, 2015). Deprem yol açtığı can ve mal kayıplarının büyüklüğü ve etkilediği alanın genişliği; kentlerde başlatılan risk azaltımına dayalı kentsel dönüşüm çalışmaları açısından bir dönüm noktası olmuştur (Genç, 2008). Deprem sonrasında kentsel dönüşüm gündemi mevzuat değişiklikleri ile birlikte afet riski altındaki kentsel yerleşmelere odaklanmıştır. 2011 yılında yaşanan Van Depremi ile birlikte, kentsel dönüşüm konusunda yasal ve yönetsel sorunların çözümü için çeşitli yasalar düzenlenmesine rağmen, ortaya çıkan durum yeni ve bütüncül bir hukuksal ve yasal çerçevenin eksikliği olmuştur (Yenice, 2014).

Kentsel dönüşüm 2000'li yıllardan sonra gündemde daha sık yer almaya başlarken, 2003 yılında Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) Şehir Plancıları Odası'nın (ŞPO) düzenlediği Kentsel Dönüşüm Sempozyumu ile konu akademide de tartışılmaya başlanmıştır. 2004 yılında TMMOB ŞPO ile Küçükçekmece

Belediyesinin birlikte düzenlediği “Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu: Küçükçekmece Atölye Çalışması” ile konu; uluslararası örnekler ve çözüm önerilerini içerecek şekilde ilk kez tartışılmıştır (Özden, 2007). 2004 yılı ve sonrasında Avrupa Birliği (AB) adaylık sürecinin etkisiyle yapılan, kamu yönetimine yönelik reformlarda, kentsel dönüşüm konusunu içeren yasal düzenlemeler de yer almıştır (Genç, 2008). 2002 yılından sonra oluşturulan kentsel dönüşüm politikasında, kentlerin karmaşık mekânsal, ekonomik ve sosyal sorunlarına çözüm bulmak için büyük ölçekli planlar kullanılmış ve bu sebeple yerel yönetimlerin yetkileri arttırılmıştır. 2010 sonrası dönemde ise, kentsel dönüşüm politikasında benimsenen büyük ölçekli proje anlayışından vazgeçilmesi ile büyük bir değişim yaşanmış; parsel/bina bazlı ve parçacıl dönüşüm uygulamaları teşvik edilmiştir. Merkezi yönetim, yeni dönüşüm politikasının ana karar verici aktörü haline gelirken, yerel yönetimlerin yetkileri büyük ölçüde daraltılmıştır. Yaklaşımın değişmesinde etkili olan temel sebebin; 2002-2010 arasında uygulanmak istenen kentsel dönüşüm projelerinin neredeyse tamamının hukuki belirsizlikler, planlama mevzuatının karmaşası ve kurumsal çatışmalar sonucunda başarısızlıkla sonuçlanması olduğu ifade edilmiştir. 2010 sonrası yavaşlayan ekonomi ile birlikte, emlak sektörünün yardımıyla ekonomiyi canlandırmak için kentsel dönüşümün hızlandırıldığı ve bir önceki dönemin sorunlarını çözebilmek adına tüm yetkinin tek bir yerde toplandığı bir dönüşüm ortamı oluşturulmuştur. Bu yeni dönüşüm politikası “kentlerin sorunlarına bütünsel ve rasyonel çözümler üretmekten uzak, kısa vadeli kâra odaklı ve orta ve uzun vadede daha büyük sorunlar yaratmaya gebe bir politika” (Kuyucu, 2018, 364) olarak yorumlanmıştır. Bu politikanın güçlenmesinde 2012 tarihli 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun da etkili olmuştur.

Türkiye’deki kentsel dönüşüm deneyimi düşünüldüğünde içerdiği farklı dinamikler ve yaklaşımlar açısından beş ana dönem ortaya çıktığı görülmektedir. Bu dönemler; yangın geçiren bölgelerin ve Cumhuriyet’in eski kentlerin yeniden inşasının hedeflendiği 1950’ye kadar olan dönem, gecekondu sorununa odaklanan 1950 ve 1980 yılları arasındaki dönem, neoliberal politikaların şekillendirdiği 1980-2000 yılları arasındaki dönem, kentsel dönüşüm kavramının yasalarda yer bulmaya başladığı ve yerel yönetimlerin ağırlıklı aktörler olduğu 2000-2012 yılları arasındaki dönem ve son olarak 2012’de 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların

Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile ortaya çıkan parçacıl dönüşüm uygulamalarıyla yetkinin tek bir merkezde toplandığı 2012 yılı sonrası dönemdir.

Türkiye’de kentsel dönüşüm ihtiyacını ortaya çıkaran faktörler aşırı nüfus yığılmaları, afet tehlike ve riskleri ve yanlış yer seçimi kararları olarak sayılabilir (Genç, 2008). Melikşah (2004), kentsel dönüşüm araçlarını “imar kanunu ve planlama”, “hukuka aykırı yapılarla ilgili düzenlemeler” ve “konut soruna çözüm arayışları” başlıkları altında toplamıştır. Planlamanın kentsel dönüşüm aracı olarak kullanılması mümkün olmakla birlikte tek başına yeterli olmayacağı açıktır. İmar planları, plansız şehirleşmeyi engellemektedir fakat planlı yapılaşmış şehirlerin de dönüşüm ihtiyacı oluşabilir. İmar Kanunu’nun 18. maddesi kapsamında, maliklerinin rızası olmadan, binalı ve binasız arazilerin düzenlenmesine imkân tanınmakta; plansız yapılaşan alanların yeniden düzenlenerek, özellikle yol, yeşil alan, park, okul alanı gibi kamusal alanlarının oluşturulması sağlanmaktadır. Ayrıca, zaman içinde imar planlarının değiştirilmesi mümkündür. İdareler, “revizyon imar planları” ile “gerek nazım ve gerekse uygulama imar planlarının ihtiyaca cevap vermediği veya bunların uygulanmasının sorun çıkardığı durumlarda, planın tümünün veya büyük bir kısmının plan yapım tekniklerine uyularak yenilenmesini sağlayabilirler” (Kalabalık, 2002, 63-64). Hukuka aykırı yapılarla ilgili düzenlemeler genellikle gecekonduların alanlarını hedef alırken; konut soruna çözüm arayışları ise Toplu Konut Kanunu’nda amaçlandığı gibi konut sorunun ve plansız, sağlıksız yapılaşmanın ucuz konut ve arsa üretimi ile engellenmesi ile gecekonduların dönüşürülmesine odaklanmaktadır (Melikşah, 2004).

1982 Anayasası’nın 56. maddesinde; herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu belirtilirken, çevreyi geliştirmenin devletin ve vatandaşların görevi olduğu ifade edilmiştir. Anayasa’nın 57. maddesinde ise; şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacının karşılanmasına yönelik tedbirlerin alınmasından devletin sorumlu olduğu belirtilmiştir (Batal, 2016). Bu iki madde yaşanabilir kentsel çevrelerin oluşturulması konusunda devleti ve vatandaşı sorumlu tutmuş, devletin konut ihtiyacının karşılanmasında temel aktör olduğunu ön plana çıkarmıştır. Bu noktada, hem yaşanabilir çevrelerin ortaya çıkması hem de sağlıklı konutların üretilmesi kentsel dönüşüm kapsamında ele alınarak çeşitli yasal düzenlemeler ortaya çıkmıştır.

Kentsel dönüşüme ilişkin uygulama ve düzenlemelerin uzun süre, mevcut mevzuat ve yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütüldüğü görülmüştür. Bu nedenle batı örneklerinde olduğu gibi kurumsal ve finansal yapının net bir şekilde tanımlandığı, çok yönlü ve kapsamlı bir biçimde geliştirilen politika, teknik ve yöntemlerden ziyade; yönetim sistemi içinde farklı birimlerin, sorunlar ortaya çıktıkça geliştirmeye çalıştıkları, birbirinden kopuk ve geçici düzenleme ve uygulamalar söz konusu olmuştur (Dündar, 2003; Genç, 2008). Bunun dışında kentsel dönüşüm uygulamaları ile ilgili kanunlar, 3194 sayılı imar kanununda ortaya çıkan plan hiyerarşisinin dışında yer almaktadır. Kentsel dönüşüm yasal yapıya özel amaçlı planlar olarak eklenmiştir. Buradaki amaç müdahalenin hızlı olmasının sağlanmasıdır (Türk ve diğ, 2017).

Aşağıda kentsel dönüşümle alakalı temel kanunlar verilmiştir.

- 5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu (2004)
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004)
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005)
- 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun (2005)
- 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun (2012)

Türkiye’de kentsel dönüşüm politikasının oluşmasında etkili olan tüm yasal düzenlemeler araştırma kapsamında incelenmiştir. Dolaylı olarak ya da doğrudan kentsel dönüşüm ile ilgili olarak ortaya çıkan kanunlar aşağıda sıralanmıştır.

- 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu
- 1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu
- 1933 tarihli ve 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu
- 1933 tarihli ve 2033 sayılı Belediye Bankası Kanunu
- 1934 tarihli ve 2722 sayılı Belediye İstimlâk Kanunu
- 1935 tarihli ve 2763 sayılı Belediyeler İmar Heyetinin Kuruluşuna Dair Kanun

- 1948 tarihli ve 5218 sayılı Ankara'da Belediye ve Devlete ait Arsaların Mesken Yapacaklara Tahsisi Hakkında Yasa
- 1948 tarihli ve 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası
- 1949 tarihli ve 5431 sayılı Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına Dair Yasa
- 1953 tarihli ve 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılar Hakkındaki Yasa
- 1957 tarihli ve 6785 sayılı İmar Kanunu
- 1959 tarihli ve 7367 sayılı yasa
- 1963 tarihli ve 307 sayılı Belediye Yasası
- 1965 tarihli ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu
- 1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Yasası
- 1969 tarihli ve 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu
- 1972 tarihli ve 6735 sayılı İmar Kanunu
- 1976 tarihli ve 1990 sayılı Gecekondu Yasasında Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Yasa
- 1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
- 1984 tarih ve 3030 sayılı yasa
- 1983 tarihli ve 2805 Sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
- 1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 1983 tarihli ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu
- 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun



- 1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekonu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
- 1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu
- 1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu
- 1986 tarihli ve 3290 sayılı 24.2.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun
- 1987 tarihli ve 3366 Sayılı 22.5.1986 Tarih ve 3290 Sayılı Kanun ile Değişik 24.2.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
- 1988 tarihli ve 3414 Sayılı 775 Sayılı Gecekonu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükümünde Kararname ile Bu Kanun Hükümünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 250 Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun
- 2004 tarihli Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı
- 2004 tarihli ve 5162 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 2004 tarihli ve 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu
- 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 2004 tarihli ve 5234 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 2005 tarihli ve 5335 sayılı "Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"
- 2008 tarihli ve 5793 sayılı "Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 3621 sayılı Kıyı Kanunu'na yapılan 2005 tarihli eklemeler

- 2005 tarihli ve 5398 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 2005 tarihli ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun
- 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı" başlıklı 73'üncü maddesinde yapılan 2010 tarihli değişiklik
- 2010 tarihli ve 5999 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- 2011 tarihli, 644 sayılı ve 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler
- 2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun

Araştırma kapsamında kentsel dönüşümle alakalı kanunlar ve bu kanunların ortaya çıktığı dönemler ayrı ayrı incelenecektir.

### **3.1.1 1950'ye kadar olan dönem**

Osmanlı'da yangın geçiren bölgelerin yeniden inşa edilmesi ile kültür ve tabiat varlıklarını koruma anlayışı çerçevesinde kentsel sit alanlarında yapılan çalışmalar kentsel dönüşüm kapsamına alınabilecek ilk örnekler olarak değerlendirilebilir (Kütükçüoğlu, 2015). 1856 tarihli Aksaray yangını sonrasında hazırlanmış yangın yeri planı ve 1865 tarihli Hoca Paşa yangını sonrasında hazırlanan yangın alanı çizelgesi (Tekeli, 2010, 12; Yenice, 2014, 79) ile birlikte bölgelerin geleneksel yapısı yerini çok katlı geometrik yapılara bırakmıştır. Dönemin dönüşüm faaliyetleri ile ilgili ön plana çıkan bir başka konu da sokakların araba ve tramvay gibi yeni ulaşım araçlarının geçişini sağlayacak şekilde genişletilmesi ve yenilenmesi olmuştur (Doğanay, 2016).

Cumhuriyetin ilanından sonra ise savaş sırasında tahrip edilen kentlerin yeniden imarı dönemin kentsel dönüşüm çalışmaları için odak noktası olmuştur. Bu sorun, mülk sahiplerinin ülkeyi terk etmesi ve yangın yerlerinin yeniden düzenlenmesine yönelik mülkiyet sorununun çözülememesi gibi sebeplerle önceki çalışmalardan

farklı bir boyut taşımaktadır. Bu sorunun çözülmesi amacıyla 1882 tarihli Ebniye Kanunu'nun bazı maddelerinin değiştirilmiş ve 642 sayılı yasa olarak bilinen bu düzenlemeyle, 150'den fazla bina yangını olan bölgeler için, belediyelere geniş yetkiler verilmiştir (Tekeli, 2010).

“Cumhuriyet'in eski kentlerin yeniden inşası” dışında; ulusal savunma ile ilgili üretim alanlarına güvenli bölgeler oluşturmak ve sanayileşmenin Anadolu'da yaygınlaştırılması; yeni kentlerin oluşturulması için iki temel sebep olmuştur (İnan, 1977; Yenice, 2014). Bu şekilde dönüşüm geçiren kentlere örnek olarak; 1925 yılında Top ve Mühimmat fabrikalarının kurulduğu Kırıkkale (Atalay, 1983), ile 1937 yılında Demir Çelik Fabrikalarının kurulduğu Karabük örnek verilebilir (Anonim, 1999). Böylece köy statüsündeki yerleşmeler, kısa sürede büyüyerek Türkiye'deki ilk sanayi kentlerini oluşturmuştur (Yenice, 2014).

Cumhuriyet ile yeni ve modern bir toplumun oluşturulması hedeflenirken, başkent Ankara ile diğer kentler için bir model oluşturulmaya çalışılmıştır. 1924 yılında yürürlüğe giren 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu ile kent yönetiminde değişiklikler olurken planlama ve dönüşüm faaliyetlerinde yabancı uzmanların etkinliği de giderek artmıştır. 1924-1925 yıllarında Ankara kentinin eski ve yeni şehir bölgeleri için yapılan imar planlarının C. Lörcher tarafından hazırlanması ve 1927 yılında Ankara kentinin imar planının yapılması için düzenlenen uluslararası yarışmada Alman mimar Herman Jansen'in yarışmayı kazanması ve kent için yeni planını hazırlamış olması bu konuya örnek olarak verilebilir (Tekeli, 2010). Bu dönemde çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemeler ile Osmanlı'dan kalan yasal altyapı değiştirilerek yeni bir sistem oluşturulmuştur (Tekeli, 1998).

Bu dönemde ortaya çıkan kanunlar aşağıda yer almaktadır.

- 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu
- 1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu
- 1933 tarihli ve 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu
- 1933 tarihli ve 2033 sayılı Belediye Bankası Kanunu
- 1934 tarihli ve 2722 sayılı Belediye İstimlâk Kanunu
- 1935 tarihli ve 2763 sayılı Belediyeler İmar Heyetinin Kuruluşuna Dair Kanun

- 1948 tarihli ve 5218 sayılı Ankara'da Belediye ve Devlete ait Arsaların Mesken Yapacaklara Tahsisi Hakkında Yasa
- 1948 tarihli ve 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası
- 1949 tarihli ve 5431 sayılı Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına Dair Yasa

1930-1935 yılları arasında ortaya çıkan kanunlar ile yeni yasal-kurumsal düzenlemeler, kentlerde yapılaşmış çevrenin yeniden yapılandırılması ve yeni kent alanlarının inşa edilmesi şeklinde iki ana çerçevede ortaya çıkmıştır (Yenice, 2014).

1948 yılında 5218 Sayılı “Ankara'da Belediye ve Devlete ait Arsaların Mesken Yapacaklara Tahsisi Hakkında Yasa” çıkarılarak Ankara Belediyesi sınırları içinde gecekonduların durumunu iyileştirmek ve yeniden gecekonduyu yapacak kişilere (çok sayıda çocuk sahibi olan, Ankara'da evi bulunmayan, sürekli iş sahibi olan, yerleşme tarihi eski ve durumları devletten yardım görmelerini gerektirecek ölçüde kötü olan ailelere), karşılığı 10 yıl boyunca eşit taksitlerle ödenmesi şartıyla, arsa sağlayarak gecekonduculuğun önlenmesi amaçlanmıştır (Keleş, 2014). Arsa verilen kişilere en fazla 2 yıl içerisinde yapı yapma zorunluluğu getirilmiştir. Bu kanun kapsamında ortaya çıkan yerleşimlere; 1950 yılında Ankara'da dar gelirli işçi ve memur sınıfını konut sahibi yapmak amacıyla iki katlı yapılardan oluşan Yenimahalle örnek verilebilir (Genç, 2014; Yenice, 2014; Keleş, 2014). Aynı tarihte ortaya çıkan 5228 sayılı “Bina Yapımını Teşvik Yasası” kapsamında önceki yasayla arsa yardımı alanların konut kredisinden de yararlanmaları sağlanmış, ihtiyaç sahiplerine, yapı için gerekli ücretin en fazla %75'ine, %5 faizli kredi alma hakkı tanınmıştır. Başlangıçta sadece Ankara'daki gecekonduları kapsayan kanunun kapsamı daha sonra genişletilmiştir.

1949 tarihli ve 5431 sayılı “Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına Dair Yasa” ile hızlanan gecekonduyu yapımının önlenmesi ve mülkiyet haklarının korunması amacıyla gecekonduların yıkılması öngörülmüştür (Keleş, 2014).

1950'ye kadar olan dönem finansal açıdan değerlendirildiğinde daha çok devlet yardımları ve arsa sağlama gibi yöntemlerle kentsel dönüşüme kaynak oluşturulduğu görülmektedir.

### 3.1.2 1950-1980 yılları arasındaki dönem

1950 ve 1980 yılları arasında yaşanan ekonomik büyüme ve sanayi politikaları; metropol kentlerin sanayi kentlerine dönüşmesini sağlamış ve kırdan kente göçün artmasıyla kalabalıklaşan yerleşimlerde hızlı bir kentleşme ve dönüşüm süreci yaşanmıştır. Yaşanan nüfus artışını karşılayacak teknik ve sosyal altyapıya ek olarak konut stoğu yetersiz olan kentlerde, kent çeperindeki kırsal veya boş alanlar yeni yerleşim alanları olarak seçilerek konut ihtiyacı hazineye ait veya özel arazilerde gecekonduların inşa edilmesiyle karşılanmaya çalışılmıştır. Bu bölgeler zamanla kaçak yapıların olduğu gecekondulara mahallelerine dönüşmüş; kent içinde ise apartmanlaşma hızlanmıştır (Ataöv ve Osmay, 2007; Kütükcüoğlu, 2015; Doğanay, 2016; Yenice, 2014; Dükkancı, 2013). Kentlerde yaşanan bu demografik değişim beraberinde sosyoekonomik, yönetim ve uygulama biçimleri ile ilgili değişiklikleri getirmiştir (Kütükcüoğlu, 2015). Ekonomide büyüme ile ilişkili politikalar sayesinde, merkezi bir planlama anlayışı ortaya çıkmış; yerel yönetimler, kentleşme sorunları ile ilgilenmeye ve çözüm üretmek için kısıtlı da olsa rol almaya başlamıştır (Kütükcüoğlu, 2015; Doğanay, 2016).

1960'lı yıllara kadar gecekonduların yıkımlarla önlenebileceği öngörülerek kaçak yapıların mevzuatta yer almasını sağlamak ve mevcut düzeni korumak amaçlanmıştır. Bu dönemin gecekondular politikaları; gecekondulaşmayı önlemek için belediyeler tarafından hazineden elde edilen arazilerin vatandaşlara verilmesi; gecekonduların yasaklarla önlenmeye çalışılması ve önceki dönemlerde yapılan gecekonduların yeni düzenlemelerle yasallaştırılması (Keleş, 2008) olarak sıralanabilir. İlk kuşak gecekonduların tamamen barınma gereksinimine yönelik ortaya çıkması, sahibi ve kullanıcısının aynı kişi olması gibi karakteristik özellikleri vardır. Kullanım değeri ön planda olan bu gecekondular zaman içinde kullanıcısının ihtiyaçlarına göre genişletilmiştir (Işık, 1999). Bu dönemde çok partili döneme geçilmesiyle beraber partiler arasındaki siyasi çekişmelerin artması nedeniyle plansız gelişen bu gecekondular alanlarına birçok hizmet (altyapı vb.) götürülmüştür (Dükkancı, 2013).

Gecekondular alanlarına yönelik gerçekleştirilen faaliyetlerin yanı sıra, özellikle İstanbul'da, merkezî bir yaklaşım ile büyük kentsel müdahaleler gerçekleştirilmiştir. Temel dayanağı 16.01.1957 tarihinde yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu ve bu kanunun 42.maddesi olan, kent içinde dokunun yer yer yıkılıp

apartmanlaştırılarak bazı yolların genişletildiği uygulamaların amacı; İstanbul'da taşıt trafiğinin rahatlatılması olmuştur. Halk arasında Menderes İmarı olarak bilinen ve kentin tarihi dokusunu tahrip ettiği gerekçesiyle eleştirilere konu olan bu uygulamaların, Anadolu'nun diğer büyük kentleri için örnek teşkil ettiği ifade edilmiştir. Konya'da Belediye Başkanı A. Hilmi Nalçacı (1963-1969) ve Kayseri'de Belediye Başkanı Osman Kavuncu (1950-1957) dönemlerinde yapılan imar faaliyetleri ve geniş bulvar oluşturma çabaları bu konuya örnek olarak verilebilir (Yenice, 2014).

Türkiye'de planlı döneme kadar gecekonduların sorununa dar kapsamlı ve pasif politikalarla yaklaşıldığı görülmektedir (Keleş, 2014). 1960-1970 yılları arasında ortaya çıkan ve kentsel dönüşüm ve gecekonduların sorunu ile ilişkili diğer yasalar aşağıda sıralanmıştır:

- 1953 tarihli ve 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılar Hakkındaki Yasa

- 1959 tarihli ve 7367 sayılı yasa

1953 tarihli ve 6188 sayılı "Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılar Hakkındaki Yasa" kapsamında ihtiyaç sahiplerine, belediyenin elindeki veya belediyeye çeşitli yollarla geçecek olan arsaların temlik veya tahsis edilmesi ile konut ihtiyacının giderilmeye çalışılması amaçlanmıştır. Bu yasa 1953 yılına kadar yapılmış olan gecekonduların yasallaştırılmasına sebep olmuş ve bu tarihten sonra gecekonduların yapımı yasaklanmıştır. Yasa yürürlükte kaldığı 15 yıla yakın süre (1953-1966) içinde, ne konut sunusunun artırılmasında, ne de gecekonduların yapımının önlenmesinde büyük bir başarı elde edememiştir (Keleş, 2014).

1959 tarihli ve 7367 sayılı yasa ile belediye sınırları içinde bulunan hazine arazilerinin, gecekonduların önlemek amacıyla, karşılıksız olarak belediyelere geçmesi öngörülmüştür (Genç, 2014; Keleş, 2014).

1960'da Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin kurulmasıyla bütüncül planlama yaklaşımı benimsenmiş ve merkezi planlı kalkınma modeli uygulanmıştır (Ataöv ve Osmay, 2007). Planlı dönemde, gecekonduların sorunlarına daha geniş bir açıdan bakılmıştır. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) önerilen politika, bir kural olarak, gecekonduların, içinde yaşayanların konut gereksinimleri karşılanmadan yıkılmaması ilkesinden hareket etmekte ve üçlü bir amaca yönelmiş bulunmaktadır:

Bunlardan birincisi, mevcut gecekonduları, mülkiyet sorunlarının çözülmesi ve gerekli kamu hizmetlerinin sağlanması yoluyla, iyileştirmek (ıslah); ikincisi, yeniden gecekonduların yapılmasına engel olmak (önleme) ve üçüncüsü de, fiziksel olarak kötü durumda olan gecekonduları ortadan kaldırmaktır (tasfiye). Yeniden gecekonduların yapılmasını önlemek için iki farklı çözüm önerilmiştir: Kentlere olan göçün, yaratılacak iş imkânları ile orantılı olmasının sağlanması ve konut sunumunun çoğaltılarak yeni gecekonduların oluşmasının önlenmesi. İmar ve İskân Bakanlığı (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı), planlı kalkınma döneminin başlarında, gecekonduların yerel yönetimlere ait bir konu olarak görmüş, bu konuda bir sorumluluk almak istememiştir. Fakat ilk beş yıllık plan döneminin sonunda, gecekonduların çözümünde yalnızca belediyelerin sorumlu olmaması ve devletin bu yönetimlerin yanında olması gerektiği görüşleri ağırlık kazanmıştır. II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndaki (1968-1972) gecekondular politikasının amaçları, gecekonduların önlenmesine öncelik verilmesi, kendi evini yapmak isteyenlerin emeğinden yararlanılması, gecekondulardaki arsa sahipliği ile ilgili sorunların kentlerin gelişimini zorlaştırmasının önlenmesi biçiminde özetlenebilir. II. Plan'ın gecekondularla ilgili amaçları, I. Plan'inkinden çok ayrı olmamakla birlikte, bu amaçları gerçekleştirecek araçlar planda yer almamaktadır (Keleş, 2014).

1960-1970 yılları arasında ortaya çıkan yasalar;

- 1963 tarihli ve 307 sayılı Belediye Yasası
- 1965 tarihli ve 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu
- 1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondular Yasası
- 1969 tarihli ve 1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu olarak sıralanabilir.

1963 tarihli “307 sayılı Belediye Yasası” ile belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi sağlanırken gecekonduların sakinleri de bu konuda söz hakkı kazanarak politikacılar üzerinde baskı kurma imkânı elde etmiştir.

1965 tarihli ve 634 sayılı “Kat Mülkiyeti Kanunu” ile konut, dükkân, mağaza, iş bürosu gibi tamamlanmış veya yapılmakta olan yapılar, birbirinden bağımsız kullanım hakkına sahip olarak bağımsız mülkiyet hakkı elde etmiştir. Kat Mülkiyeti Kanunu, kentteki ruhsatlı ve az yoğunluklu konutların yıkılarak çok katlı ve bitişik nizamlı apartmanlara dönüşmesini sağlamıştır. Dönemin politik ve siyasal ortamında, kanunun bir parselde çok sahipli konutların oluşmasına izin vermesi ile konut

açığının giderilmesine olanak sağladığı söylenebilir. Ancak konut açığının giderilmesi için gerekli sosyal ve teknik altyapı ihtiyacı dikkate alınmadan gerçekleştirilen yapılardaki yoğunluk artışının olumsuz etkileri, daha yaşanabilir ve sağlıklı bir kentsel çevrenin oluşturulması konusundaki güncel tartışmalar içerisinde çözümü zor ve kritik bir sorun olarak ortaya çıkmıştır (Yenice, 2014).

1966 tarihli “775 sayılı Gecekondu Yasası”nın önceki yasal düzenlemelerden farkı sistemli ve tek amaçlı olmasıdır. 30.7.1966 tarihinde yürürlüğe giren kanunun ardından 17 Ekim 1966'da “Gecekondu Yasası Uygulama Yönetmeliği” çıkarılmış ve çeşitli değişikliklerin yapılması sonucunda 1967 yılında yayımlanmıştır. Gecekondu sorunuyla doğrudan ilgili ilk yasa olan 775 Sayılı Gecekondu Yasası'nın ortaya çıkardığı gecekondu kavramı ile yasalara aykırılık, başkalarına ait yerde yapılmış olma, izinsiz ve ruhsatsız olma şeklinde tarif edilen 4 temel ilke, gecekondu oluşumunun asıl nedenleri olarak tanımlanmıştır. Bu sorunların çözülmesi ile gecekondu sorununun da çözüleceği düşünülmüştür. Bununla birlikte, arazi ya da arsa mülkiyeti kendisinde olan, fakat yapım ve sağlık koşulları açısından gecekondu gibi olan ve kaçak yapılan yapılardan bahsedilmemiştir (Çakır, 2011). Sonraki yıllarda bazı değişikliklere uğrasa da temelde bütünlüğünü koruyan kanunda, önceki yasal düzenlemelerde olduğu gibi, ıslah (iyileştirme), tasfiye (ortadan kaldırma) ve yeniden gecekondu yapımının önlenmesi amaçlanmıştır; belediyelerin ıslah ve tasfiye bölgelerini altı ay içinde belirlemesi, krokilerini çizmesi; gecekondu oluşunu önlemek için arsa edinmesi ve bu arsaları tamamen vatandaşın olacak şekilde terk etmesi gerektiği belirtilmiştir. Gecekondu kanununda, arsa yardımı alanların konut ihtiyacının karşılanması amacıyla, gecekondu fonlarından mali yardımların yapılması gibi çeşitli yardımlar yer almıştır. Bu fonlardan birinin denetiminden belediyeler diğerinin denetiminden ise Bayındırlık ve İskân Bakanlığı sorumlu tutulmuştur (Keleş, 2008). Gecekondu yapımının önlenmesinde uzun ve kısa vadede gerçekleştirilecek iki yöntem belirlenmiştir. Kısa vadede gecekonduların yıkılması öngörülürken uzun vadede sosyal konut arzının artırılması ile konut ihtiyacının karşılanması hedeflenmiştir. Kanununun 4. maddesinde belediyelere arsa sağlanması ve 7. maddesinde belediye meclisi kararı ile belirlenerek Toplu Konut İdaresi Başkanlığı'na uygun görülen, mülkiyeti belediyelere ait veya geçecek olan arazi ve arsaların konut yapımına ayrılması öngörülmüştür. Kanununun 31. maddesiyle Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve başkanlığın izin vermesi halinde belediyeler,



gecekonduların ıslah, tasfiye ve önleme çalışmaları kapsamında halk konutları, nüve konutlar ve geçici misafir konutları inşa etmekle yetkilendirilmiştir (Çobanoğlu, 2018). Bu yasa kapsamında, 20.000 hektar alanda 640 gecekondulu önleme bölgesi belirlenerek dar gelirli aileler için toplam 30.672 konut yapılmıştır. Bununla birlikte kendi evini yapan vatandaşlara yardım edilmesi kapsamında, toplam 40.000 konut için arsa temini sağlanmıştır. Ayrıca 16.000 hektarlık 808 ıslah bölgesine altyapı hizmeti sağlanmış, 1.325 hektarlık 202 tasfiye bölgesindeki gecekondular ortadan kaldırılmıştır (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı,1993; Eke, 2000). Kanun, gecekondulu alanlarını tanıdığı için bu alanlara meşruluk kazandırdığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Gecekonduların iyileştirilmesi, iyileştirilmesi mümkün olmayanların yıkılması yaklaşımını benimsediği için yeni gecekondulu yapılarını engelleyememiş ve gecekondulu sorununun başka boyutlar kazanarak günümüze kadar gelmesine katkıda bulunmuştur. Kanunda kentsel dönüşümü sağlayacak hukuki araçlara yer verilmemesi de başka bir eleştiri odağı olmuştur (Çobanoğlu, 2018; Melikşah, 2004).

1969 tarihli “1164 sayılı Arsa Ofisi Kanunu” ile çeşitli yatırım alanlarında ve kamu tesislerinin yapımında kullanılmak üzere arsa ve arazilerin temin edilmesi amacıyla Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kurulmuştur (Kütükcüoğlu, 2015).

1970’lerde belediyeler merkezi yönetimin gölgesi altında kalmış ve sahip olduğu olanakların yetersiz kalması sebebiyle planlama ve imar faaliyetlerini kontrol altına alamamışlardır. Sanayinin hız kazandığı bu dönemde, artan nüfusa bağlı olarak daha fazla hizmetin sağlanması gerekirken siyasi çatışmalardan dolayı bu konuda başarılı olamayan yerel yönetimler halk ile sürtüşmeler yaşamaya başlamış ve bu durum sorunların giderek büyümesine neden olmuştur (Kazancı, 1983). Bu yıllarda “gecekondular, kendi sektörünü, patronunu, mafyasını yaratmaya başlamıştır” (Genç, 2014;18). Kent içinde ruhsatlı konutlar çok katlı apartmanlara dönüştürülürken; af uygulamalarını bir fırsat olarak değerlendiren yap-satçılar tarafından ruhsatlı olmayan apartmanlar yapılmaya başlanmıştır (Ataöv ve Osmay, 2007). Bu düşük standartlı betonarme yapılar, kentsel hizmetler ve yatırımlar açısından yetersiz ve yaşam kalitesinin düşük olduğu alanlarda, kamu ya da özel sektörün denetimi olmaksızın küçük çaplı müteahhitler tarafından inşa edilmiştir (Balamir, 2005). Bazı gecekondular da kooperatifler aracılığı ile çeşitli meslek kuruluşu ya da bankaların desteği sayesinde toplu konutlara dönüştürülmüştür (Ataöv ve Osmay, 2007).

1973-1977 yıllarını kapsayan III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, gecekondu konusuna özel bir önem verildiği görülmekle birlikte gecekondu sayısına ilişkin kestirime ve yenilenmesi gereken gecekondularla ilgili sayılara yer verilmiştir. Bu planda gecekondulaşmanın ekonomik büyüme ile çözümlenebileceği fikri hâkimdir (Keleş, 2014; Genç, 2014). IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), gecekondu bölgelerinde su, elektrik, yol ve kanalizasyon gibi altyapı ve diğer hizmet sunumlarının hızlandırılacağını ve ıslah alanlarında bulunan kamu arazilerinde gecekondusu olan vatandaşlara "uzun süreli kullanma hakkı" tanınacağını ifade etmektedir (Keleş, 2014). Yerel yönetimler ve ilgili kamu kuruluşlarının desteği ile gecekondu alanlarında kentsel ve sosyal altyapı tesislerinin geliştirilmesi ve gecekonduların yapısal olarak iyileştirilmesi hedeflenmiştir. İmar ve gecekondu yasaları yeniden düzenlenmiş, hükümlerin sadece belediye sınırları içinde değil tüm ülkede uygulanması ve özellikle kamu arazilerindeki kaçak yapılarla ilgili etkili kararların yasalarda yer alması öngörülmüştür (Çakır, 2011). Planda gecekondulara altyapı hizmetlerinin götürülmesi ifade edilmesine rağmen gerçekleşmemiştir. Bu dönemde gecekondu önleme bölgeleri ve toplu konut uygulamalarının hız kazandığı görülmüştür (Genç, 2014).

1970-1980 tarihleri arasında ortaya çıkan kanunlar; metropoliten alanlarda nazım planı yapma yetkisini İmar ve İskan Bakanlığı'na veren 1972 tarihli 6735 sayılı İmar Kanunu (Ataöv ve Osmay, 2007) ve 1973 sonuna kadar yapılan gecekonduların af kapsamında alınacağını ifade eden 1976 tarihli ve 1990 sayılı Gecekondu Yasasında Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Yasa'dır (Genç, 2014).

Özet olarak, 1950-1980 yılları arasında gerçekleşen kentsel dönüşüm faaliyetleri merkezi yönetimin gerçekleştirdiği büyük çaplı projeler ve ruhsatsız konut alanlarına yönelik uygulamalar olarak iki farklı alanda gerçekleştirilmiştir. Merkeziyetçi yaklaşımla ortaya çıkan müdahalelerdeki amaç taşıt trafiğine uygun geniş yolların açılması; ruhsatsız konut alanlarındaki uygulamalar geçirdikleri süreçlere göre farklı amaçlara hizmet etmişlerdir. Ataöv ve Osmay (2007) bu uygulamaları üç farklı gruba ayırmıştır: İlk grup gecekondu alanlarına altyapı hizmetlerinin götürülmesi ve yeni gecekondu alanları için gecekondu ıslah alanlarının planlanması gibi faaliyetleri içermektedir. İkinci grupta yer alan kentsel dönüşüm faaliyetlerini; kent çeperindeki gecekondu sahiplerinin sınırlı olanaklarla inşa ettikleri çok katlı yapılara taşınması oluşturmuştur. Üçüncü grup kentsel dönüşüm faaliyetleri ise, orta ve üst gelir

grubuna yönelik kent çeperinde konut üretilmesi talebinin ortaya çıkması nedeniyle, gecekonduların sahiplerinin kentten diğer alanlarına gönderilmeleri ve bu bölgelerin büyük inşaat firmaları tarafından geliştirilmeleri şeklinde gerçekleşmiştir. Bu dönüşüm faaliyetlerine özel sektör girişimi de dâhil olmuştur. Gecekonduların sahiplerinin gittiği bölgeler ise ilk sahipleri tarafından yeni gelenlere kiraya verilen veya terk edilmiş gecekondulardan oluşan mülkiyeti karışık alanlardır (Ataöv ve Osmay, 2007).

1950-1980 yılları arasındaki dönemde kentsel dönüşüm finansmanını oluşturan araçlar; arazi sağlama, merkezi ve yerel yönetimin yönettiği gecekonduların fonlarından mali yardımların yapılması ve özel sektör yatırımları olarak özetlenebilir.

### **3.1.3 1980-2000 yılları arasındaki dönem**

1980 ve 2000 yılları arasındaki süreçte, 1950-1980 yıllarında olduğu gibi; kırsal alanlardan kentlere göç devam etmiş, özellikle doğu illerinde yaşanan siyasal karışıklıklar ve güvenlik endişesi İstanbul, Adana, Mersin, Antalya ve Diyarbakır gibi illerde nüfus artışına sebep olmuştur (Şenyapılı, 2006). Bu dönemde 1950 ve 1980'li yıllarda, gecekonduların yasallaştırılmasına yönelik bir yaklaşım benimsenmesinin sonucu olarak, yasal olmayan yapılar ticari amaçlı kullanılan bir gayrimenkule dönüşmüştür. Gecekonduyunun organize bir şekilde üretilmesine olanak sağlanarak; kiracı ve mülk sahibi sayısı artmış ve kentlerdeki gecekondular yüksek katlı binalara dönüştürülmüştür (Ataöv ve Osmay, 2007). Büyük kentlerde dışarıya açık liberal ekonomi ve küreselleşme etkili olurken; uluslararası ölçekte üretim yapmaya ve büyük ölçekli üretim birimlerine dönmeye başlayan firmalar kent dışına taşınmıştır. Bu firmaların istihdam ettiği işgücü ise çoğunlukla firmaların yakın çevresindeki ruhsatsız konutlarda yaşayan insanlar olmuştur. Küçük ölçekte üretim yapan kuruluşlar ise, istihdam ettiği kent çöküntü alanlarında yaşayan niteliksiz işgücü ile birlikte tarihi merkezlerdeki alanları kullanmaya devam etmiştir (Güvenç ve Işık, 1997). Merkezi iş alanları gelişmeye devam ederken küçük üretim birimlerinin de sayıları artmıştır (Dökmeci ve diğ., 1993; Tekeli, 1999; Seymen, 1999). Ekonomi politikası ve demografideki değişimlerle birlikte, sanayi gelişimi ve sanayide çalışan işgücünün yaşam alanları ile ilgili ortaya çıkan gelişmeler hem merkezi iş alanlarının artmasına hem de kentsel gelişmenin ana ulaşım aksları ve çevre yolları boyunca kent merkezlerinin dışına yayılmasına sebep olmuştur (Osmay, 1998, 147; Dökmeci ve diğ., 1993; Tekeli, 1999). Küçük üretim alanları ve düşük gelire sahip

kent nüfusunun kentin eski merkezlerinde bulunması sebebiyle zamanla çöküntü alanı haline gelen bu alanlardaki tarihi yapılar veya yerleşim alanlarının koruma altına alınması ve sağlıklılaştırılması gündeme gelmiştir. Ayrıca; bu dönemde merkeziyetçi planlama etkisini kaybetmeye başlamış; katılımcı planlama gibi yeni kavramlara yönelik tartışma, uygulama ve düzenlemeler gündeme gelmeye başlamıştır (Türel ve diğ, 2005; Akkar, 2006).

1980'li yıllara yaklaşırken Türkiye'de ve hatta tüm dünyada yaşanan ekonomik kriz sonrası benimsenen ithal ikameci ekonomik model, özelleştirme ve neoliberal politikalar ile birlikte devletin kamu hizmetlerini de özelleştirme kapsamına alması sonucu birçok alanda yeni aktörlerin ortaya çıkması sağlanmıştır (Dükkancı, 2013). Bu tarihlere kooperatif örgütlenmeleri, Türkiye Emlak Bankası, TOKİ ve yerel yönetim - TOKİ işbirliği ile yapılan toplu konut projeleri yaygınlaşmıştır. Türkiye Emlak Bankası'nın sağladığı toplu konutlar yüksek gelir grubuna hitap ederken diğer uygulamalar düşük ve orta gelir gruplarını hedef almıştır (Ataöv ve Osmay, 2007). 1983–1987 yılları arasında çıkarılan kanunlarla ıslah imar planları üzerinden ilk kentsel dönüşüm uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde çıkarılan af kanunlarının en kapsamlısı 1984 tarihli ve 2981 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” olmuştur (Alver, 2010; Aydın ve Kaya, 2013).

1984 tarih ve 3030 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri kurulmuş; 1987 yılında, belde belediyelerinin ortaya çıkması ve hızlı bir şekilde büyümeleri sonucunda, kentsel bozulmalar giderek artmıştır. Belde belediyeleri hiyerarşik denetleme ve planlama bütünlüğünü göz ardı ederek fazlasıyla yapılaşmış olan “rant kentlerini” (Özden, 2006) oluşturmuşlardır. Özden (2006) bu durumu 1980'lerde tartışılan ve 1992'de kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı'nda tanımlanan ideal kent tanımı ile uyuşmadığını ifade etmiştir. Bu belgeye göre kentli haklarını koruyan, yaşam koşullarının yüksek olduğu, birçok sektör ve aktivitenin bir arada ve uyum içinde olduğu ideal kentler; modern yapılaşma ile tarihi miras alanlarını koruma arasındaki dengeyi kurabilmeli, tarihi öğeleri yok etmeden yeniye entegre olabilmeli ve sürdürülebilir gelişme ilkelerine uyum sağlayabilmelidir.

1990'larda küreselleşmenin etkisinin giderek artması, Avrupa Birliği'ne giriş süreci kapsamında birtakım değişikliklere konu olan devlet politikaları (Özden, 2006) ve

uluslararası düzeyde imzalanan anlaşmalar dönemin öne çıkan dinamiklerini oluşturmuştur. Bu yıllarda özellikle büyük kentlerde yaşayan insanların yaşam biçimlerinde değişiklikler meydana gelmeye başlamıştır. Kentlerde siteler ve yeni yerleşim yerleri; kent çeperlerinde ise uydu kentler ortaya çıkmıştır. Kent nüfusunun ekonomik güçlerine bağlı olarak en çok tercih ettiği yerler olan bu yerleşimler kendi kendilerine yetmesi, modern bir tasarıma sahip olması, altyapı ve ulaşım dair sorunları kendi içinde çözümlen alanlar olması gibi özelliklere sahiptir. Bu yeni yerleşimlere artan talepte 1999 tarihli Marmara Depremi ve sonrasında gerçekleşen depremlerin de büyük etkisi olmuştur. Zamanla eski kent merkezleri; deprem riski, trafik sorunu, park yeri bulma sorunu, gürültü kirliliği, hava kirliliği, yeşil alan yetersizliği gibi sebeplerden dolayı daha az tercih edilirken; yeni ve modern yerleşim alanlarının oluşturulması için boş ya da işgal edilmiş arsa ve arazilere olan talep artmaya başlamıştır. Bu durum kent merkezlerinde terk edilme ve köhneme süreçlerinin yaşanmasına sebep olmuştur (Özden, 2006).

1996'da İstanbul'da yapılan Habitat II Konferansı kapsamında "kentleşen bir dünyada sürdürülebilir insan yerleşmelerinin geliştirilmesi" ve "herkese yeterli konut" konuları amaç edinilerek insan merkezli, yaşanabilir, katılımcı uygulamaları öngören hedef ve ilkeler benimsenmiştir. Konut sağlanmasının çok boyutluluğu, kapasite geliştirme ve kurumsal gelişme, konut sunum biçimleri ve ödenebilirlik, herkes için eşit erişilebilirlik, katılım ve ortaklıklar üzerine taahhütler verilmiştir (TOKİ, 1999). Bu taahhütlerde yer alan katılımcı planlama yaklaşımlarına rağmen, planlama sistemi ve mevzuattan kaynaklanan sorunlardan dolayı, 1990'larda uygulanan kentsel dönüşüm projeleri ve müdahalelerinin bahsedilen taahhütleri karşılamadığı görülmektedir. Bu sorunlar; kentsel dönüşümün karar alma, uygulama ve izleme-değerlendirme aşamalarında yer alması gereken kurumların ve mali kaynakların açık bir şekilde ifade edilmemesi, sürecin genel olarak genelde tek aktör üzerinden yönetilmesi, dönüşümden etkilenen grupların dönüşüm süreçlerine katılım biçimlerinin belirsiz olması, süreçlerin esnek ve sürdürülebilir olarak tasarlanmaması ve yönetimde sürekliliğin sağlanamaması şeklinde sıralanabilir. Bununla birlikte planlama ve denetleme hareketlerinin merkeziyetçi anlayıştan uzaklaştığı ve kapsayıcı bir yaklaşımla planlamanın yeniden kurumsallaşması gerekliliğinin ortaya çıktığı görülmektedir (Ataöv ve Osmay, 2007). Özellikle bazı büyükşehir ve ilçe belediyelerinin; yerel halk, çeşitli meslek odaları ve sivil toplum kuruluşlarının

planlama kararlarına katılımı konusundaki yaklaşımlarının ılımlı olması, Türkiye için yeni bir davranış biçimi olarak yorumlanmıştır (Özden, 2006). Habitat II Konferansı'ndan sonra, 1997'de, odak noktası ortaklık ve sürdürülebilir kalkınma olan Yerel Gündem 21 uygulamaları bu davranış biçimini pekiştirmiştir.

Bu dönemde, uluslararası anlaşma ve uygulamaların yanı sıra, ulusal çapta ortaya çıkan yasal mevzuat, dönemin kentsel dönüşüm yaklaşımının anlaşılması konusunda önemli katkılar sağlamaktadır. 1980-2000 yılları arasında ortaya çıkan yasal düzenlemeler aşağıda yer almaktadır.

- 1983 yılında yürürlüğe giren 2805 Sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
- 1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu
- 1983 tarihli Kamulaştırma Kanunu
- 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun
- 1984 tarihli ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
- 1984 tarihli ve 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu
- 1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu
- 1986 tarihli ve 3290 sayılı 24.2.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun
- 1987 tarihli ve 3366 Sayılı 22.5.1986 Tarih ve 3290 Sayılı Kanun ile Değişik 24.2.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun
- 1988 tarihli ve 3414 Sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde

## Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 250 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

1983 yılında yürürlüğe giren “2805 Sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” ile bir yandan gecekondu yapılarının yasallaştırılmasına yol açılmış diğer yandan gecekondu yapımı yasaklanmıştır. Aynı tarihte uygulamaya koyulan “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu” ve “Kamulaştırma Kanunu” kentsel dönüşüm ile doğrudan ilgili olmamakla birlikte; kentsel dönüşüm uygulamalarında başvuru yasaları arasında bulunmaktadır. 1983 tarihli ve 2863 sayılı “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu”, kanunun birinci maddesinde belirtildiği gibi, “korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları belirlemek, yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenlemek, bu konuda gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini tespit etmek” amacıyla düzenlenmiştir. Kanunda tanımlanan korunan gerekli kültür ve tabiat varlıkları, yenilenmesi gerekli tarihi alanlarda yapılması planlanan kentsel dönüşüm projelerinde tarihi yapılarla yaklaşımın belirlenmesi konusunda yönlendirici olmaktadır. “Kamulaştırma Kanunu” ise kentsel dönüşüm için müdahale ve uygulama araçlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Bu kanun ile kamu yararı gözetilerek, özel veya tüzel kişilere ait taşınmazların kamulaştırma bedeli karşılığında devredilmesi sağlanmaktadır.

1984 tarihli ve 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kuruluşları, görev ve yetkileri, merkezi idare ve diğer mahalli idareler ile ilişkileri belirlenmiştir. Bu düzenleme ile plan yapma yetkisi yerel yönetimlere dağıtılmış ve yerel yönetimlere aktarılan kaynaklar arttırılmıştır. Bu sayede neredeyse bütün büyük kentler kapsamlı planlama ve imar çalışmalarına başlamış; yerel yönetimler belirledikleri hedeflere göre, kentin mekânsal gelişimi ve dönüşümü konusunda doğrudan karar verme ve yönlendirme yetkisi kazanmıştır (Ataöv ve Osmay, 2007; Yenice, 2014).

1984 tarihli ve 2981 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”, “imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek

ve bu işlemlere dair müracaat, tespit, değerlendirme, uygulama ve duyuru esaslarını ve ilgili diğer hususları belirlemek” amacıyla yürürlüğe girmiştir. Kanun, gecekonduları, ‘muhafaza edilecekler’, ‘ıslah edilerek muhafaza edilecekler’ ve ‘kanun hükümlerinden yararlanamayacak olanlar’ olmak üzere üç sınıfta değerlendirmiştir. Söz konusu kanun; muhafaza edilecek veya ıslah edilerek muhafaza edilecek yapılara, ruhsat ve kullanma izni alma fırsatı vermesinden dolayı imar affı kanunu olarak da isimlendirilmiştir (Melikşah, 2004). Kanun ile gecekonduların alanlarında sağlıklı ve düzensiz yapılaşmayı “mevcut durum dikkate alınarak” ıslah etmek amacıyla ıslah imar planı hazırlanması, dolaylı olarak kentsel dönüşüm projelerinin yapılmasına olanak sağlamıştır (Genç, 2008). Gecekonduların meşrulaştırılmasını, alınıp satılan ve müteahhite verilen yapılar haline gelmesini sağladığı için eleştirilen kanun sayesinde; gecekondular çok katlı yapılara dönüşmüş, hak sahibi olan gecekonduların sahipleri ise bu tür afların çıkma beklentisi ile gecekonduların yapımına devam etmiştir. Bu kanun, 6306 sayılı kanun ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır (Çobanoğlu, 2018).

1984 tarihli ve 2985 sayılı “Toplu Konut Kanunu” ile kentsel dönüşümün Türkiye’deki en önemli aktörlerinden biri olan Toplu Konut İdaresi (TOKİ) kurulmuştur. Kanun, TOKİ aracılığıyla, konut ihtiyacının giderilmesi için toplu konut projeleri üretmek, konut inşaatını yapanların tabi olacağı usul ve esasların düzenlenmek, konut kredisi vermek, gecekonduların dönüşütürülmesini ve tarihi dokuların yenilenmesi sağlamak gibi amaçlara sahiptir.

Yerel yönetimlere konut üretmeleri konusunda teşvik olarak toplu konut fonundan yararlanma imkânı verilmesi ile; kent çeperinde yeni konut alanlarının oluşturulması, kırsal alanların yapılandırılması ve gecekonduların sosyal konut bölgelerine dönüştürülmesi sağlanmıştır (Ataöv ve Osmay, 2007).

1985 tarihinde, neredeyse 30 yıldır yürürlükte olan 6785 sayılı İmar Kanunu’nun yerine yürürlüğe giren 3194 sayılı “İmar Kanunu”, kentsel dönüşüm ile doğrudan ilgili olmasa da dönüşümdeki planlama süreçlerinde başvuru en temel yasal düzenlemedir. Kanununun 18. maddesi ile yapılan arsa ve arazi düzenlemeleri kentsel dönüşüm projelerinin uygulanmasında kullanılan araçlardan biridir.

1986’da 3290 sayılı “24.2.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun” ile 2981



sayılı kanunun süre ve kapsamı genişletilmiş; konut iken işyeri hâline getirilen gecekondular da yasa kapsamına alınmıştır. Gecekonduları yasal hale getirip sorunu ortadan kaldırmaya çalışırken, bu yasa ile gecekondulaşma teşvik edilmiştir. Bu durum gecekondular ile mücadelenin tek boyutlu bir çözümdense daha kapsamlı bir politika ve araçlar bütünü gerektirdiğini bir kez daha göstermiştir. Yasanın gecekondular sahiplerine sunduğu bir başka kolaylık da mülkiyeti kamuya ait olan arsa ve arazilerin düşük miktarlar karşılığında gecekondular sahiplerine verilmesidir. 3290 sayılı yasa ile beraber ıslah imar planlarının onay yetkisi Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'ndan yerel yönetimlere geçmiştir. Gecekondular sahiplerine tapu verme işlemlerinin kolaylaştırılması sağlanırken, af kapsamının genişletilmesi gecekondular alanlarını “potansiyel kentsel arsa stoğu” haline getirmiş ve kamu arazileri spekülörlere açık hale gelmiştir (Genç, 2014). Konut ve konut dışındaki amaçlarla kullanılan kaçak yapıların tamamını kapsayan yasa ile gecekondular alanlarına dört kat yapılaşma hakkı verilmiştir.

1987 tarihli ve 3366 Sayılı “22.5.1986 Tarih ve 3290 Sayılı Kanun ile Değişik 24.2.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” ile gecekondulardan ek harç alınması koşuluyla başvuru süreleri uzatılmıştır. Kamu arazilerine özel arsalar da eklenerek, yapı ruhsatı ve tapu verme işlemleri kolaylaştırılmıştır. Bu kanun ile gecekondular tanımı “kaçak yapılmış her tür yapı” şeklinde genişletilmiştir. Yapı sahipleri, ıslah bölgeleri veya yakın çevresinden, hisseli, bağımsız veya kat mülkiyetli imar parseli edinme hakkı kazanmıştır (Genç, 2014). Boş alanlara plan yapılmasına ve tapu tahsis belgesi olan gecekonduların olduğu parsellerin satışına izin verilmiştir (Ataöv ve Osmay, 2007).

1988 tarihli ve 3414 Sayılı “775 Sayılı Gecekondular Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 250 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile 775 sayılı Gecekondular Kanunu'nun getirdiği tüm sınırlamalar ortadan kaldırılmış ve tüm kaçak yapılar af kapsamına alınmıştır. 3414 Sayılı kanun ile beraber; yerel yönetimlerin gecekondular tasfiye, ıslah ve önleme bölgelerinde yaptığı ya da yaptırdığı projelerde arazi ıslah ve düzenlemesi, altyapı işlemleri, kamulaştırma ve bina yapımı faaliyetlerinde kullanılmak üzere TOKİ tarafından yardım yapılması ile ilgili hükümleri içeren 247 sayılı KHK ve 250 sayılı

KHK yasalaşmıştır. 775 sayılı kanunda belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan gecekondularla ilgili yetkili kurum büyükşehir belediyesi ve valilikler iken; bu yasa, ilçe belediyelerine yetki vermiştir. 3414 sayılı kanunun bazı hükümleri, gecekonduların sahiplerinin arsasını veya konutunu müteahhite vermesine veya satarak başka yerde yeni bir gecekondular yapmasına yol açmıştır. Bu sebeple yasanın getirdiği haklarla gecekondular ve kaçak yapılar yasal nitelik kazanarak arsa pazarına dâhil olabilmişlerdir (Genç, 2014). 1983-1985 yılları arasında çıkan 5 af kanununun ortak noktası, gecekondular alanlarının mülkiyet sorunlarını çözmek ve gecekonduların apartmanlara dönüşmesini sağlamak olmuştur. Bu kanunlara göre yapılan dönüşüm piyasa koşullarına bırakılarak gerçekleşmiştir. Öncelikle yasadışı konutların yasal hale gelmesi sağlanmış, daha sonra planlı gelişim alanları ile birlikte kat sayısı arttırılmıştır. Uygulamalar konut dışındaki yapıları kapsayacak şekilde genişletilmiş ve boş alanlar imara açılmıştır (Ataöv ve Osmay, 2007).

Dönemin beş yıllık kalkınma planları incelendiğinde; 1985–1989 yıllarını kapsayan V. Beş Yıllık Planı'nda, gecekondularla ilgili olarak, 2981 sayılı kanun ilkeleri doğrultusunda, gecekondulara altyapı sağlanması ve gecekondular alanlarının iyileştirilmesine öncelik verilmesi ile ilgili ifadeler yer almaktadır. VI. Beş Yıllık Plan'da (1990-1994) ise, sadece gecekonduların önlenmesi amacıyla, kendi evini yapan vatandaşlara yardım edilmesi kapsamında nüve (çekirdek) konut tasarısına öncelik verilmesi istenmektedir. VII. Beş Yıllık Plan (1996-2000), gecekondular ile ilgili mevzuatın mevcut koşullara uyumlu hale getirileceğini ifade etmekle yetinmiştir. Çıkarılan kanunlar ve kalkınma planlarında benimsenen politikalar, özellikle büyük şehirlerde, gecekondular oluşumunu hızlandırarak problemin özendirici ve çekici bir hale gelmesine sebep olmuştur (Çakır, 2011).

1980 ve 2000 tarihleri arasında çıkarılan ve dönemin dönüşüm uygulamalarına yön veren yasal düzenlemeler; gecekondular alanlarındaki mülkiyet problemlerini çözmeyi amaçlamış, gecekonduların yanı sıra tüm kaçak yapılarda imar affi politikasını benimsemiş (Çakır, 2011; Ataöv ve Osmay, 2007) ve gecekonduların apartman türü konutlara dönüşümünü sağlamıştır. Dönüşüm kent içi konut alanlarından daha geniş bir alana yayılırken, ıslah imar planları sayesinde gecekonduların yasallaştırılmasıyla ticari amaçlı kullanılmasına olanak verilmiştir. Diğer bir ifade ile önceki dönemlerde kullanım değeri ön planda olan gecekondular bu dönemde rant aracı, gelir getirici bir yatırım olarak görülmeye başlanmıştır. ıslah imar planlarının yaşam standardı ve

sürdürülebilirlik gibi ilkeleri dikkate almadan mevcut duruma göre oluşturulması, kısa vadede bir çözüm olarak geliştirilmesi sebebiyle kentte sağlıklı ve niteliksiz fiziksel mekânlar ortaya çıkmıştır (Dükkancı, 2013). 1980'lerin sonunda, ıslah imar planlarına bir alternatif olarak, kentin yüksek ranta sahip alanlarında, başta yerel yönetimler olmak üzere, kamu-özel sektör işbirliği ile geliştirilen kentsel dönüşüm projeleri uygulanmaya başlamıştır (Genç, 2014). Serbest piyasa koşullarında ve özel sektör ortaklığı ile gerçekleştirilen, farklı modeller içeren bu uygulamalara Ankara Portakal Çiçeği Vadisi ve Dikmen Vadisi kentsel dönüşüm projeleri örnek verilebilir (Yenice, 2014).

1980-2000 yılları arasındaki dönemin kentsel dönüşüm finansman araçları; TOKİ'nin konut üretimi ile birlikte toplu ve bireysel krediler sağlaması, yerel yönetimlere toplu konut fonu sağlaması, kooperatif örgütlenmeleri, Türkiye Emlak Bankası, TOKİ ve yerel yönetim - TOKİ işbirliği ile projelerin gerçekleştirilmesi, kamu özel işbirliklerinin geliştirilmeye başlanması olarak sıralanabilir. Gecekonduların rant aracı ve gelir getirici bir yatırım olarak görülmeye başlanmasının yanı sıra kentsel dönüşümün gayrimenkul geliştirme odaklı ele alındığı görülmektedir.

#### **3.1.4 2000-2012 yılları arasındaki dönem**

Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren, kentsel dönüşümün yerel yönetim ve özel sektör işbirliği ile birlikte hız kazanarak yaygınlaştığı ve doğrudan kentsel dönüşümü düzenleyen kanunların ortaya çıktığı yeni bir dönem başlamıştır. Healey (1991)'in İngiltere'de 1980'li yılları kent politikalarının özel sektör öncülüğünde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamalarıyla şekillendiği yıllar olarak tanımlaması gibi, Türkiye'deki 2000'li yıllar için de benzer bir durum söz konusudur (Tüfekçi ve Alkay, 2019). Bu dönemin dinamiklerini oluşturan iç ve dış unsurlar, kent yönetimi konusunda köklü bir yeniden yapılanma arayışını da beraberinde getirmiştir. Bir yandan Avrupa Birliği'ne girmeye çabalayan, diğer yandan küreselleşmenin getirdiği sorunlara çözüm bulmaya çalışan yönetimin; 1999 yılında gerçekleşen ve büyük kayıplara neden olan Marmara depremi ile değişim konusundaki baskısı daha da artmıştır (Özden, 2010). Bu dönemde Marmara depremine rağmen yasadışı gelişmeler devam etmiş, tarihi konut alanları soylulaştırılarak korunmuş, apartman alanları iyileştirilmiş, su havzaları ve orman

alanları tahrip edilmiştir. Fiziksel bozulmalara ek olarak mekânsal farklılaşmaların etkisiyle toplumsal yapıda kutuplaşmalar meydana gelmiştir. İşsizlik ve yoksullaşma; eğitim ve diğer sosyal hizmetlere ulaşma sorunu artarken, kent içi alanlarda suç oranlarının da arttığı gözlemlenmiştir. Artarak devam eden göç ve yerleşim alanlarında giderek görünür hale gelen sosyo-ekonomik kutuplaşmalar, dönemin kentsel dönüşüm gerekçelerini oluşturmuştur. Böylece kentlerin ana ulaşım aksları boyunca büyüdüğü ve parçalar halinde yeniden geliştiği gözlenmiştir (Ataöv ve Osmay, 2007; Özden, 2010).

Bir önceki dönemle ortak noktası “rant” olan 2000 yılı sonrası dönemde, üretilen konut sayısı konut talebinden fazla olmuştur. Yerel yönetimlerin oluşturduğu toplu konut kooperatifleri, deprem açısından riskli alanlarda devlet kredisi ile konut üretilmesi, özel sektörün kent dışında yaptığı lüks konut siteleri, tarihi konutların konut veya işyeri olarak kullanıma açılması, apartmanlaşmış alanlarda ev sahipliği ve kiracılığın yaygınlaşması sayesinde tüm konut sunum biçimlerinde bir artış meydana gelmiştir. 2000’li yıllar inşaat sektörünün gelişerek uluslararası pazara açıldığı bir dönem olmuştur. Bu dönemdeki kentsel dönüşüm uygulamaları yerel yönetimlerin kent çeperlerinde gerçekleştirdiği yenileme faaliyetleri, orta ve alt orta gelir grubu mal sahipleri tarafından 1960-1970 yılından beri var olan apartmanların iyileştirilerek kullanıma devam etmesi, üst ve orta gelir grubuna yönelik, araba sahipliğinin artışı ile beraber, kırsal ya da orman alanlarında yeni site ve kapalı yerleşimlerin oluşturulması ve son olarak üst gelir grubunun kent merkezindeki tarihi konutları satın alıp restore ederek soylulaştırdığı uygulamalar şeklinde dört ana grupta toplanmaktadır. Ek olarak, kentlerde meydana gelen değişikliklere; çevre yolları boyunca yeni finans merkezlerinin oluşması, kentin eski ticaret merkezinde yoğunluğun artmaya başlaması ve tarihi kent merkezlerinin turizm ağırlıklı işyeri ve hizmetlerin yoğunlaştığı alanlara dönüşmesi örnek verilebilir (Ataöv ve Osmay, 2007).

Merkezi alanlarda, alt gelir grubunun yaşadığı bölgelerde gerçekleştirilen ve tamamen kentsel rant odaklı fiziksel müdahaleleri içeren kentsel dönüşüm projeleri; üst gelir grubuna yönelik oldukları için orada yaşayan halkın başka alanlara gönderilmesini sağlamış ve soylulaştırma kavramını ortaya çıkarmıştır. Sosyal yapının dikkate alındığı uygulamalar ise, sermaye piyasasının aşırı güçlenmesi ve

devlete olan güveninin yitirilmesi ile ilişkili olarak halkın dönüşüm süreçlerine katılım konusunda isteksiz olması sebebiyle başarılı olamamıştır.

2000-2005 yılları arasındaki dönemde kentsel dönüşüme ilişkin doğrudan herhangi bir yasal dayanak bulunmamakla birlikte, 2001’de Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne üye olmak için aday olması sonucu çeşitli yapılanma ve dönüşümlerin gerçekleştirilmesi gerekmiştir. Bu süreç ile birlikte sürdürülebilirlik, eşitlik ve demokratikleşme gibi kavramların kentsel dönüşüm ile birlikte tartışılmaya başlanmıştır.

2001 ekonomik krizinden sonra 2002 genel seçimleri ile iktidara gelen mevcut iktidar, ilk olarak ekonomik krizden çıkmayı hızlandırmak için 10 maddeden oluşan Acil Eylem Planı’nı yürürlüğe koymuştur. Acil Eylem Planı’nın son maddesinde konut politikası hedef alınarak Toplu Konut İdaresi’nin yeniden yapılandırılması ve konut yatırımlarının hızlandırılması ile ekonomiye hız kazandırmak amaçlanmıştır (Özdemir, 2011; Kuyucu, 2018; Kuyucu ve Ünsal, 2010). Bu tarihe kadar çeşitli finansal ve yasal engeller sebebiyle uygulanamayan kentsel dönüşüm projeleri 2002 tarihinden sonra Türkiye kentleşme süreçleri içinde önemli bir rol oynamaya başlamıştır (Kuyucu, 2018).

2003 yılında, “Bir ülkedeki yönetimin kalitesini ve toplumun medeniyet dairesindeki konumunu ne tür kentler ürettiği belirler.” (59. Hükümet Programı, 2003, 28) ifadesinin yer aldığı 59. Hükümet programı ile yaşanabilirliğin artırılması ve gecekondulara sahiplerine ucuz konutların üretilmesi gibi hedefler belirlenmiş ve kentsel dönüşüm bir kamu politikası olarak gündeme gelmiştir. 2004 yılında kentsel dönüşüm, hükümet programlarının yanı sıra ulusal kalkınma planlarında ve imar planlarında da yer almaya başlamıştır. 2004’te Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın düzenlediği Deprem Şurası’nın Mevzuat Komisyonu Raporu’nda ve aynı tarihli Türkiye İktisat Kongresi Afet Komisyonu Raporu’nda kentsel dönüşüm ile ilgili ifadeler yer verilmiştir (Genç, 2014).

Bu dönemde (2000-2005) yapılan bazı düzenlemeler ile kentsel dönüşüm yasalarda yer almaya başlamıştır. Bu noktada kentsel dönüşümle ilgili düzenlemeler aşağıda yer almaktadır.

-2004 tarihli Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı

-2004 tarihli ve 5162 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

-2004 tarihli ve 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu

-2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

2004 yılında; "kent'in eskiyen dokularını ve yerleşim alanlarını nitelikli kentsel mekânlara dönüştürmeyi, tarihi ve kültürel dokunun ise koruma kullanma dengesi içerisinde yenilenerek kullanılmasını" hedefleyen 'Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı' gündeme gelmiştir. Tasarıda, kentsel dönüşüm alanlarının minimum 10.000 m<sup>2</sup> olması ve projelerin hızla uygulanabilmesi, yetki ve mülkiyet gibi konularda kurumlar arasında çıkabilecek olası çatışmaların önlenmesi amacıyla diğer planların durdurulması öngörülmüştür. 2005 yılında, Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı kapsamı büyük ölçüde değiştirilip sit alanları ile sınırlı tutularak "5366 sayılı Yıpranan Kent Dokularının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun" ismiyle yasalaştırılmıştır. Kanundaki 10.000 m<sup>2</sup> sınırlaması ise 'yapı adası' şeklinde değiştirilmiştir (Yenice, 2014). Kentsel dönüşüm kavramının yasalarda yer almaya başlaması olumlu bir gelişme olarak yorumlansa da yasa tasarısı, içerdiği kentsel dönüşüm tanımının yeterince kapsamlı olmaması, katılımcılık konusunda yetersiz bulunması gibi sebeplerle eleştirilmiştir (Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm ile İçişleri Komisyonları Raporları, 2005). Özden'e (2006) göre bu tasarı sağlıklı kentleşmeye bir çözüm olmak yerine bu sorunu ortaya çıkaran planlama sistematığının içindeki karmaşa ve çelişkileri arttırmaktan öteye gidememiştir.

Aynı tarihte 5162 sayılı "Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile, Toplu Konut Kanunu'na yeni maddeler eklenmiş ve merkezi yönetim kentsel dönüşüm ve planlamada geniş kapsamlı yetkiler elde etmiştir (Özden, 2006). 16.01.2004 tarih ve 802 sayılı Başbakanlık kararıyla, Toplu Konut İdaresi; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bağlı bir kuruluş olarak görevlendirilmiştir. 5162 sayılı "Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin

Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kapsamında TOKİ aracılığıyla gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları oldukça eleştirilmektedir. Bu uygulamalar genellikle gecekonduların ya da boş alanlarda, nadiren merkezi alanlarda gerçekleştirilmektedir. İstanbul Park Formula 1 Pisti gibi büyük ölçekli projeler de yapan TOKİ, genellikle sosyal konut projeleri üretmektedir. Fakat ürettiği konutların gerçek anlamda sosyal konut niteliğine sahip olmaması, ülkenin dört bir yanında aynı standartlara sahip tek tip, özgünlük ve kimlik kavramlarını dikkate almadan üretilmesi gibi sebeplerden dolayı eleştirilere konu olmaktadır (Özden, 2010). İlk başta konut üretiminde kredi veren bir kurum olarak ortaya çıkan TOKİ, zamanla konut ve arsa üretmeye daha sonra ise kentsel dönüşüm projeleri gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu noktada yerel yönetimlerle veya yüklenici firmalarla ortaklık kurarak projeler geliştirirken sağladığı çeşitli kolaylık, istisna ve muafiyetler ile süreçleri hızlandırmıştır. Birçok kanunda TOKİ’ye destek veren değişiklik ve düzenlemeler yapılmıştır.

2004 yılında yürürlüğe giren “Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu”, Türkiye’de ilk defa bir kentsel dönüşüm alanına özgü olarak kanun çıkarılması sebebiyle ön plana çıkmaktadır. TOKİ ve Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin yetkili kurumlar olarak görevlendirildiği yasanın amacı, kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlardaki gecekonduların yıkılarak Esenboğa Havaalanı’nı şehre bağlayan bölgenin yeniden yapılandırılması olmuştur. Fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün güzelleştirilerek daha sağlıklı bir yerleşim düzeni oluşturulması ile kentsel yaşam kalitesinin artırılmasını amaçlayan düzenlemenin, yalnızca fiziksel dönüşümü hedeflediği görülmektedir. Kanun ilk kez bir bölgeye veya alana özel olarak çıkarılması yönüyle, Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamaları için gerekli yasal alt yapının mevcut olmadığını vurgulaması yönünden önemlidir. Bununla birlikte, kanun kapsamında hüküm bulunmayan durumlarda 3194 sayılı İmar Kanunu’nuna göre uygulama yapılacağı ve satışların 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu’na göre yapılacağı ifade edilmiştir. Kamu-kamu ortaklığı (Ankara Büyükşehir Belediyesi - Toplu Konut İdaresi) şeklinde sürdürülen projede, yetki ve karar dağılımı Bakanlığa verilmiş, Büyükşehir Belediyesi ve TOKİ uygulamadan sorumlu tutulmuştur. Bunun yanı sıra Büyükşehir Belediye Meclis Kararı doğrultusunda, proje kapsamında yer alan Altındağ ve Keçiören ilçe belediyelerine

de kısmi görev ve yetkiler verilmiştir. Küçük müteahhitler yerine kamu-kamu işbirliği ile yapılması ve yasal bir düzenlemeye sahip olması sebebiyle, kentsel dönüşüm projesi önceki örneklerden daha güven verici olmuştur (Doğanay, 2016).

2004 yılında yürürlüğe giren ve “Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak” amacını taşıyan 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile büyükşehir belediyelerine kentsel dönüşüm yapma yetkisi verilmiştir. Ancak yetkilerin kapsam ve sınırı tam olarak belirlenmediği için belediyeler ile büyükşehir belediyeleri arasında yetki karmaşasına sebep olmuştur. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre yürütülen kentsel dönüşüm uygulamaları genellikle büyükşehir belediyesi - belediye - TOKİ ortaklığı ile yapılmakta ve belediye şirketleri üzerinden uygulanmaktadır. Bu dönüşüm projeleri de üst ölçekli planları dikkate almayan kararlar içermeleri ve bütüncül planlama yaklaşımına uymayan parçacıl çözümler sunmaları sebebiyle eleştirilmiştir (Özden, 2010).

2006 yılında AB’nin “Cohesion Policy And Cities: The Urban Contribution To Growth And Jobs In The Regions” isimli yayınında sürdürülebilir gelişme için bütüncül bir yaklaşım benimsenmiş ve özel sektör, sivil toplum kuruluşları, toplum, yerel, bölgesel ve ulusal yönetim gibi kilit aktörleri içinde bulunduran yönetim biçimleri bulunması önerilmiştir. Kentsel dönüşüm finansmanında özel sektör finansmanını kullanışlı ve kamu kaynaklarını tamamlayıcı olarak nitelendirirken kamu özel sektörü ortaklıklarının kurulmasına yönelik yasal bir çerçeve oluşturulmasının gerekli olduğu ifade edilmiştir (Commission Of The European Communities, 2006, 11-13). Buna paralel olarak; Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Yerleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda belirlenen 2013 vizyonu ile uygulama araçları geliştirilmiş, bütüncül, kurumsallaşmış ve katılımcı bir planlama sistemi hedeflenmiştir. Raporda yenileme ve dönüşümün temel amacı kentsel niteliğin artırılması olarak belirlenmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007).

2007’de Türkiye’nin AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013) kapsamında “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” adı altında “Sürdürülebilir Kentsel Gelişme için Bütünleştirilmiş Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planının onaylanmasına ilişkin YPK Kararı” çıkarılması ve ulusal düzeyde bütünleşik kentsel gelişme stratejisinin oluşturulması hedeflenmiştir. 2007 tarihli 60. Hükümet programında doğal afetlere karşı risk yönetimi yaklaşımı ile köklü bir dönüşüm



programını uygulanacağı ifade edilmiş, 2008’de 60. Hükümet Programı Eylem Planı ile yaşam kalitesinin geliştirilmesi başlığı altında kentsel dönüşüm ve konut yapımına ağırlık verileceği taahhüt edilmiştir. Benzer olarak, 2009 yılında kabul edilen ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nca hazırlanan Orta Vadeli Program (2010-2012), kentlerde yaşam standartlarının yükseltilmesi, sürdürülebilir kentsel gelişmenin sağlanması ve yaşanabilir mekânların oluşturulması amacıyla; belediyelerin kapasitelerinin artırılmasını, kentsel gelişme stratejisi ve eylem planı hazırlanmasını, planlama ve yapılaşma süreçlerinde afet riskini dikkate alan düzenlemeler yapılmasını hedeflemiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı 2009 yılı programında aralık ayı sonuna kadar Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Stratejisi hazırlanacağı ifade edilmiştir. Bu açıklamalara paralel bir şekilde 2008-2009 yılları arasında Kentleşme Şurası düzenlenmiştir. Kentleşme Şurası Sonuç Bildirgesi’nde (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009), Türkiye’de mekânsal planlama konusunda bütüncül bir bakış açısının geliştirilmesi gerektiği, mevcut durumdaki parçacıl kurumsal yapı ve dağınık planlama yetkilerinin birlikte ele alınarak yeni bir planlama yaklaşımı ve sisteminin oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Yeni planlama yaklaşımı “katılımcı, müzakereci, dinamik ve disiplinler arası gerçekleştirilen ve planı yalnızca fiziksel müdahaleye odaklanan nihai bir belge olarak değil, doğal ve kültürel değerlerin korunması ile sosyo-ekonomik gelişme için araçları ortaya koyan, birleştirici ve devamlılığı olan, stratejik amaç ve hedefleri içeren, izleme ve değerlendirme sistemi olan ve geri beslemeyi öngören, esnek bir süreç” olarak öngörülmüştür (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009).

Tüm ulusal ve uluslararası belgeler dikkate alındığında AB’nin bütüncül yaklaşımının Türkiye tarafından da benimsendiği görülmektedir. Kentleşme Şurası’nda ve diğer belgelerde ileri sürülen politika önerileri ile yerel yönetimlere kentsel sorunlara çözüm üretmelerinde yönlendirici ve katkı sağlayıcı bir belge olarak, kısa adı Kentsel Gelişme Stratejisi (KENTGES) olan "Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı" 2010 yılında hayata geçirilmiştir. 2010-2023 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanan Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (KENTGES) yerleşmelerin yaşanabilirlik düzeyinin, mekân ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi ile ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarının güçlendirilmesine yönelik yol haritasının oluşturulmasını amaçlamaktadır (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2010, 3). “Mekânsal planlama sisteminin yeniden

yapılandırılması”, “yerleşmelerin mekân ve yaşam kalitesinin artırılması”, “yerleşmelerin ekonomik ve toplumsal yapılarının güçlendirilmesi” şeklinde üç ana eksenin belirlendiği dökümanda “Kentsel dönüşüm, fiziksel mekânın dönüşümünün yanı sıra, sosyal adalet ve gelişim, sosyal bütünleşme, yerel-ekonomik kalkınma, tarihi ve kültürel mirasın ve doğal çevrenin korunması, zarar azaltma ve risk yönetimi, sürdürülebilirliğinin sağlanması vb. ilkeler çerçevesinde kapsamlı ve bütünleşik bir yaklaşımla ele alınması gereken bir konudur.” (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2010: 9) ifadesi yer almakta ve kentsel dönüşüm kentleşmede yeni bir olgu olarak ele alınmaktadır. Bu kapsamda sorumlu birim olarak; Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın yeniden yapılandırılarak kentleşme ve imar konuları ile ilgili, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında uyum ve koordinasyonu sağlama, usul ve esasları belirleyerek uygulanmasını sağlama veya gerektiğinde uygulama, yerel yönetimlere rehberlik etme ve denetleme gibi görevleri üstlenen yeni bir yapıya dönüştürülmesi öngörülmektedir (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı; 2010: 14). 2011 yılında bu öngörü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının yeniden yapılandırılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021 yılında ismi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişliği Bakanlığı olacak şekilde tekrar değişmiştir) haline getirilmesi ve bu bakanlığa kentsel dönüşüm konusunda görevler verilmesi ile gerçekleştirilmiştir.

2005-2010 yılları arasında meydana gelen bu gelişmelerin yanı sıra yapılan yasal düzenlemeler ile kentsel dönüşüm projelerinin farklı uygulama biçimleri ortaya çıkmıştır. Torba yasalar yoluyla, yarışmalar aracılığıyla, özel proje alanı ilan edilerek, 3621 sayılı ve 5398 sayılı kanunlara dayandırılarak kentsel dönüşüm projeleri uygulanmıştır.

2004 yılında çıkan ve bir torba yasa olan 5234 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile özel kanunlar yoluyla kentsel dönüşüm uygulaması yapma eğilimi ortaya çıkmıştır. Kanun’un geçici 5. maddesi ile Haydarpaşa Limanı Maliye Bakanlığı tarafından T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü’ne bedelsiz olarak devredilmeye yetkili kılınmış, alandaki taşınmazlarla ilgili olarak planlama kısıtlamalarından muafiyet sağlanarak her ölçekteki imar plânını yapma, yaptırma, değiştirme, re’sen onama ve her türlü ruhsatı verme yetkisi Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na verilmiştir. Alanın devredilmesinin hemen ardından Haydarpaşa Limanı’nın dönüşümünü hedefleyen planlama çalışmaları başlatılmıştır. Bu dönemde çıkarılan, sonradan yürütmesi

durdurulan, 5335 sayılı ve 2005 tarihli “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 32. maddesi ise özelleştirme programına alınan Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) İşletmesi Genel Müdürlüğü kullanımındaki limanlar içinde kalan taşınmazlardan hazineye ait olanların, talep edilmesi halinde bedelsiz olarak TCDD Genel Müdürlüğüne devredilmesi ve yine planlama ile ilgili yetkilerin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nda toplanması ile ilgili olmuştur. Haydarpaşa Limanı’nı hedef alan bir başka torba yasa da 2008 tarihli ve 5793 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olmuştur. Kanunun Geçici 8. maddesi ile alana dünya ticaret merkezi ve kruvaziyer limanı işlevleri getirilmiş; otel, mega yat limanı, marina, vb. tesislerin yapılması için Özelleştirme İdaresi’ne yetki verilmiştir. Bu tarz özel kanun düzenleme yolu ile yapılan kentsel dönüşüm projeleri merkezi yönetim güdümünde ve büyük projeleri gerçekleştirmek amacıyla yapılmaktadır (Özden, 2010).

Bu dönemde yapılan kentsel dönüşüm uygulamalarının bazıları da “Mimarlık, Peyzaj Mimarlığı, Mühendislik, Kentsel Tasarım Projeleri, Şehir ve Bölge Planlama ve Güzel Sanat Eserleri Yarışmaları Yönetmeliği” ne dayanmaktadır. İstanbul’da Kartal ve Küçükçekmece ilçelerinde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm projeleri buna örnek verilebilir. 2006 tarihinde İBB İstanbul Metropolitan Planlama Merkezi; bu ilçelerdeki planlama çalışmaları için Zaha Hadid, MVRDV, Massimiliano Fuksas, Kisho Kurokawa, Ken Yeang ve Kengo Kuma’yı davet etmiştir. Zaha Hadid’in Kartal Sanayi Bölgesi’nde Merkezi İş Alanları Planlaması projesi ile Ken Yeang’ın Küçükçekmece Sahili İç Dış Kumsal Rekreasyon Alanları Planlaması projesi seçilmiştir (Özden, 2010).

Bu dönemde ortaya çıkan başka bir dönüşüm yöntemi ise özel proje alanı olarak ilan edilen alanlardaki dönüşüm uygulamalarıdır. Bu şekilde, kent parçaları içinde planların getirdiği karar ve yaklaşımlardan bağımsız, kente büyük etkiler yapan ve yoğunluklar getiren alanlar yaratılmaktadır. Özel proje alanları aracılığıyla dönüşümün özellikleri arasında, bütüncül planlama kavramını gözardı etmesi, kentsel alanlarda ayrıcalıklı haklar yaratması, beklenmeyen şekilde ortaya çıkmaları ve tanımlı bir çerçeveye sahip olmamaları nedeniyle belirsizlikler içermesi sayılabilir (Özden, 2010).

3621 sayılı Kıyı Kanunu'na, 2005 tarihinde yapılan eklemeler kruvaziyer liman kavramı yasalarda yer bulmuştur. Benzer şekilde, 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5398 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile kıyı, sahil şeridi ve dolgu alanlarında kruvaziyer limanın yanı sıra turizm amaçlı alışveriş merkezleri ve konaklama üniteleri yapımı mümkün kılınmıştır. Galataport ve Zeyport (Seaport) gibi projelerin ortaya çıkmasına sebep olan bu düzenlemeler; merkezi yönetimin güdümündeki büyük ölçekli, turizm-ticaret odaklı, büyük ve küresel yatırımları davet etme özelliğine sahip projeler ortaya çıkarmıştır. Bu tarz projeler üst ölçekli planlardan bağımsız kararlar içerdikleri için bütüncül planlama ilkesi ile ters düşmekte ve kent içinde büyük ölçekli etkiler yaratmaktadır (Özden, 2010).

2005 yılı ile 2010 yılı arasındaki dönemde ortaya çıkan kentsel dönüşüm ile ilgili yasal düzenlemeler aşağıdaki gibidir. Bu dönemde ortaya çıkan yasalarda kentsel dönüşüm ile ilgili yetkiler yerel yönetimlere devredilmiştir.

-2005 tarihli ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun

- 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

2005 yılında yürürlüğe giren 5366 sayılı “Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun” ile sit alanlarında kentsel yenileme alanı ilan etme ve uygulama yetkisi bölgedeki yetkili idareye (belediye ve il özel idareleri) verilmiştir. 2012 yılında yapılan değişiklik ile; sit alanı kararının, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın teklifi ile Bakanlar Kuruluna sunulduktan sonra, Bakanlar Kurulu üç ay içinde projenin uygulanıp uygulanmayacağına karar vermesi gerektiği ifade edilmiştir. Merkezi yönetimin baş aktör olarak ortaya çıktığı yasa, merkezi ve yerel yönetimlere oldukça geniş yetkiler tanımıştır. Temel amacın sit alanlarında uygulamayı zorlaştıran her türü kural ve düzenlemeleri göz ardı ederek hızlı bir şekilde yenileme faaliyetlerini gerçekleştirmek olduğu kanun; sahip olduğu aceleci özelliği ile mevcut koruma kanun ve yönetmelikleriyle ters düşmüş ve uygulama konusunda çelişkiler ortaya çıkarmıştır (Kuyucu, 2018). Kanunda, yenileme projesi kapsamına alınacak kültürel ve tabiat varlıklarının niteliği, tek bir tarihi eserin ya da taşınır kültürel

değerlerin yenileme projesine konu edilip edilemeyeceği ve projelerin hangi kriterlere göre gerçekleştirileceği gibi konularda herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Ayrıca, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'na referans verilmemesi, bu kanuna göre alınmış sit alanı kararları ve koruma amaçlı imar planlarını göz ardı eden bir yaklaşımın benimsenmesi de alınan kararların bütünlüğünün bozulmasına yol açmıştır. Kanunla ilgili diğer eleştiriler; yenileme ve dönüşümü sosyal ve ekonomik boyutlarından bağımsız bir şekilde ele alması, parçacıl ve noktasal çözümleri teşvik eden bir yaklaşıma sahip olması ve uygulama araçlarının tanımlanmaması olarak sıralanabilir. 5366 sayılı kanuna göre yapılan uygulamalar, özellikle İstanbul'da ve arazi değeri yüksek olan kent merkezindeki tarihi alanlarda yapılmıştır. İstanbul'da yenileme alanı ilan edilen ilk proje alanları Sulukule, Tarlabası, Süleymaniye ve Fener-Balat bölgeleri olmuştur. Bu kanuna göre yapılan uygulamalarla; büyük ölçüde kamu-özel ortaklıkları ile yürütülen, katılım süreçlerinin olmadığı ya da yetersiz olduğu, sit değeri olmayan yapılar ve boş alanlarda yoğunluk artışının yaşandığı, mevcut kullanıcıların başka bir alana gönderildiği ve sosyal sürdürülebilirliğin sağlanamadığı projeler ortaya çıkmıştır. Bunun yanı sıra, kanun ile birlikte, yenileme alanlarındaki uygulamalar her türlü vergi, harç ve ücretlerden muaf tutulmuştur. Bu durum mülk sahiplerinin yapacağı uygulamaları teşvik etme açısından olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir (Özden, 2006; Özden, 2010).

2005 yılında yürürlüğe giren Belediye Kanunu, belediyelere ilk kez kentsel dönüşüm yapma yetkisi vermesi açısından önemli bir düzenlemedir. Kentsel dönüşümü 3194 sayılı İmar Kanunu ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gibi yasal kısıtlamalardan kurtarmak amacını taşıyan (Güzey, 2012) kanununun 69. ve 73. maddeleri bu noktada ön plana çıkmaktadır. Kanununun "Arsa ve Konut Üretimi" başlıklı 69. maddesinde belediyelerin görev ve yetkileri "düzenli kentleşmeyi sağlamak beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içinde özel kanunlara göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç, imarlı ve altyapılı arsalar üretmek, konut toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek" şeklinde sıralanmıştır. "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı" başlıklı 73. Madde ise

belediyelere, deprem riskine karşı önlem alma; konut, teknoloji parkı, sosyal donatı, ticaret ve sanayi alanları oluşturma; yenileme, koruma ve restorasyon yapma gibi çeşitli amaçlarla dönüşüm projeleri yapma yetkisi vermiştir. Kanuna göre, kentsel dönüşüm alanları, üye tam sayısının salt çoğunluğunu içeren belediye meclis kararı ile belirlenmektedir. Bir yerin kentsel dönüşüm alanı ilan edilebilmesi için o yerin belediyenin mücavir alanı içinde olması ve en az 50.000 metrekare olması şartı bulunmaktadır. Dönüşüm alanı sınırlarının belirlenmesinde alan büyüklüğü ve mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şartından başka herhangi bir kriter belirtilmemiş; alanların boşaltılması ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu öngörülmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesine dayanarak ve genellikle gecekondular ile boş alanlarda bizzat belediye tarafından ya da ortaklık modelleri ile yapılan kentsel dönüşüm uygulamaları; yüksek yoğunluklu, tek tip ve sosyal donatı alanlarıyla birlikte üretilen konut ağırlıklı projeler ortaya çıkarmıştır. Söz konusu kanun, bütüncül bir yaklaşıma sahip olmaması, soylulaşmaya sebep olması, sınır ilanında il ya da ilçe meclislerinde yer alan siyasi parti üyelerinin söz sahibi olması ile sürece politik etkenlerin dâhil olması, kaçak yapıların yıkımı, katılım süreçleri ve kamulaştırma gibi konularda belirsiz ifadeler içermesi sebebiyle eleştirilere konu olmuştur (Özden, 2010).

Bu dönemde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları tam anlamıyla planlama ile entegre, katılımcı ve kapsamlı bir süreç içermese de (Tüfekçi ve Alkay, 2019); küresel ölçekli akımlar, kamuda özelleşmenin yoğunluk kazanması, uluslararası ortaklıklara bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamalar ve AB uyum müzakereleri ile öne çıkan sürdürülebilirlik, demokratikleşme, katılımcı ve çok aktörlü karar alma süreçleri, stratejik planlama gibi kavramlar, kentsel dönüşümün daha kapsamlı ve katılımcı bir şekilde ele alınmasını sağlamıştır. Kentsel dönüşüm ile ilgili sosyo-ekonomik boyutun da ele alındığı yeni yaklaşımların oluşturulması ve yeni uygulama araçlarının kullanılmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır. 2000'li yıllarda çıkarılan yasalarda katılımcılık somut ve net bir şekilde yer almasa da, katılıma yönelik atıflar ve belirsiz de olsa bazı ifadeler bulunmaktadır. Bu ifadelerde genellikle karar alma süreçlerine çeşitli aktörlerin katılımından bahsedilmekte ve uygulama, denetleme gibi sonraki süreçler için kapalı bir sistem öngörülmektedir.

2010 yılı sonrasında çıkarılan yasal düzenlemeler tüm yetkileri merkezi yönetime aktarıp, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nı tek yetkili kılması

açısından ön plana çıkmışlardır. 2010-2012 tarihleri arasında kentsel dönüşüm ile ilgili yapılan yasal düzenlemeler aşağıda yer almıştır.

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı" başlıklı 73'üncü maddesinde yapılan 2010 tarihli değişiklik
- 2010 tarihli ve "5999 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"
- 2011 tarihli, 644 sayılı ve 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler

2010 yılında yapılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı" başlıklı 73'üncü maddesinde yapılan değişiklik ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarındaki yetkileri kısıtlanmış ve bu çerçevede ilan edilen bölgelerin içerisinde kalan kamu mülkiyetlerinin tasarrufu Çevre ve Şehircilik Bakanlığı kanalı ile Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır (Dükkancı, 2013).

2010 tarihinde yürürlüğe giren 5999 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da kentsel dönüşüm üzerine bazı yasal ilkeler karara bağlanmıştır (Doğanay, 2016). Bu kanunla birlikte, "kamu yararına uygun olacak uygulamalar için gerçek veya tüzel kişileri mülkiyetinde yer alan taşınmazların devlet ve kamu tüzel kişiler tarafından kamulaştırılması doğrultusunda karar çıkmasına ve uyuşmazlıklar olması halinde çözüm usul ve yöntemlerini uygun şekilde uzlaşma yollarının devreye gireceğine dair karar ve esaslar düzenlenmiştir".

2011 yılında hükümet sistemi 11 yeni bakanlık ile yeniden yapılandırılmış, bu kapsamda oluşturulan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın işleyiş, görev ve yapısını belirleyen 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK), haziran ayında yürürlüğe girmiştir. Daha sonra bu KHK üzerinde bazı değişiklikler yapan 648 sayılı KHK aynı yıl ağustos ayında yürürlüğe girerek yerel yönetimlerin tüm planlama yetkilerini Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nda toplamıştır. Bu düzenleme ile mülkiyeti kamuya ait arazilerde her tür ve ölçekte plan yapma yetkisi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na verilirken, KHK'nın 4. maddesi, kentsel dönüşüm alanı ilan etme ve bu alanlarda imar planı uygulama ve proje yapma yetkisini de bakanlığa devretmiştir (Güzey, 2012). Bu yetkilerin yanı sıra proje onayı, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi verilmesi, parsel ölçüğünde ve ayrıcalıklı biçimde, dilediğince el koyma gibi yetkiler ile ÇŞB, kentsel

dönüşüm, şehircilik, imar ve çevre gibi kritik konularda en yetkili kurum haline gelmiştir (ŞPO, 2012). Böylece 2000’li yıllardan itibaren yasalardan izlenen yerleşme politikası yerini merkezi yönetimin baskın olduğu bir anlayışa bırakmıştır.

Yukarıda bahsedilen gelişmeler ve yasal düzenlemelere ek olarak 2000-2012 tarihleri arasındaki beş yıllık kalkınma planlarının kentsel dönüşüm ve gecekondu yaklaşımı da dönemin dinamiklerine göre değişmiştir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2001-2005) gecekondu kavramının yerini kaçak yapı terimi yer almaya başlamış, kaçak yapılaşmayı ve gecekondu yapımını önleyici tedbirler alınacağı ifade edilmiştir. Buna rağmen önlemlerin niteliğine ilişkin herhangi bir açıklamaya yer verilmemiştir. IX. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013) ise, kentsel nüfusun üçte birine yakın bir bölümünün gecekondualarda yaşadığının bilinmesine rağmen konut, gecekondu ve kentsel dönüşüm ile ilgili herhangi bir konuya değinmemiştir (Keleş, 2014).

2000-2012 yılları arası dönemde yerel yönetimlerin oluşturduğu toplu konut kooperatifleri, özel sektör, uluslararası kuruluşlar ve merkezi yönetimin kentsel dönüşüm finansmanında aktif aktörler olarak ön plana çıktığı görülmektedir. Özelleştirmeler, özel kanunların düzenlenmesi, kamu-özel ortaklıkları, uluslararası ortaklıklara bağlı olarak gerçekleştirilen uygulamalar, planlama kısıtlamalarından, vergi, harç ve ücretlerden muafiyet sağlanması gibi teşviklerin kullanımı, kamu-kamu işbirliği ile TOKİ’nin yaptığı uygulamalar kentsel dönüşüm finansmanının kamu ve özel sektör ağırlıklı olarak oluşturulduğunu göstermektedir. Kentsel dönüşümün yasalarda yer bulmaya başlamasına rağmen finansal araç ya da modellerin net bir şekilde tanımlanmamasının yanı sıra dönemin genel yaklaşımına göre kentsel dönüşüm finansmanında özel sektör finansmanının kolaylaştırıcı ve kamu kaynaklarının tamamlayıcı olarak önem kazandığı görülmektedir. Buna ek olarak; Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (KENTGES) ile yerleşmelerin ekonomik yapılarının güçlendirilmesi amaçlanmıştır. 2000 sonrası dönemde, 2011’de bakanlığın yeniden yapılandırılmasına kadar, neoliberal ekonomi politikaları ile şekillenen kentsel dönüşüm politikasının sermaye odaklı ve kamu-özel ortaklıkları ile kentsel arsaların gelir getirme amacıyla yeniden üretilmesini amaçlayan bir yaklaşım benimsenmiştir.



### 3.1.5 2012 ve sonrasındaki dönem

Türkiye’de kentsel dönüşüm politikası, ilk ortaya çıktığı tarihten itibaren şehirlerin ada bazında kapsamlı fiziksel dönüşümlerini amaçlamış, bu dönüşümler sayesinde ekonomik ve sosyal dönüşüm ve gelişimi hedeflemiştir. Bu politika çerçevesinde gerçekleştirilmeye çalışılan kentsel dönüşüm projelerinin çeşitli sebeplerle başarısızlıkla sonuçlanması; politikanın tekrar ele alınması gerektiğini ortaya çıkarmıştır. 2005 yılında başlanan Başbüyük projesi gibi uygulama aşamasında iptal edilmiş, Tarlabası projesi gibi aradan 10 yıldan fazla zaman geçmesine rağmen hala tamamlanamamış, 2006 yılında protokolü imzalanan Tozkoparan projesi gibi hiç başlamamış birçok proje gündeme gelmiştir. Özellikle 2004-2005 yıllarından itibaren kentsel dönüşümün yasalarda yer bulması ve uygulanmasının kolaylaştırılmasına rağmen Ayazma-Tepeüstü ve Sulukule projeleri gibi sınırlı sayıda örneğin hayata geçirilmesi ve bu projelerin de birçok açıdan eleştirilmesi politika yaklaşımının değişmesine zemin hazırlamıştır. Yeni politikanın belirlenmesinde, 2010 sonrası küresel finansal krizin de etkisiyle ülke ekonomisinin yavaşlaması önemli bir etken olmuştur. Büyüme oranlarının yavaşlaması sonucunda hükümet emlak yatırımları, büyük çaplı kamu altyapı ve ulaşım projeleri ile ekonomiyi canlı tutma stratejisini benimsemiştir (Kuyucu, 2017). Bu noktada kentsel dönüşüm projelerinin hızlı bir şekilde uygulanması, ekonomik canlanmaya katkı sağlayacağı düşünüldüğü için, öncelik kazanmıştır (Kuyucu, 2018).

2012 sonrasında, özellikle deprem riski söylemi etrafında parsel ve bina bazında yenileme yaklaşımı ön plana çıkmıştır. Kısa vadeli kazanca yönelik, parsel bazında, parçacıl ve hızlı bir dönüşüm politikası oluşturulmuştur. Ayrıca bu döneme kadar yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm ile ilgili yetkileri arttırılırken, 2010 yılından itibaren bu yetkiler merkezi yönetime devredilmeye başlanmıştır. Bunun sebebi, kentsel dönüşüm uygulamalarının önündeki politik, yasal vb. her türlü engeli ortadan kaldırarak, sürecin hızlandırılmasını sağlamak olmuştur. İlk olarak, 2010 yılında TBMM’den geçen bir torba yasa ile; özellikle İstanbul’da 2009 yerel seçimlerinde kentsel dönüşüm uygulamalarının önemli merkezlerinden Maltepe ve Sarıyer gibi ilçelerin iktidar partisinden ana muhalefet partisine geçmesi sebebiyle ortaya çıkan sorunların (yeni yönetimlerin daha önce başlanan ancak uygulanamayan projeleri iptal etmeleri) aşılması amacıyla alan belirleme yetkisinin büyükşehir belediyesine geçmesi sağlanmıştır (Akay ve Akgün, 2014). Daha sonra, 2011 yılında Çevre,

Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın kurulması ve 2012'de 6306 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi ile yetkilerin merkezileşmesi ile ilgili süreç devam etmiştir (Adıgüzel, 2012; Elicin, 2014; Eren ve Özçevik, 2015). Merkezileşmenin planlama alanına yansımaları ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nı tek yetkili kurum haline getiren başka bir düzenleme de 2014 yılında hazırlanan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği olmuştur (Sönmez, 2014). Mevcut planlama hiyerarşisinin göz ardı edildiği yönetmelikte, planlama kademelenmesi “mekânsal strateji planı, çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı” olarak belirlenmiştir (Akay & Akgün, 2014). Kentsel dönüşümüne konu alanlarda, yönetmeliğin belirlediği standartlara uyma konusunda bir zorunluluk olmaması ve uygulamaların ayrı bir hukuk normu şeklinde ele alınması ‘mekânsal adaleti zedeleyen’ ve ‘eşitsizliği artıran’ bir unsur olarak değerlendirilmiştir (Sönmez, 2014). Kısacası bu dönemden sonra kentsel dönüşüm politikasındaki değişimler; karar alma yetkisinin merkezileştirilmesi, proje ölçeklerinin küçülmesi ve projelere karşı oluşacak muhalefetin güçsüzleştirilmesi şeklinde sıralanabilir. Bina ve parsel bazında dönüşüm projelerinin hızlı bir şekilde uygulanması sayesinde gerçekleşen inşaat sektöründeki ile inşaat sektörü üzerinden ekonomik büyüme ve istihdamın desteklenmesi yaklaşımı benimsenmiştir (Kuyucu, 2018).

2014-2018 yıllarını kapsayan X. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2013, 25) kaçak yapılaşma ve gecekondulaşma önemini yitirirken; şehirlerde ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanması ve doğal afet kaynaklı risklerin azaltılması amacıyla kentsel dönüşüm ön plana çıkmıştır. Planda kentsel dönüşüm uygulamalarının kültürel kimlik ve yapı ile uyumlu olması, kentleşme ve dönüşümün imalat sanayi ile bütünleşik bir şekilde ele alınması, yerli teknik müşavirlik firmalarının kentsel dönüşüm gibi alanlardaki kamu-özel işbirliği projeleri aracılığıyla inşaat sektöründe daha fazla faaliyet göstermesi, kentsel dönüşümün planlama ve uygulama aşamalarında özellikle merkezi ve yerel yönetimlerin teknik, mali ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesi, kentsel dönüşüm uygulamalarında kamu harcamalarını en aza indiren model ve yöntemlerin kullanılması gibi birçok konuya değinilmiştir.

XI. kalkınma planında (2019-2023); kentsel dönüşümün; 6306 sayılı kanuna göre, yatay mimari ve yerinde dönüşüm anlayışıyla, yaşam kalitesini yükseltme ve kentlilik bilincini geliştirme amacı kapsamında, projelerin katılımcılık esasları

dikkate alınarak, mevcut sosyal yapının mekânsal ihtiyaçlarını göz önünde bulunduran çözümlerle, kent dokusuyla uyumlu ve alan bazlı olarak yürütüleceği ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm uygulamalarında il bazında hazırlanan kentsel dönüşüm stratejilerinin esas alınması ve 2023 yılına kadar 81 ilin kendi Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'ni hazırlaması hedeflenmiştir. Kentsel dönüşüm stratejilerinin il ve ilçe bazında riskli ve rezerv alanlara ilişkin verileri, sosyal yapı analizini, ekonomik bütünleşme, altyapı durumu, finansman modelleri ve il bazında dönüşüm hedeflerini içermesi gerektiği ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm uygulamaları öncesinde sosyal etki analizi yapılması, katılımcılık esaslarının tanımlanması ve sürecin işbirliği içerisinde ilerlemesi öngörülmüştür. Ayrıca kentsel dönüşüm çalışmalarının yerli ve yenilikçi malzemelerin üretilmesini destekleyecek şekilde yapılması hedeflenmiştir (On birinci Kalkınma Planı 2019-2023, 2019).

2012 yılı sonrasında kentsel dönüşüm finansman yaklaşımı incelendiğinde; kamu harcamalarını en aza indiren model ve yöntemlerin kullanılmasının hedeflendiği ve kentsel dönüşüm strateji belgeleri ile yerel yönetimlerden kendi finansman modellerini tanımlamalarının istendiği görülmektedir. Bu kapsamda, kamu ve özel sektör kentsel dönüşüm finansmanında ana aktörler olarak yerlerini korumaya devam etmektedir.

2012 yılı ve sonrasında ortaya çıkan en önemli yasal düzenleme 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun olmuştur.

### **3.1.5.1 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun**

2012 yılında yürürlüğe giren Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, Türkiye'de kentsel dönüşüm ile ilgili en güncel ve geniş kapsamlı yasal düzenlemedir. Kanunun amacı “afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek” olarak belirlenmiştir. Kanunda “rezerv yapı alanı”, “riskli alan” ve “riskli yapı” gibi yeni kavramlara yer verilmiştir. Riskli alan, “Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alan” olarak tanımlanırken; rezerv yapı alanı, “Kanun uyarınca

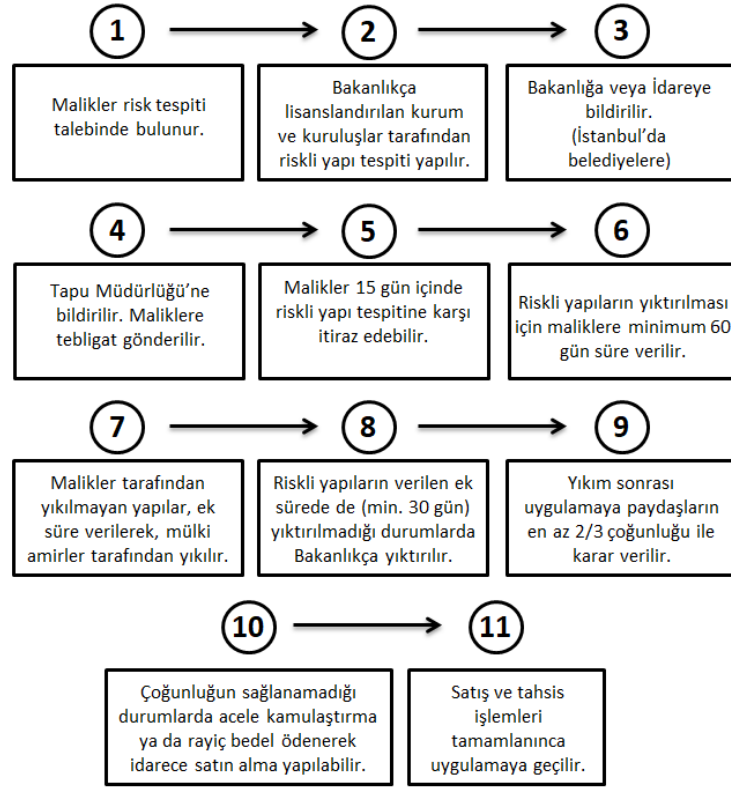
gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, TOKİ'nin veya idarenin talebine bağlı olarak veya resen Bakanlıkça belirlenen alanlar” olarak ifade edilmiştir. “Riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapı” ise kanundaki riskli yapı tanımını oluşturmuştur. Kanuna göre riskli alanın tespiti talebinde bulunma yetkisi idare veya TOKİ'ye verilmiştir. Kanundaki idare tanımı; belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idarelerini, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerini ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi hâlinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyelerini kapsamaktadır. Riskli alan ve yapıların tespitinde herhangi bir teknik rapor gerekmezken, reverz yapı alanlarının belirlenmesinde riske ilişkin teknik rapor gerekmektedir.

6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, bugüne kadar kentsel dönüşüm ile ilgili çıkarılan yasaların tamamını kapsayıcı bir nitelik göstermesi (Güzey, 2012), kentsel dönüşümün kapsamını genişleterek sadece yıpranan yapılar ve gecekonduların sakınlarını değil, bütün kent halkını ilgilendiren bir konuya dönüşmesini sağlaması (Erkul, 2015) gibi sebeplerle kentsel dönüşüm uygulamalarına hız kazandırmıştır.

Kanunda en yetkili kurum, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak belirlenmiş, uygulama sürecinde yetki aktarımıyla Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve belediye sınırları dışında il özel idareleri görevlendirilmiştir. Kentsel dönüşümüne konu olacak alanların ve yapıların belirlenme yetkisi doğrudan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na ve Bakanlar Kurulu'na verilerek; yerel yönetimlerin dönüşüm alanındaki yetkileri en aza indirgenmiş (Akilli ve Akilli, 2012; Alkan, 2015), özel sektör yatırımları ve piyasa mekanizması canlandırılmıştır (Dinçer, 2011). Bu sebeple müdahale alanlarının rant alanlarına yönelmesi söz konusu olmuştur (Türkün, 2011). Bu noktada kent merkezlerindeki gecekonduların ön plana çıkmış, kentsel dönüşüm projeleri hemen hemen tüm belediyelerin başlıca gelir kaynağı olmuştur. Merkezi yönetimin arttırılmış yetkileri de göz önünde bulundurulduğunda, bu dönemdeki politika “devlet eliyle piyasa-odaklı” olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreçte devlet proje üretmese de projelerin yapılabilişliğini arttırmakta, yasal yaptırımlar ile denetim gücünü genişletmekte, TOKİ ve belediyeler aracılığıyla her alana ulaşabilmektedir.

Bu noktada belde belediyelerinin kapatılması, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yetkilerinin genişletilmesi ve mülk piyasasının desteklenmesi ile sürecin daha kontrol edilebilir hâle getirilmesi sağlanmıştır (Güzey, 2012).

Kanun ve ilgili yönetmeliğe uygun olarak, riskli yapıların kentsel dönüşüm süreci üç temel aşamadan oluşmaktadır. Bu aşamalardan ilki tespit aşamasıdır. İkinci aşama olarak tahliye, yıktırma ve tasarruf işlemleri gelmektedir. Son aşama ise yıkım sonrası uygulama işlemlerini içermektedir. Bu aşamalar sırasıyla; riskli yapıların tespiti başvurusu, riskli yapıların tespiti ve bildirimi, riskli yapıların maliklere bildirim süreci, itiraz süreci, kat maliklerinin toplantıya çağırılması, yıkım süreci, yıkım sonrası uygulamaya karar verilmesi ve binanın yapımı gibi adımları içermektedir. Aşağıda riskli yapıların dönüşüm sürecine ait bir akış şeması verilmiştir.



**Şekil 3.1 :** Riskli yapı süreci, Tarakçı ve Türk (2015)'den uyarlanmıştır.

Riskli yapıların tespit başvurusu; yapı malikleri veya kanunî temsilcileri tarafından masrafları kendilerine ait olmak üzere yaptırılmaktadır. Tespit işlemi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İl Müdürlüğü, belediyeler ve lisanslandırılmış olan kurum veya kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Hazırlanan riskli yapı tespit raporu, incelenmek

üzere 10 iş günü içerisinde Müdürlüğe gönderilmektedir. İnceleme sonucunda riskli bulunan yapılar, 10 iş günü içinde tapu müdürlüğüne yazılı olarak bildirilmekte ve tapu müdürlüğün söz konusu yapı ile ilgili olarak tapu kütüğüne “riskli yapı” şerhi işleyerek durumu hak sahiplerine tebliğ etmektedir. Bu tebligatta, “yapının riskli olarak tespit edildiği, tebligat tarihinden itibaren 15 gün içinde riskli yapı tespitine karşı Müdürlüğe itiraz dilekçesi verilebileceği, idarece belirlenecek süre içinde yapının yıktırılması gerektiği” hususları yer almaktadır. Tebligat tarihinden itibaren 15 gün içinde malikler veya kanuni temsilcileri tarafından riskli yapı tespitine karşı itiraz için İl Müdürlüğüne dilekçe ile başvurulabilmektedir. Riskli yapıları tespit etmekte "lisanslı kurumlar", itirazlarda "teknik heyet", kamulaştırma bedeline itirazlarda "değerleme şirketleri" yetkilidir.

Riskli yapının ne şekilde değerlendirileceği konusunda maliklerin anlaşması esas olarak belirlenmiştir. Kat malikleri 6306 sayılı kanuna göre karar almak üzere toplanarak ortak karar protokolü imzalamakta ve hangi usulle binalarını yeniden inşa edeceklerse buna uygun inşaat şirketini seçmektedir. Sözleşme müzakerelerinin sonucunda inşaat şirketi ile sözleşme imzalandıktan sonra ortak karar protokolüne katılmayan veya muhalif kalan maliklere noter kanalıyla karara katılmaları ve sözleşme imzalamaları konusunda herhangi bir malik tarafından ihtar gönderilmektedir. Bu ihtarda imzalamayan maliklere sözleşme imzası için 15 gün süre tanınmaktadır.

Riskli yapı tespitinin kesinleşmesiyle ilgili belediyece riskli yapının tahliyesi ve yıkımı için 60 gün ve ek 30 gün süre verilmektedir. İhtara rağmen sözleşme imzalamayan maliklerin arsa payı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı İl Müdürlüğü’nce sadece karara katılan maliklerin katılabileceği açık arttırma ile satışa çıkarılmaktadır. Bu satış mümkün olmazsa, rayiç bedeli Bakanlıkça ödenmek kaydı ile tapuda Hazine adına resen tescil işlemi yapılmaktadır. Verilen süreler içinde, riskli yapıların maliklerince yıktırılmaması halinde, riskli yapılara elektrik, su ve doğal gaz verilmemesi ve verilen hizmetlerin durdurulması söz konusu olmaktadır. İdarenin talebi üzerine, ilgili kurum ve kuruluşların riskli yapılara verilen elektrik, su ve doğalgaz gibi hizmetlerini durdurması gerekmektedir. Maliklere verilen süreler içerisinde maliklerce yıktırılmayan riskli yapılar mülki amire bildirilmekte ve bu yapıların tahliyesi ve yıktırma işlemlerinin sağlanacak kolluk kuvveti desteği ile idarece yapılması veya yaptırılması gerekmektedir. Yıktırma işleminin masrafı

maliklerden genel hükümlere göre tahsil edilmektedir. Yapılacak uygulama kapsamında, malikler tarafından; parsellerin tevhit edilmesine, münferit veya birleştirilerek veya imar adası bazında uygulama yapılmasına, yeniden bina yaptırılmasına, payların satışına, kat karşılığı veya hâsılat paylaşımı ve diğer usuller ile yeniden değerlendirilmesine, karar verilebilmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın 2019 yılı İdare Faaliyet Raporu'na (2020) göre, 6306 sayılı kanun kapsamında 54 farklı ilde 243 adet riskli alan ilan edilmiştir. Riskli alanlarda yer alan yaklaşık 586 bin bağımsız birime ek olarak, 81 ilde yaklaşık 628 bin adet konut ve işyeri riskli yapı olarak tespit edilmiştir.

6306 sayılı kanun kapsamında, kentsel dönüşüm alanlarında bulunan vatandaşlara kolaylık sağlamak adına; faiz desteği, kira yardımı, yıkım kredisi, yapım kredisi ve tespit kredisi gibi bazı finansal destekler bulunmaktadır.

Riskli alan veya riskli yapı tespiti sonucu yıkımın gerçekleştirilmesine karar verilen yapı sahiplerine konut ve işyeri tahsisi, bu mümkün değilse aylık kira yardımı yapılacağı belirlenmiştir. Yapılacak kira yardımı tutarı maksimum 600 TL olarak belirlenirken, kira yardımı süresi en fazla 18 ay olacak şekilde kararlaştırılmıştır. Aynı kişilerin hem faiz desteği hem de kira yardımı alamayacağı belirtilmiştir. Vatandaşların bakanlıkla anlaşmalı bankalara yaptıkları kredi başvuruları olumsuz sonuçlanırsa, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü'ne başvuru yaparak, dönüşüm projeleri özel hesabından, yapım kredisi almaları sağlanmıştır. Aynı şekilde vatandaşlar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü'ne başvuru yaparak yıkım kredisi de alabilmektedir. Kredi tutarı hak sahibinin hesabına aktarıldıktan sonra altı ay içinde yıkımın gerçekleştirilerek bakanlığa bildirilmesi zorunlu tutulmuştur. Kredinin geri ödeme süresi ise 24 ay olarak belirlenmiştir. 6306 sayılı Kanun'un 3. maddesinde belirtildiğine göre; Riskli yapı tespiti için tespit kredisi verilmesi öngörülmektedir. Kredi almak isteyen hak sahipleri, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı İl Müdürlüğü'ne başvuru yapmakla yükümlüdürler. Kredi miktarı mülk sahibinin hesabına aktarıldıktan sonra üç ay içerisinde tespitin yapılarak, Bakanlığa bildirilmesi zorunlu olarak belirtilmiştir. Kredinin geri ödeme süresi 24 ay olarak kararlaştırılmıştır (Doğanay, 2016).

Bunun yanı sıra işlemlere haciz ve tedbir uygulanmaması, vergi ve harçlardan istisna olması, KDV indirimi uygulanması, kamu inşaatlarında idare hizmet payı alınması ve konut bedelinin, yapı maliyetinin altında tespit edilebilmesi (Kütükcüoğlu, 2015) yasanın sağladığı diğer kolaylıklar arasında yer almaktadır. Ayrıca kanunun Uygulanmayacak Mevzuat başlıklı 9. maddesi ile bu kanuna göre yapılacak uygulamalar birçok yasal düzenlemede yer alan kısıtlamalardan muaf tutulmuştur. Bunun yanında, kanun ile birçok yasanın maddesi değiştirilmiş ya da yeni hükümler eklenmiş ve iki yasa yürürlükten kaldırılmıştır. Yasanın diğer mevzuatlarda öngördüğü değişiklikler de yetkinin merkezde toplanmasını desteklemiştir. Böylece uygulamalarda ortaya çıkabilecek yasal engellerin önüne geçilmiştir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından dönüşüm alanları ve riskli yapılarda bulunan yaklaşık 1 milyon 345 bin adet bağımsız birimde yaşayan ortalama 5 milyon kişi, ilgili belediye başkanlıkları, TOKİ, diğer paydaşlara; kira yardımı, faiz desteği, proje ve kamulaştırma giderleri vb. yaklaşık 13 Milyar TL finansal destek sağlamıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2020).

Yasanın sahip olduğu avantajlar dışında içerdiği bazı potansiyeller de bulunmaktadır. Örneğin, rezerv yapı alanlarının riskli alanlarla eş güdümlü olarak ve birbirleri ile ilintili olarak planlanması sayesinde riskli alan içerisinde yaşayan yerel nüfusun çok kısa bir sürede kalıcı konutlarını edinebilmesi sağlanabilir. Kanunun içerdiği zayıf yönler ve fiziksel mekâna yönelik içerdiği tehditler ise aşağıda sıralanmıştır.

- Üst ölçekli plan zorunluluğu bulunmaması
- Rezerv yapı alanlarının kimlik, yoğunluk, bölgeye getireceği ek ulaşım yükü gibi farklı dinamikler konusunda ve riskli alanların yoğunluğunun azaltılması ile ortaya çıkacak boş alanların ne şekilde değerlendirileceği ile ilgili olarak belirsizlikler içermesi
- Dönüşüme konu alan sınırı içinde uygulama bütünlüğü gözetilerek bakanlıkça gerekli görüldüğü takdirde riskli yapılar dışında kalan diğer yapıların da kanun hükümlerine tabi tutulması ve “gerekli görülen” yapılar ile ilgili herhangi bir kriter belirtilmemesi (kant kaygısı)
- Kanun kapsamında yapılan uygulamalara yönelik açılacak davalarda yürütmeyi durdurma kararının verilememesi, yürütülen işlemlere ilişkin itiraz hakkının kısıtlanmış olması



- İmar ve planlama ile ilgili birbiriyle eşit nitelikte olan diğer yasal düzenlemelerin yok sayılması
- Yerel yönetimlere verilecek yetkilerin bakanlığın inisiyatifine bırakılması
- Yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının süreçte etkin bir şekilde görev almaması, aktif katılımın sağlanamaması
- Rezerv alanlar ve riskli alanların ülkenin her yerinde katılım olmadan tek bir merkezi kurum tarafından saptanabilmesi
- Üçte iki çoğunluk ile anlaşmanın esas alınmasının, halkın müteahhitler tarafından tehdit edilmesine aracılık eden bir araç haline dönüşmesi
- Arkeolojik ve tarihi sit alanlarında yapılacak tespitlerde hangi bilimsel kriterler çerçevesinde değerlendirme yapılacağı ile ilgili açıklayıcı ifadelerin yer almaması, koruma ile ilgili yasalarla bazı çelişkiler ortaya çıkarması
- Riskli yapı tespitine ilişkin yapılan itirazların incelenmesinde görevli olan teknik heyette 7 kişiden 3'ünün bakanlık temsilcisi olması

Kanuna yönelik eleştiriler, deprem riskinin azaltılması adı altında inşaat sektörünü zenginleştirmeye yönelik bir sermaye/mülk transferinin hedeflenmesi; dönüşümün sosyal boyutunun göz ardı edilerek yerinden edilme, soylulaştırma ve eşitsizliklerin artması gibi mağduriyetlerin ortaya çıkması; kiracılar için geliştirilen çözüm önerilerinin yetersiz olması; uygulamaların özgün olmaması; dönüşümün ortaya çıkardığı değer farkının kamuya hizmet etmemesi; parçalı çözümlerin öngörülmesi; katılımın sağlanmaması; ihale süreçlerinin şeffaf olmaması; kamu ve özel mülkiyetin idari kararlar alınıp-satılabilir, dönüştürülebilir, toplu ve zorunlu iskân edilebilir, toplulaştırılıp dağıtılabılır hale gelmesi; mal sahipleri 2/3'lük anlaşma oranına ulaşmazsa, acele kamulaştırma ile mülk sahiplerinin hem evlerini kaybedip hem de paralarını taksitler halinde ancak beş yıl sonra alabilmesi; uzlaşmadan çok dayatmanın öngörülmesi olarak sıralanabilir.

Özet olarak 2012 sonrası dönemdeki kentsel dönüşüm politikası; küresel finansal krizle birlikte ülkenin büyüme oranlarının azalması, afet risklerinin çeşitli büyük depremlerle ön plana çıkması ve önceki dönemlerdeki dönüşüm uygulamalarından edinilen deneyim gibi iç ve dış faktörlerin etkisiyle yeniden yapılandırılmıştır. Bu dönemdeki dönüşüm uygulamalarının en temel özellikleri, ekonomik canlanmaya

katkı sağlayacak şekilde tasarlanmaları; deprem riskinin önlenmesi kapsamında ele alınmaları; gittikçe merkezleşen bir yaklaşımla, parsel/bina bazında parçacıl ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmeleri olarak sıralanabilir. Bu döneme kadar kentsel dönüşüm ile ilişkili olarak çıkarılan çok sayıda kanunun yarattığı çok hukuklu ortama, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un da eklenmesi ile birlikte; Türkiye'de kentsel dönüşüm, yık yap tarzında inşa edilen, üst ölçekli planlarla uyumsuz, parçacıl uygulanan bir boyuta indirgenmiştir. Merkezi yönetimin artan rolü ve mevcut yasal düzenlemelerin kanunda tanımlanan muafiyetlerle bir kısıtlama olmaktan çıkarılması sayesinde hızlı bir şekilde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları; planlama sistemindeki bütüncül yaklaşımın her uygulamayla birlikte giderek bozulmasına sebep olmaktadır.

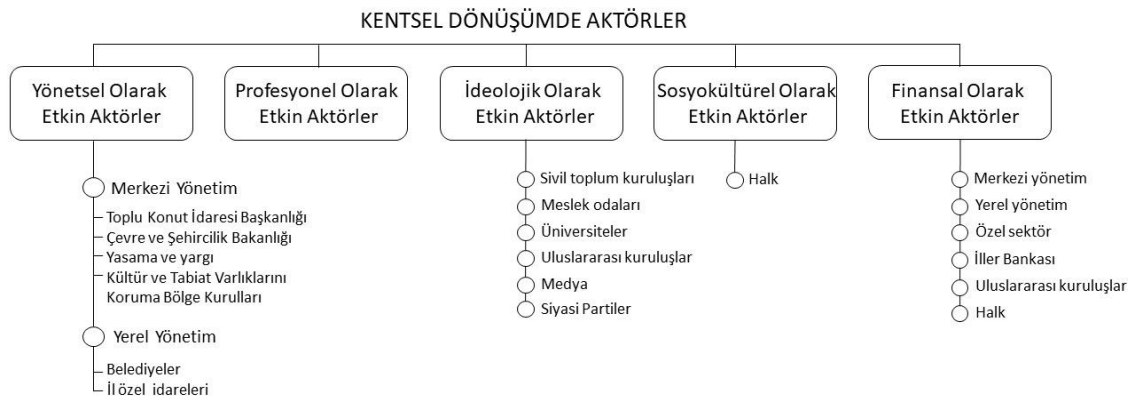
### **3.2 Kentsel Dönüşümde Aktörler**

Jann ve Weigrich'e (2007, 52) göre programların nasıl ve hangi kurum/kuruluşlar tarafından uygulanacağı ile ilgili detayların belirlenmesi, kaynakların tahsisi ve kararların işleyişi; ideal bir politika uygulama sürecinin temel unsurlarını oluşturmaktadır. Dolayısıyla politikaların uygulanması için hem yeni örgütlerin oluşturulması hem de mevcut örgütlere yeni sorumluluklar verilmesi gerekmektedir. Türkiye'deki kentsel dönüşüm politikası incelendiğinde zamanla yeni kurumların oluşturulduğu, mevcut kurumların da belli dönemlerde bu konuda yetkilendirildikleri görülmektedir. Buna örnek olarak; TOKİ'nin kurulduğu tarihten itibaren kentsel dönüşüm konusundaki yetkilerinin arttırılarak uygulamada en temel aktör haline gelmesi; kentsel dönüşümün ilgili kanunlarla belediyelerin görevleri arasına girerek uygulamada önemli bir kurum haline getirilmesi, 2011 yılında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın oluşturulması ve 6306 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik sonucu yapısının Altyapı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak yeniden düzenlenmesi sayılabilir (Kayıkçı, 2013). Yapılan yasal düzenlemeler ve kentsel dönüşüm projelerinin yaygınlaşmasıyla ülke çapında bir kamu politikası haline gelen kentsel dönüşüm, bir yandan kendi aktörlerini oluştururken bir yandan da bu aktörlerin kentsel dönüşüme bakış açıları ve pratikteki tutumları ile şekillenmektedir. Temelde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, TOKİ, özel sektör ve belediyeler ön plana çıksa da kentsel dönüşüm hükümet, STK'lar, yasama ve yargı organları, il özel idareleri,

muhtarlar, siyasi partiler, akademik odalar, ulusal-uluslararası kurumlar, üniversiteler, dönüşüm alanında önceden yaşayanlar, dönüşüm alanına yeni yerleşenler ve medya gibi birçok aktörü içermektedir.

Kentsel dönüşümde yer alan aktörlerin kimler olacağı genellikle kentsel dönüşüm projesinin niteliğine, hedeflerine ve mekansal ölçeğine göre değişiklik gösterebilmektedir. Kamu-kamu ortaklıkları, kamu-özel sektör ortaklıkları ve özel-özel sektör ortaklıkları şeklinde çeşitli ortaklık modelleri ile de projeler gerçekleştirilmektedir.

Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (Council of European Municipalities and Regions - CEMR) kentsel dönüşüm sürecinde yer alan aktörleri etkin oldukları alanlara göre 5 gruba ayırmıştır. Bu gruplar, yönetsel olarak etkin olan merkezi-bölgesel ve yerel aktörler (belediyeler ve alt birimleri); finansal olarak etkin olan uzmanlar, yatırımcılar, bankalar, kooperatifler, müteahhitler, mimarlık ve inşaat firmalarını kapsayan özel sektör; ideolojik olarak etkin olan siyasi partiler, akademik odalar ve sivil toplum kuruluşları gibi bağımsız kuruluşlar; sosyo-kültürel olarak etkin olan yerel halk (kiracılar, ev sahipleri), sosyo-kültürel çalışanlar, bölge meclisleri ve son olarak profesyonel olarak etkin olan uzmanlar ve akademisyenler şeklinde sınıflandırılmıştır (Nelissen ve diğ., 1982). Her aktörün dönüşüm süreci ile ilgili farklı bir beklentisi ve rolü bulunmaktadır. Araştırma kapsamında Türkiye’de kentsel dönüşüm süreçlerinde yer alan aktörler, aşağıdaki şekilde yer aldığı gibi, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi sınıflandırmasından yararlanılarak gruplandırılmış ve ayrı ayrı incelenmiştir.



**Şekil 3.2 :** Kentsel dönüşümde aktörler, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi sınıflandırmasından yararlanılmıştır.

### **3.2.1 Yönetmel olarak etkin aktörler**

Kentsel dönüşüm sürecini büyük ölçüde yönlendiren yasal yapının ortaya çıkardığı yönetmel yapı; merkezi yönetim, yerel yönetim, yasama ve yargı organlarından oluşan birçok aktörü içinde barındırmaktadır.

#### **3.2.1.1 Merkezi yönetim**

2010 yılı ve sonrasında kentsel dönüşüm ile ilgili yetkilerin belirgin bir şekilde merkezi yönetim üzerinde toplanması ve hem ekonomik olarak hem de uygulama kolaylığı sağlaması yönüyle, merkezi yönetimin kentsel dönüşüm sürecinin ana aktörü olarak ön plana çıktığı görülmektedir. Bu noktada TOKİ ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı çeşitli yasal düzenlemeler ile kentsel dönüşüm süreçlerini yöneten merkezi yönetim birimleri olarak görevlendirilmiştir. Merkezi yönetimin kentsel dönüşümde üstlenmesi gereken roller; toplumsal yaşamdaki üretici ve düzenleyici rolüne göre şekillenen bir yaklaşım ile politikanın yürütülmesinde tarafsız olması, gerekli önerileri yaparak uygulamanın son aşamasında onaylayıcı aktörün kendisi olması (Hunt, 1965), kentsel dönüşüm modeli ortaya konulurken finansmanın oluşumunda yönlendirme ya da bütçe ayırma yöntemleri ile doğrudan katkı sağlaması şeklinde sıralanabilir. Balamir (2005), kentsel dönüşüm modellerinde yerel toplulukların ortaklıklara dahil olarak dönüşüm çalışmalarında yer almalarının desteklenerek özendirilmesi gerektiğini ve bu konuda merkezi yönetimin ortaklık modelleri ve katılımın önünü açmak adına bazı yönlendirici eylemler yapabileceğini belirtmektedir. Yatırımcılara çeşitli kolaylık ve yardımların sağlanması, dönüşüm projeleri kapsamında kredi sağlayan bankalara bazı ayrıcalıklar tanınması, vergi muafiyeti sağlanması, sosyal projelere ulusal ve uluslararası STK katılımının kolaylaştırılması, yerel yönetimlerin gerekli teknik bilgi ve yönetim açısından donanımlı hale getirilmesi, başarılı projeler üreten yerel yönetimlere mali ve teknik destek sağlanması ve dönüşüm konusunda tecrübeli özel şirketlerin yetkilendirilerek denetlenmesi bu eylemlerden bazılarıdır (Dayıoğlu, 2006).

Türkiye’de kentsel dönüşüm politikasını oluşturup yöneten merkezi yönetim; 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’un yürürlüğe girmesiyle beraber güçlenmeye devam etmiştir. Bu süreçte denetleme, sorgulama, hesap sorabilme gibi kavramların kimi zaman ortadan kaldırılması (Dükkancı, 2013)

ile; merkezi yönetimin kentsel dönüşüm sürecindeki en baskın ve etkili aktör oluşu vurgulanarak devam etmektedir.

### **Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)**

1984 yılında kurulan TOKİ ile Türkiye’de konut üretim sektörü teşvik edilerek artan konut talebinin planlı bir şekilde karşılanması hedeflenmiştir. 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu doğrultusunda oluşturulan Toplu Konut Fonu, Toplu Konut İdaresi’ne konut yapabilmesi için gerekli kaynağı sağlarken; 1993’te Toplu Konut Fonu’nun genel bütçe kapsamına alınması sonucunda kaynakların büyük ölçüde azalması sonucu konut üretimi olumsuz etkilenmiştir. Sonrasında 2001 tarihli ve 4684 sayılı Kanun ile Toplu Konu Fonu’nun yürürlükten kaldırılması sonucu Toplu Konut İdaresi’nin sahip olduğu kaynaklar önemli ölçüde azalmış ve TOKİ, bütçeden verilen ödeneklere bağımlı hale gelmiştir. Kuruluşundan 2002 yılına kadar geçen zaman zarfında sahip olduğu aralarda 43.145 konut inşaatı yapan TOKİ, ayrıca yaklaşık 950 bin konutun üretimine kredi yoluyla finansman desteği sağlamıştır. 2003 yılına kadar konut üretimi için kredi sağlayan bir kurum olarak faaliyette bulunan TOKİ, bu tarihten itibaren yapılan yasal düzenlemelerle görevleri arttırılarak arsa ve konut üreten, kamu binaları inşa eden, kentsel yenileme yapan, belediyelerle ortak proje yürüten ve konut üretiminde yüklenici olan firmalarla ortaklık kuran bir kurum haline getirilmiştir. Böylece tarihi dokuların yenilenmesinde, gecekonduların dönüştürülmesinde, konutların yapılmasında ve sosyal alanların yaratılmasında görevlendirilen TOKİ, kentsel dönüşümde önemli bir aktör haline gelmiştir. Türkiye Cumhuriyeti 58. Hükümeti’nin yürürlüğe koyduğu Acil Eylem Planı çerçevesinde yer verdiği planlı kentleşme ve konut seferberliğinin başlaması ile yeni bir vizyona kavuşan TOKİ; sonrasında 59. Hükümet tarafından 14/08/2003 tarih ve 12142 sayılı Başbakanlık kararı ile konut müsteşarlığının bağlı kuruluşu olmaktan çıkarılıp Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na, 16/01/2004 tarih ve 802 sayılı Başbakanlık kararı ile de doğrudan Başbakanlığa bağlı kuruluş olarak görevlendirilmiştir. 2004 tarihli ve 5162 sayılı kanun ile 2008 tarihli ve 5793 sayılı kanunda TOKİ’ye gecekonduların dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapma yetkisi verilmiştir. Yapılan bu değişiklikler ile TOKİ kentsel dönüşümde en yetkili kurumlardan biri olmuştur (Çobanoğlu, 2018).

## Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 04.07.2011 tarihli ve 27984 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları; 17.08.2011 tarihli ve 28028 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 648 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile daha genişletilerek; yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair mevzuatı hazırlamak, kentsel dönüşüm çalışmalarını yürütmek, uygulamaları denetlemek, mesleki hizmetlerin gelişmesini sağlamak, çevre kirliliğini önlemek ve çevremizin ve doğanın korunmasını sağlamak üzere yapılandırılmıştır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı teşkilat, görev ve yetkileri 10.07.2018 tarihinde yayımlanan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiş olup; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte TOKİ Başkanlığı, Emlak Katılım Bankası, Milli Emlak Genel Müdürlüğü ve yeni kurulan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlanmıştır. 2011 yılında oluşturulan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı kentsel dönüşüm konusunda görevlendirildikten sonra 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’la yapılan değişiklik sonucu Bakanlığın Altyapı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak yeniden düzenlenmiştir. Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün kentsel dönüşüm ile ilgili görevleri aşağıda sıralanmıştır.

- Gecekondu alanlarına ilişkin iyileştirme, yenileme ve dönüşüm uygulamaları ile afet riski altındaki alanların dönüştürülmesine ilişkin mevzuat ve 775 sayılı Kanun uyarınca ıslah, tasfiye, dönüşüm ve iyileştirme bölgelerinin tespitine, ilanına, program ve öncelik sırasına dair usul ve esasları belirlemek.

- Dönüşüm, yenileme ve transfer alanlarının belirlenmesi, dönüşüm alanı ilan edilen alanlardaki yapıların tespiti ile arsa ve arazi düzenleme ve değerlendirme iş ve işlemlerinin yapılmasını sağlamak; dönüşüm uygulamalarında hak sahipliği, uzlaşma, gerektiğinde acele kamulaştırma, paylı mülkiyete ayırma, birleştirme, finansman düzenlemelerinde bulunma, dönüşüm alanları içindeki gayrimenkullerin değer tespitlerini yapma ve hak sahipleri ile anlaşmalar sağlama, gerektiğinde yapı

ruhsatı ve yapı kullanma izni verme, kat mülkiyeti tesisi, tescili ve imar hakkı transferi ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek.

- 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 73 üncü maddesi kapsamındaki uygulamalara ilişkin dönüşüm alanı ilanı ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek.

- Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak

2012 yılına kadar kentsel dönüşüm projelerinde fazla bir etkinliği görülmeyen Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun kapsamında tanınan yetkiler ile birlikte Türkiye’de kentsel dönüşüm projelerine finans desteği sağlayan en önemli kamu kurumu olmuştur. 6306 sayılı Kanun’un 7. Maddesine göre belirlenen Bakanlık gelirleri ilgili yıl genel bütçesine dönüşüm gelirleri olarak kaydedilmekte ve dönüşüm projelerinin finans edilmesinde kullanılmaktadır. Bu sayede, kentsel dönüşüm projelerinde kullanılmak üzere, Bakanlık bütçesinden bireylere kredi faiz desteği, kira yardımı, tespit kredisi ve yıkım kredisi desteği verilmekte, kurumlara (firmalara) ise KDV uygulaması ve vergi harç muafiyetleri desteği sağlanmaktadır.

6306 sayılı kanunda riskli ve rezerv alan ilanında Belediyeler ve TOKİ’ye de yetki verilmesine rağmen alanların ilanında son karar verici kurum Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olarak belirlenmiştir. Bakanlığın planlama alanındaki yetkilerinin artırılmasıyla beraber TOKİ ile birlikte kentsel dönüşüm süreçlerinde en yetkili kurum haline geldiği söylenebilir.

### **Yasama ve yargı**

Kentsel dönüşüm politikasının uygulamaya geçirilmesinde yasal boyutu oluşturan aktör olarak yasama organı, dönemin koşullarına göre TOKİ’nin yetkilerini arttıran, belediyelere yetki veren ve 6306 sayılı afet kanunu ile kentsel dönüşümün temel çerçevesini çizen kanuni düzenlemelerle süreç içinde önemli ve yönlendirici bir rol oynamıştır. Bunun yanı sıra, kentsel dönüşüm uygulamaları kapsamında yapılacak işlem ve eylemler, diğer idari işlem ve eylemlerde olduğu gibi, idari yargının denetimine tabidir. Kanunlarda kentsel dönüşüm uygulamalarının farklı aşamalarına ilişkin geniş takdir yetkilerinin olması, bu işlem ve eylemlerin denetimini daha da önemli kılmaktadır. Birçok aşamadan oluşan kentsel dönüşüm uygulamaları, bu aşamalara göre değişen birçok idari işlemi içermektedir. Kentsel dönüşüm alanının

tespiti, dönüşüm alanında uygulanacak proje, proje kapsamında alınacak kararlar vb. tüm aşamalar kesin ve icrai nitelikte idari işlemler olduğu için tek başlarına dava konusu olabilirler. Bu anlamda kentsel dönüşüm projelerine itiraz süreçlerinde yargının önemli bir aktör olarak devreye girdiği görülmektedir (Kayıkçı, 2013; Yasin, 2005).

### **Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları**

Kültür ve Turizm Bakanlığı'na bağlı olan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Kurulları, 2863 ve 3386 sayılı kanunlarda belirlenen görevlerine ek olarak; 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkındaki Kanun'un ilgili uygulama yönetmeliğinin 17. maddesinde "hazırlanan yenileme alanı projelerinin kurul onayına sunulması" gerekliliğinin ifade edilmesi sonucu kentsel dönüşüm sürecinde bir aktör durumuna gelmiştir.

#### **3.2.1.2 Yerel yönetimler**

Yerel yönetimler; aktörlerler arasında dengeyi sağlayan, ulusal politikalara bağlı olarak kentsel vizyonu oluşturarak çeşitli kentsel politika ve programları uygulayan önemli bir aktördür. Kentsel dönüşümün yönetilmesinde; sorunların doğru bir şekilde tespit edilebilmesi, dönüşüm sürecinin ve yaşanan problemlerin yerel ölçekte olması, halkın ve diğer yerel aktörlerin sürece katılımının sağlanması gibi çeşitli sebeplerden dolayı yerel yönetimlerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bunun yanı sıra, kentlerdeki altyapı sorunları, konut gereksinimi, düzensiz yapılaşma, yeşil alan yetersizliği, kent topraklarının işgali gibi sorunlar yerel yönetimlerin sorumluluk alanını genişletmiştir. Bu sorunları ortadan kaldırarak, kentsel dönüşümle hedeflenen sağlıklı yerleşim alanlarının oluşturulması için yerel yönetimlerin sürecin doğal aktörleri olarak ortaya çıkmaları kaçınılmaz olmuştur. Bu anlamda yerel yönetimlerin yasal düzenlemeler dikkate alarak, merkezi yönetimle koordinasyon içinde çalışmaları gerekmektedir (Batal, 2016). Aşağıda yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm süreçlerinde üstlenmeleri gereken roller sıralanmıştır.

- Kentsel dönüşüm alanına yatırımcı çekebilecek teşvik edici mekanizmaların geliştirilmesi
- Kentsel dönüşüm alanlarının seçiminde sadece stratejik, ekonomik ve politik sebepler değil alanın nitel ve nicel özelliklerini ortaya koyacak araştırmalar ve ilgili



uzmanların (antropologlar, sosyologlar, plancılar, mimarlar, ekonomistler vb.) değerlendirmelerini içeren raporlar doğrultusunda karar verilmesi (Dayıoğlu, 2006).

- Kentsel dönüşüm süreçlerinde, sadece fiziksel değil tüm boyutlarının ele alındığı etkili uygulamaların gerçekleştirilmesi için, halk ve gönüllü sektörlerle iletişimin artırılması (Çobanoğlu, 2018)

### **Belediyeler**

2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin görevleri arasına kentsel dönüşümün de dahil edilmesiyle, özellikle uygulama açısından belediyeler, kentsel dönüşümde ikinci önemli kurum haline getirilmiştir. Belediyelerin kentsel dönüşüm konusundaki konumu, 2012 yılında yürürlüğe giren 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile daha da pekiştirilmiş ve belediyeler dönüşümde temel aktörlerden biri haline gelmiştir. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri olarak kentsel dönüşüm süreçlerinde yer alan yerel yönetim birimlerinin yetki ve sorumlulukları çeşitli yasalarda yer almaktadır. Bu yasalardan ilki 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Kanunun 73. Maddesiyle büyükşehir belediyelerine kendi sınırları içerisinde yenileme alanı ilan etme ve kentsel dönüşüm ile gelişim projelerini uygulama yetkisi verilmiştir. Kanuna göre göre ilçe belediyelerine de kentsel dönüşüm konusunda yetki verilmiştir. İkinci olarak, 2005 tarihli ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkındaki Kanun'un 2. maddesinde büyükşehir belediyelerinin kentsel dönüşüm konusunda yetki sahibi olduğu ifade edilmiştir. İlçe belediyeleri de yenileme alanı ilan etme yetkisi elde etmiş fakat kararın Bakanlar Kurulu'na sunulabilmesi için öncelikle büyükşehir belediyesi tarafından onaylanması gerekmektedir. Son olarak 2012 tarih ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile birlikte Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın inisiyatifi ile belediyelerin yetkileri sınırlandırılmıştır.

### **İl özel idareleri**

İl özel idareleri, 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu kapsamında faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu kanunda İl Özel İdareleri; "il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"

olarak tanımlanmaktadır. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'un 2. Maddesinde, idare; "belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediyeleri, bu sınırlar dışında il özel idarelerini, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerini ve Bakanlık tarafından yetkilendirilmesi halinde büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediyeleri" olarak tanımlanmıştır. Kanundaki idare tanımına göre; dönüşüm sürecinde il özel idarelerinin sorumlu olduğu alanlarda, il özel idareleri, uygulamada görevlendirilerek kentsel dönüşüm konusunda yetkili kurumlar arasına dahil edilmiştir.

### **3.2.2 İdeolojik olarak etkin aktörler**

Kentsel dönüşümde ideolojik olarak etkin aktörler siyasi partiler, akademik odalar, sivil toplum kuruluşları gibi bağımsız kuruluşlar, uluslararası kurumlar, üniversiteler ve medya olarak sıralanabilir. Günümüze kadar uzanan kentsel dönüşüm süreçleri incelendiğinde merkezi yönetim veya yerel yönetim tarafından yapılan uygulamaların sıklıkla hukuki süreçlerin başlatılmasıyla durdurulduğu görülmektedir. Bu duraksamalar her ne kadar süreci uzatsa da halkın ve STK vb. diğer ideolojik grupların süreci bir şekilde denetlemesi olarak değerlendirilebilir (Dükkancı, 2013).

#### **3.2.2.1 Sivil toplum kuruluşları (STK)**

Sivil Toplum Kuruluşları, kentsel dönüşüm süreçlerinde projelerin kurgulanması ve hayata geçirilebilmesi, projelerin hedeflediği kitlelerce kabul edilirliliğinin artırılması gibi birçok önemli role sahiptir. Buna rağmen, uygulayıcı aktörlerin sivil toplum kuruluşları ile uzlaşamayacaklarını düşünmeleri sebebiyle, bu kuruluşları genellikle projelere dâhil etmedikleri görülmektedir (Çobanoğlu, 2018). Bu sebeple, Türkiye'deki kentsel dönüşüm deneyimi dikkate alındığında, sivil toplum kuruluşları; kentsel dönüşüm projelerine karşı direnen halkı destekleyen ve bu desteklerini yargı yoluna başvurarak da gösteren aktörler arasında ön plana çıkmaktadır.

Kentsel dönüşüm süreçlerini eleştiren çok sayıda dernek ve oda bulunmaktadır. Bu bağlamda, 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna yönelik "Ortak Deklerasyon" yayınlayan oda ve dernekler, kentsel dönüşüm

politikasında yer alan aktörleri kapsamı açısından önemli bir kaynak olmuştur (Kayıkçı, 2013).

### **3.2.2.2 Meslek odaları**

Meslek odaları, kentsel dönüşüm süreçlerine, sahip oldukları teknik bilgi ve tecrübe birikimi ile alakalı olarak, ilgili aktörlerden biri olarak ön plana çıkmakta ve bu süreçte gönüllü aktörler olarak yer almaktadır. Buna rağmen, meslek etiği konusundaki hassasiyetleri ve korumacı tavırları nedeniyle, uygulayıcıların özellikle maddi gelir beklentileri ve piyasaya hitap etme kaygılarına ters düşmeleri ihtimali göz önünde bulundurularak kentsel dönüşüm süreçlerine dâhil edilmemektedirler. Buna rağmen, Şehir Plancıları Odası ve Mimarlar Odası başta olmak üzere meslek odaları, hem kentsel dönüşüm konusunda yaptıkları açıklamalar hem de yargı yoluna gitmeleri ile gündeme gelerek kentsel dönüşümün doğal aktörleri olarak ön plana çıkmışlardır. Örnek olarak, Şehir Plancıları Odası, 2005'te meclis gündemine gelen Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı'nın rant odaklı olduğunu belirterek, tasarının geri çekilmesi yönünde açıklamalarda bulunmuş ve konuyu yargıya taşımıştır (Kayıkçı, 2013).

### **3.2.2.3 Üniversiteler**

Türkiye'de üniversiteler, bilgi birikimleri ve donanımları ile, kentsel dönüşüm projelerine doğrudan katılmasalar bile kadrolarındaki akademisyenler ile projelere danışmanlık vererek dolaylı olarak dâhil olmaktadır. Bununla birlikte, teknik bilgiye sahip uzmanları ile birlikte üniversiteler; kentsel dönüşüm uygulamalarına destek sağlayabilecek potansiyel bir aktör olarak değerlendirilmektedir. Bu anlamda üniversitelerin kentsel dönüşüm süreçlerine daha fazla dâhil edilmesi, farklı bakış açıları ve düşünme biçimlerini de beraberinde getirecektir.

### **3.2.2.4 Uluslararası kuruluşlar**

Türkiye'de kentsel dönüşüm süreçlerinde yer alan çeşitli uluslararası kurumlar bulunmaktadır. Uluslararası kurumların üstlendiği rollerden biri teknik ve danışmanlık hizmetleri vermek (UNESCO gibi) iken diğeri finansal destek sağlamak olarak özetlenebilir. 2014 tarihli "4749 Sayılı Kanun Kapsamında Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" kapsamında

düzenlenen dış finansman temini, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.

### **3.2.2.5 Medya**

Kentsel dönüşümün etkili aktörlerinden biri de medyadır. Türkiye’de medyanın kullanımı ile, hükümet kentsel dönüşümü her platformda vurgulayarak gündem oluşturmuş ve oluşturulan gündem sürekli canlı tutulmuştur. Örneğin, televizyonlara hergün 6306 sayılı kanunla ilgili kamuoyunu bilgilendirici yayın (Afete Karşı Dönüşüm Hareketi TV Kamu Spotu) yapma zorunluluğu getirilmesi ile gündem canlı tutularak kamuoyu oluşturmak amaçlanmıştır. Bunun yanısıra medyada, kentsel dönüşüm ile ilgili siyasi ve yönetsel açıklamalar, gecekondü yıkım haberleri gibi birçok haber yayınlanmıştır (Kayıkçı, 2013). Toplumsal algı yaratmada medyanın sahip olduğu güç düşünüldüğünde, kentsel dönüşüm gibi güncel bir politika için medyanın kullanımının oldukça önemli ve yönlendirici olduğu söylenebilir.

### **3.2.2.6 Siyasi partiler**

Kentsel dönüşüm politikasının ortaya çıkmasında en önemli aktör, hükümetin benimsediği ve sahip olduğu bakış açısıdır. Bu anlamda her siyasi partinin kentsel dönüşümü ele alma biçimi dönemin dinamiklerine de bağlı olarak farklılaşmaktadır. Bu noktada başta merkezi hükümet olmak üzere, yerelde ilçe ve büyükşehir belediyeleri seçim sonuçlarına bağlı olarak farklı kentsel dönüşüm yaklaşımları benimseyebilirler.

### **3.2.3 Finansal olarak etkin aktörler**

Kentsel dönüşümde finansal olarak etkin aktörler; merkezi ve yerel yönetimler haricinde; özel sektör, uluslararası kurumlar, iller bankası ve halk olarak dört başlıkta ele alınabilir. Merkezi ve yerel yönetimlerin finansal açıdan üstlendiği roller, tezin ana konusunu oluşturduğu için, “Kentsel Dönüşüm Finansmanı” isimli ayrı bir başlık altında detaylı olarak incelenmiştir.

#### **3.2.3.1 Özel sektör**

Kentsel dönüşüm süreçlerinde, yerel yönetimler ve merkezi yönetimler kadar, özel sektör de önemli görevler üstlenmektedir. İnşaat firmaları, danışman kuruluşlar, bankalar kentsel dönüşümde özel sektör olarak ön plana çıkan ana aktörlerdir. İnşaat

firmaları yeni konutların projelendirilmesinde ve yapımında ön plana çıkarken, danışman kuruluşlar riskli yapı tespiti gibi alanlarda hizmet vermektedir. Şirketler, projenin inşaat aşamasında ihale yoluyla sürece dâhil olabildikleri gibi, bu kurumlara danışmanlık hizmeti de sağlamaktadırlar. Bankalar ise, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile kentsel dönüşüm protokolü imzalamaları sonucu kentsel dönüşüm kredisi vererek sürece dâhil olmaktadır (Kayıkçı, 2013).

Türkiye’de özel sektörün kentsel dönüşüm yaklaşımı üç şekilde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, büyük inşaat firmaları, en yüksek ranta sahip alanların dönüşümünü hızlı bir şekilde gerçekleştirmektedir. İkinci olarak, küçük ölçekli firmalar ya da yapsatçılar, daha az kârlı alanlarda, önemli ulaşım aksları ya da prestij konut alanlarının çeperlerinde kentsel dönüşüm uygulamalarını gerçekleştirmektedir. Son olarak kentin rantsız alanlarında, kent çeperinde ya da sanayi alanlarının yanında bulunan gecekondu bölgelerinde kentsel dönüşüm süreçleri gecekondu sahiplerinin rant beklentisiyle zorlaşmaktadır (Sekmen 2007). Bu alanlara ekonomik nedenler ve teşviklerin az oluşu sebebiyle özel sektörün yatırım yapmadığı görülmektedir (Özden, 2006).

### **3.2.3.2 İller Bankası (İLBANK)**

Türkiye’de Cumhuriyet’in ilanından sonra başlatılan kalkınma hareketleri kapsamında altyapı ve üstyapı yatırımlarında ihtiyaç duyulan finansman için kamu kaynaklarını kullanacak bir bankanın kurulmasına karar verilmiş, belediyelerin imar işlerini finanse etmek amacıyla 11 Haziran 1933 tarihli ve 2301 sayılı Kanun ve 15 Milyon TL sermaye ile Belediyeler Bankası kurulmuştur. Zamanla değişen ve dönüşen yapısı ile İller Bankası olarak ortaya çıkan bankanın sermayesi 100 Milyon TL’ye çıkarılmış ve belediyelerin borçlanma sınırları genişletilmiştir. 2011 tarih ve 6107 sayılı “İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun” ile İller Bankası Anonim Şirketi adını alan banka, söz konusu yasal düzenleme ile özel hukuk hükümlerine tabi özel bütçeli anonim şirketi statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankası halini almıştır. İLBANK A.Ş.’nin 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’na tabi olması hüküm altına alınmış ve Bankacılık Kanunu’na göre kurumsal yapısı değiştirilmiştir. 6107 sayılı Kanun’un 3. Maddesinde, bankanın amacı “il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları

içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üstyapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir” şeklinde açıklanmıştır. Yerel yönetimlere piyasadan daha düşük faiz oranlı ve uzun vadeli kredi sağlayan İLBANK A.Ş., genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan paylara aracılık etmesi, imar planları yapması, yerel yönetim projelerine mali ve teknik destek sağlaması vb. konularda hizmet vermektedir. 6107 sayılı Kanun ve bu kanuna yönelik çıkartılan Banka Ana Sözleşmesi ile bu hizmetlere; Banka’ya kaynak temin etmek üzere, proje kaynağı için herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek kaydıyla kâr amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapma ya da yaptırma eklenmiştir. Bu hükme istinaden İLBANK A.Ş., kentsel dönüşüm ve kaynak geliştirme alanlarında da yer almaya başlamıştır.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun’un 7. Maddesinde kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere dönüşüm projeleri özel hesabından İLBANK A.Ş.’ye kaynak aktarılabilceği ve aktarılan kaynağın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’nın İşleyişine İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde kullanılacağı hususu bulunmaktadır. Bu doğrultuda İLBANK A.Ş. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın dönüşüm hizmetlerinde kullanmak için oluşturduğu bütçeye finansal destek sağlamakta önemli bir rol üstlenmiştir. Kanun’un 7. maddesinde; “İller Bankası Anonim Şirketinin Hazine gelirleri ve faiz gelirleri dışındaki banka faaliyetleri ile 26/1/2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun’un 3. maddesinin birinci fıkrası uyarınca yapacağı faaliyetlerden elde edeceği kârın yüzde ellisi” dönüşüm projeleri özel hesabına gelir olarak kaydedildiği ifade edilmiştir. Buna ek olarak banka, 15.01.2013 tarihinde Bakanlık ile bir protokol imzalamış ve bu protokol çerçevesinde, Bakanlık tarafından belirlenip İLBANK A.Ş.’ye teslim edilen riskli alanlarda, rezerv yapı alanlarında ve riskli yapılarda, İLBANK A.Ş. tarafından geliştirilen projelerden elde edilecek gelirin Banka ve Bakanlık arasında paylaşılması ve İLBANK A.Ş.’nin bu projelerden elde ettiği karın %50’sini Bakanlığın dönüşüm hesabına aktarması kararları alınmıştır. Banka ana sözleşmesine göre; Banka Genel Kurulu tarafından onanan bilançoya göre ortaya çıkan safi kârın %51’i; yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm uygulamaları, harita, imar planı, altyapı ve üstyapı

projeleri ve bu projelerin yapım işlerinin finansmanı, il özel idareleri tarafından yerine getirilen, köylerin teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanı veya finansmandan doğan faizin desteklenmesinde hibe olarak kullanılmak üzere ayrılmaktadır.

Yeni banka kanunu ile birlikte bankanın öz kaynaklarının yeterliliğinin ve devamlılığının sağlanması amaçlanmış ve bankanın faaliyet alanları genişletilmiştir. Bu kapsamda İLBANK A.Ş. bünyesinde, kaynak geliştirme ve kentsel dönüşüm projeleri için, Kaynak Geliştirme Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Bu daire başkanlığı altında yer alan dört müdürlükten birisi de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Müdürlüğü olup, ilgili mevzuatlar çerçevesinde yetki sahibi kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak kentsel dönüşüm projeleri geliştirmek, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile imzalanan protokol çerçevesinde İller Bankası Anonim Şirketi Satış, Kiralama, Kat Karşılığı ve Arsa Satışı Karşılığı Gelir Paylaşımı İhale Yönetmeliği kapsamında uygulamalar yapmak gibi görevler üstlenmiştir. Buna paralel olarak; İLBANK A.Ş. Stratejik Planı'nda (2019-2023) Planlı Şehirler Geliştirilmesini Destekleyen Bir İLBANK amaçlanmış ve bu amaç doğrultusunda "Yerel Yönetimler ve Kamu Kurumları ile Kentsel Dönüşümde Çözüm Ortağı Olunması" hedef olarak belirlenmiştir. "Bankanın finansman ve yatırım programı çerçevesinde, yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm ile ilgili işlerinin ve işlemlerinin hızlandırılması" stratejiler arasında yer almıştır. Bütün tarihsel yapısı ve kurumsal kimliği düşünüldüğünde; İLBANK A.Ş., özellikle yerel yönetimlere farklı konularda sağladığı teknik hizmetler sayesinde, planlama ve altyapı konusunda edindiği bilgi birikimi ve deneyim ile teknik ve finansal olanaklara sahip olması sebebiyle kentsel dönüşüm süreçlerinde potansiyeli yüksek ve önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

### **3.2.3.3 Uluslararası kuruluşlar**

Türkiye'de kentsel dönüşüm projelerinde finansman kaynağı olarak rol almış birçok uluslararası kurum bulunmaktadır. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD), Uluslararası Finans Kurumu (IFC), Dünya Bankası ve bağlı kuruluşları, İslam Kalkınma Bankası, Avrupa Birliği (AB), Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD), Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası (CEB) bu kurumlardan bazılarıdır.

### **3.2.3.4 Halk**

Türkiye’de kentsel dönüşüm süreçlerinde finansal olarak etkin birçok aktör bulunmasına rağmen, mevcut durumda finansmanın en azından belli bir kısmının kullanıcı tarafından sağlanması gerekmektedir. Bu kapsamda çeşitli kanunlarda vatandaşların kentsel dönüşüm kapsamında teşvik edilmesi amacıyla birçok finansal destek ve muafiyet tanımlanmıştır. Kentsel dönüşümün ortaya çıktığı ilk dönemlerden itibaren, devletin çeşitli fonlar ya da kredilerle vatandaşları desteklemek için yardımda bulunduğu görülmektedir.

### **3.2.4 Sosyokültürel olarak etkin aktörler**

Günümüze kadar kentsel alanın şekillenmesinde kamu yararı adına söz sahibi olan yerel yönetimler ve plancılar gibi çeşitli aktörlerin, artık katılımcılığın ve kapsayıcılığın sağlanması adına bazı girişimlerde bulunması gerekmektedir. Bunun en önemli sebeplerinden biri dönüşüm yaklaşımının değişmesi ve kentsel alanların sadece fiziksel yapısıyla değil; sosyal ve kültürel anlamda da değerlendirilmesi ve bütüncül bir bakış açısıyla uygulamaların gerçekleştirilmesi konusundaki fikir birliğidir. Bu anlamda, sosyal ve kültürel dokuyu oluşturan temel aktörün insan olması sebebiyle, insan odaklı ve özgün uygulamaların ortaya çıkması için öncelikle halkın sürece dâhil edilmesi gerekmektedir.

#### **3.2.4.1 Halk**

Kentsel dönüşüm politikasının en önemli aktörleri ağırlıklı olarak dönüşüm alanında önceden yaşayanlar ve dönüşüm alanına yeni yerleşenler şeklinde ön plana çıkan halktır. Halkın, çeşitli platformlarda kentsel dönüşüm projeleri hakkında düşünce ve tepkilerini ifade etmesi, gecekonduların önüne geçmeye çalışması vb. şekillerde süreçte görünür hale geldiği görülmektedir. Bu noktada, halkın büyük ölçüde STK’larla birlikte hareket etmesi, kentsel dönüşüm konusunda geniş bir toplumsal muhalefet olduğunu göstermektedir. Bu tarz olumsuzlukların önüne geçilmesi, bölgenin sosyal yaşantısının ve kültürel yapısının korunması, kapsayıcı ve kabul edilebilir uygulamaların ortaya çıkması için mevcut kullanıcıların (mülk sahipleri, kiracılar vb.) haklarının korunması ve dönüşüm sürecine katılımlarının sağlanması oldukça önemli bir kriter olarak ön plana çıkmaktadır (Kayıkcı, 2013).



### 3.2.5 Profesyonel olarak etkin aktörler

Kentsel dönüşümde çeşitli kurumlar içerisinde veya bağımsız olarak birçok akademisyen, mimar, şehir plancısı, sosyolog gibi farklı meslek gruplarına mensup uzman ve teknokratlar aktif olarak rol oynamaktadır. Kentsel dönüşüm süreçlerinde profesyonel olarak etkin aktörlerin bireysel olarak sürece etkilerinin yanı sıra içinde buldukları kurumlar vasıtasıyla da uygulamalara yön verdikleri söylenebilir. Bu sebeple kurumlar doğrudan doğruya sürecin verimliliğini arttıran ya da sınırlayan bir yapıya sahip olabilirler (Alexander, 2006).

Kentsel dönüşüm uygulamaları, uzun-vadeli projeler olmaları sebebiyle, kurumsal yapılar ve barındırdıkları profesyonel aktörler değişkenlik gösterse bile, farklı ilgi grupları arasında işleyen ortaklıkların oluşturulması ve sürdürülmesini gerektirmektedir. Bu noktada, ilgi grupları tarafından projelerin sahiplenilmesi ve harekete geçirilen ortak çabanın devamlılığının sağlanması oldukça önemlidir (Akkar, 2006).

Özden (2010), kentsel dönüşümde yer alan aktörlerin tutum ve bakış açılarını değerlendirirken; merkezi idareyi güç ve baskı unsuru olarak öne çıktığı, yerel yönetimleri ise katılım ve müzakere süreçlerine kapalı, uzlaşmaya değil ikna etmeye dayalı bir katılım anlayışına sahip oldukları gerekçesiyle eleştirmektedir. Bazı durumlarda dönüşümün ortakları arasında çıkan sorunların kararların uygulanmasında aylarca süren gecikmelere yol açtığını ve bu gibi durumların kamu kaynaklarının israfı anlamına geldiği düşünüldüğünde kurumsal kapasite arttırımının oldukça kritik olduğu görülmektedir. Kurumsal kapasite, karşılıklı etkileşimlere bağlı olarak sürekli olarak kendini yenileyen, bilgiyi üretme ve kullanma kapasitesine sahip, bütüncül bir yapının parçaları olan farklı aktörleri harekete geçirme potansiyeli taşıyan bir ilişkiler ağı bütünüdür (Healey vd., 2003). Buna paralel olarak kurumların toplumun tamamı ve toplumu oluşturan dinamiklerinden bağımsız çalışan yapılar olarak değil gücünü ve kapasitesini toplum ve dinamiklerinden alan yapılar olarak ön plana çıkmaları gerekmektedir (Healey vd., 2002). Bu kapsamda, güçlü bir kurumsal kapasite yaratmanın zorluğunun yanı sıra kurumun bu kapasiteyi işletebilecek finansal kaynaklara sahip olup olmadığının da kritik derecede önemli olduğu kabul edilmelidir (Rydin ve Pennington, 2000).

Buna ek olarak tek tip toplu konut alanı yaklaşımı ile kentlerin dönüştürülürken kimliklerini ve özgün niteliklerini kaybetmesi, kamusal faydalar içermesi beklenen

kentsel dönüşüm projelerinin daha çok özel sermaye gruplarına hizmet etmesi ve mühendislik hesapları ile yeterli sayıda daire üretebilme hedefiyle hareket edilmesi, kentsel dönüşüm uygulamalarının bütüncül bir planlama çerçevesinde ele alınmaması; kentsel dönüşümün profesyonel olarak etkin aktörlerinin benimsediği yaklaşımlarla ilgili dile getirilen eleştiriler arasında yer almaktadır (Özden, 2010). Kapsamlı ve bütüncül bir kentsel dönüşüm politikasının oluşması ancak stratejik vizyon ve buna bağlı olarak tanımlanmış eylemlere bağlıdır. Bu kapsamda, farklı aktörlerin sürece ne zaman, nasıl dâhil olacakları, aktörler arası çelişen beklentilerin nasıl çözüme ulaştırılacağı (Boons ve Spekkink, 2012) ve sürecin bir bütün olarak nasıl yönetileceğinin net bir şekilde tarif edilmesi gerekmektedir.

### **3.3 Kentsel Dönüşüm Finansmanı**

Türkiye’de “Kentsel Dönüşüm Finansmanı” kavramı genellikle devletin riskli yapı sahiplerine ve riskli yapılarda oturan kiracılara sunduğu finansal destekler olarak ele alınsa da, aslında; ‘fon kaynakları’, ‘kaynağı sağlayan’ ve ‘kaynağı kullanan’ aktörleri içeren bir sistemi ifade etmektedir. Bu sistemin iyi kurgulanmış ve sürdürülebilir olması, başarılı dönüşüm uygulamalarının ortaya çıkmasında birinci derece öneme sahiptir. Finansmanın olmadığı ya da yetersiz olduğu kentsel dönüşüm uygulamalarında, sürdürülebilirliği sağlamak ve başarılı sonuçlar elde edebilmek oldukça zorlaşmakta hatta imkânsız hale gelebilmektedir. Kentsel dönüşümün en önemli bileşenlerinden biri olan finans ve kaynak yönetimi diğer tüm bileşenlerin işleyişini doğrudan etkileme özelliğine sahip olması sebebiyle de ön plana çıkmaktadır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015). Bu sebeple; kentsel dönüşümde başarılı ve sürdürülebilir uygulamaların ortaya çıkması için güçlü bir finansal yapının kurgulanması gerekmektedir.

Türkiye’deki finansal yapıya bankacılığın hâkim olması dolayısıyla geleneksel olarak finansman sorunlarının çözümünde bankalardan elde edilen krediler yaygın olarak kullanılmaktadır. İnşaat sektöründe ya kredi yoluyla finansman sağlanmakta ya da kat karşılığı yöntemiyle firmalar projeleri finanse etmektedir. Kat karşılığı karşılığı modeliyle kullanıcının mevcut yapı kullanım alanını elde etmesi sağlanırken, yatırımcı inşaat firmalarının maliyeti karşılaması ve kazanç elde etmesi gerekmekte ve bu durum imar planları üzerinde baskı yaratmaktadır. Sonuç olarak, yüksek oranlarda imar hakkı (emsal) artışı ile finansman açığı kapatılmaktadır. Bu

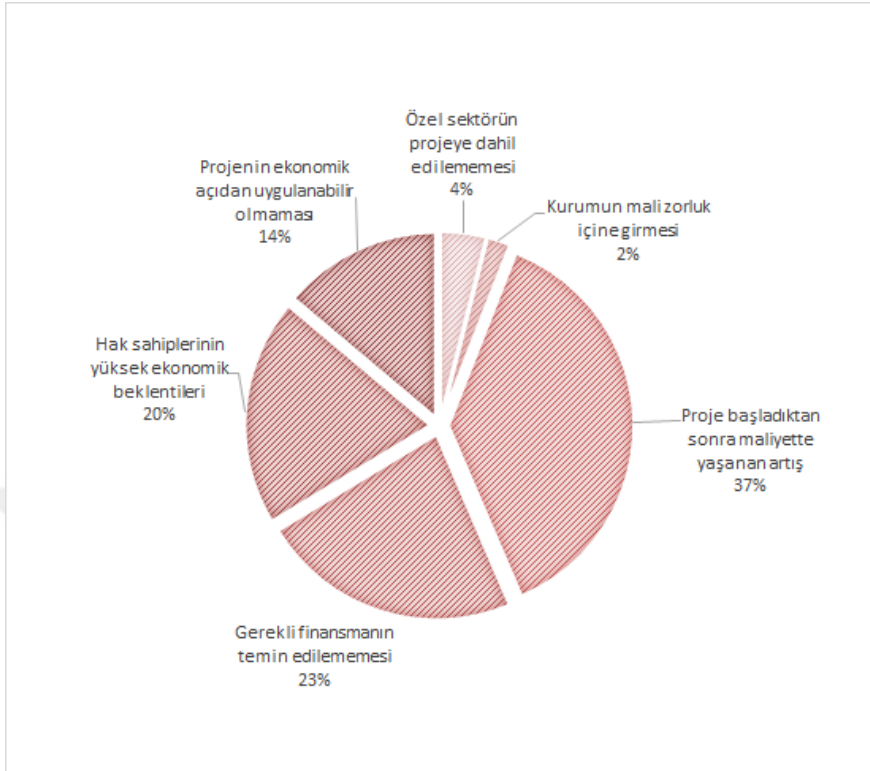
durum, hem finansal olarak hem de kentleşme açısından sürdürülebilir olmayan olumsuz deneyimler ortaya çıkarmaktadır (Tanınmış Yücememiş & Kurt, 2021).

Finansmanın imar artışı ile sağlanamadığı, getirisi düşük bölgelerde ise faiz destekli krediler en önemli finansal araç olarak ön plana çıkmaktadır. Gerçek ve tüzel kişilere kira yardımları ile bankalardan, belediyelere ise İller Bankası'ndan veya bankalardan kullandığı kredilere Kentsel Dönüşüm Özel Hesabı'ndan faiz desteği verilmektedir.

Özet olarak; Türkiye'de kentsel dönüşüm projelerinin finansmanı genellikle banka kredileri, kat karşılığı yöntemi ve devlet destekleri ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Finansman ihtiyacı; bankalar, yatırım bankaları, faktöring şirketleri, finansal kiralama şirketleri ve konut finansman şirketleri aracılığıyla çözülürken öz kaynak kullanımının sınırlı olmasından dolayı proje üzerinden satış ve finansal kiralama yöntemleri de yaygın olarak kullanılmaktadır (Makas, 2012).

Yücememiş ve Kurt (2021), Türkiye'de kentsel dönüşümün finansmanında kullanılan modelleri inceledikleri bir çalışmada, yaptıkları mülakatların %96'sında kamu desteği olmayan çalışmalarının çok yavaş ilerlediğinin hatta birçok kentsel dönüşüm firmasının piyasadaki daralmayla birlikte finansal çıkmaza girdiğinin ifade edildiğini belirtmiştir. Katılımcılara göre bunun sebepleri; rant odaklı, finansmanın imar hakkı artışı ile çözülmeye çalışıldığı ve kentsel dönüşüm firmalarının kurumsal ve sermaye yapılarının dayanıklılığının dikkate alınmadığı bir dönüşüm yaklaşımının benimsenmesidir. Araştırma kapsamında modellerin, mevcut ekonomik koşullar dikkate alındığında tek başlarına yeterli olmadıkları ifade edilmiş; finansmana tüm paydaşların adil bir şekilde dâhil olması ve finansman kaynaklarında çeşitliliğin sağlanmasının kentsel dönüşümün finansman kurgusunun başarısında belirleyici olduğu vurgulanmıştır (Yücememiş & Kurt, 2021). Araştırmada, kentsel dönüşüm deneyimi olan 264 kurumun %88'i kentsel dönüşüm uygulama süreçlerinde zorluklarla karşılaştığını ifade etmiş; kurumların karşılaştıkları zorluklar finansman temini, maliyet artışı, uzlaşma süreçleri, kurum içi faktörler, kurumlar arası işbirliği, teknik aksaklıklar ve yargı kuralları şeklinde sınıflandırılmıştır. Kurumlar tarafından projelerin kesintiye uğrama gerekçelerinin %58'i ekonomik & finansal, %21'i teknik, %13'ü hukuki, %5'i bürokratik, %3'ü kurumsal ve diğerleri politik olmak üzere toplam 534 gerekçe belirtilmiştir. Aşağıdaki grafikte ekonomik ve finansal gerekçeler detaylandırılarak gösterilmiştir. Grafığe göre; proje başladıktan sonra

maliyetlerde yaşanan artış ile proje için gerekli finansmanın temin edilememesi ana sorunlar olarak ön plana çıkmaktadır.



**Şekil 3.3 :** Kentsel dönüşüm projelerinin kesintiye uğramasının ekonomik gerekçeleri, Yücememiş ve Kurt (2021)'den yararlanılmıştır.

Kentsel dönüşüm projelerine finansal destek sağlayan aktörler; kamu kurumları, özel şirketler ve uluslararası kurumlardır. Kamu kurumları içinde en fazla öne çıkan aktörler TOKİ, İLBANK A.Ş., yerel yönetimler ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'dır.

Alt gelir grubuna yönelik peşinatsız, uzun vadeli ve düşük aylık taksit ödemeleri ile konut üreten ve kamu-özel sektör ortaklığı ile yüksek gelir grubu için projeler geliştiren TOKİ; bu projelerden elde ettiği gelirleri toplu konut projelerinde kullanmaktadır. 2001 yılından önce 'Toplu Konut Fonu' ile projelerini finanse ederken fonun kaldırılmasıyla birlikte; TOKİ'nin finansman kaynaklarını bütçeden tahsis edilen ödenek, satışı yapılan konut, arsa ve arazilerin satış ve kira gelirleri, açılan kredilerin geri ödemeleri ve faiz gelirleri oluşturmaktadır (Tüzer, 2015).

Ağırlıklı olarak yerel yönetim yatırımlarını finanse eden ve yerel yönetimlere piyasa koşullarına göre daha uzun vadeli ve daha düşük faiz oranlı finansman sağlayan İLBANK A.Ş., devlet kaynaklarının yerel yönetimlere aktarılması, yerel yönetim projelerine teknik ve finansal destek sağlanması, imar planlarının yapılması gibi

birçok konuda hizmet vermektedir. Tüm bu hizmetlerinin yanında; 15.01.2013 tarihinde T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile imzaladığı protokol çerçevesinde, kentsel dönüşüm projelerinin finansmanı konusunda da önemli bir rol üstlenmiştir (Özkuş, 2017).

Yerel yönetimler özellikle TOKİ ve özel sektör girişimcileri ile ortaklıklar kurarak pek çok proje yürütmektedir. Alanın boşaltılıp genel altyapının hazırlanması, hak sahibi görüşmelerinin yapılması gibi konularda ana finansöre destek olan yerel yönetimler, arsa değerinin yüksek olduğu alanlarda özel sektör ile ortaklıklar kurarak projeleri finanse edebilirken arsa değerlerinin düşük olduğu alanlarda finansman sıkıntısı çekmekte ve merkezi yönetime bağılı kurumlardan destek almaktadırlar. Arsa değerlerinin düşük olduğu birçok alan olduğu düşünöldüğünde, merkezi yönetime bağılı kurumların kentsel dönüşüm konusundaki ihtiyaca yetişmekte zorluk çektiğı söylenebilir. Bu anlamda yerel yönetimlerin bazı öncelikler belirleyerek, merkezi yönetimi yönlendirmesi, kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlayacaktır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ise yaptığı yasal düzenlemeler ve kentsel dönüşüm projeleri için her yıl aktardığı ciddi kaynak miktarı ile kentsel dönüşüm finansmanında ön plana çıkan en önemli kurum olmuştur.

Genel olarak, kentsel dönüşüm projelerinin finansmanı; arsa değerinin yüksek olduğu alanlarda daha çok özel sektör veya kamu-özel ortaklıklarıyla sağlanırken, arsa değerinin daha düşük olduğu alanlarda mevzuata göre Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İLBANK A.Ş. ve TOKİ'den elde edilen kaynaklarla sağlanmaktadır. Bu kaynakların toplandığı bir havuz fon niteliğinde olan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı; 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürölmesi Hakkında Kanun kapsamında kentsel dönüşüm hizmetlerinin finansmanı için oluşturulmuştur (Özkuş, 2017).

Kamu kurumlarından aktarılan kaynaklara ek olarak, doğrudan finansman ihtiyacının olduğu alanlarda, projelerin finansal açıdan sürdürülebilirliğinin sağlanması için uluslararası kaynaklardan faydalanılmaktadır (Özkuş, 2017). Türkiye'de dış finansman temini ile ilgili iş ve işlemler 17.12.2009 tarih ve 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" kapsamındaki "Dış Finansman Sağlanmasına İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik" ile

düzenlenmektedir. Yönetmeliğe göre dış finansman temini; doğrudan Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı tarafından veya dış finansman teklifinin yüklenici firma tarafından temin edilmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Her iki durumda da son karar mercii T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı olmaktadır. Müsteşarlık, projenin uygunluğu için Kalkınma Bakanlığı'ndan görüş almakta ve onaylanması halinde uluslararası kredili ihale izni elde etmektedir (Özkul, 2017).

Türkiye'ye dış finansman kaynağı sağlamış veya sağlama potansiyeline sahip olan başlıca uluslararası kurum ve kuruluşlar; Dünya Bankası ve bağlı kuruluşları, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD), Uluslararası Finans Kurumu (IFC), Avrupa Birliği (EU), Avrupa Yatırım Bankası (EIB), Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD), Avrupa Konseyi Kalkınma Bankası (CEB), Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) ve İslam Kalkınma Bankası'dır. Dünya Bankası, Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı, Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası gibi kuruluşların son yıllardaki genel eğilimleri incelendiğinde; Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, daha çok şehirlerin sosyo-ekonomik yapılarının ve altyapılarının geliştirilmesi, afet riski envanterlerinin çıkarılması, çevresel sürdürülebilirlik ve çevre yönetimi gibi konulardaki projelere destek verdikleri, dolayısıyla kentsel dönüşüme yönelik çalışmalara dolaylı yollardan katkıda buldukları gözlemlenmektedir (Özkul, 2017).

Kentsel dönüşüm finansmanına katkı sağlayabilecek diğer unsur ise değer artış payıdır. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2000), "Mahalli idarelerin imar ve altyapı faaliyetlerinin finansmanında kullanılmak üzere merkezi ve yerel yönetimlerin çeşitli faaliyetleri sonucu oluşan kentsel rantların vergilendirilmesi sağlanacaktır." ifadesi yer almaktadır. Buradaki temel amaç, imar değişiklikleri ile elde edilen rantın, kentin ekonomik, sosyal ihtiyaçlarının finanse edilmesinde kullanılması sayesinde daha fazla kamu yararına hizmet etmesini sağlamaktır (Ökmen ve Yurtsever, 2010). Bu nedenle son yıllarda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından "Değer Artış Payı" başlığı altında birtakım çalışmalar yapılmış ve bu çalışmalar kanun taslağı haline getirilmiştir. Yapılmak istenen bu yeni düzenlemelerle, hem yerel yönetimlere hizmetleri için, hem de kaynak sıkıntısı çeken kentsel dönüşüm projelerine finansman sağlamak için kaynak aktarılması amaçlanmaktadır.

2020 tarih ve 31245 sayılı resmi gazetede yayınlanan "İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik" kapsamında uygulama imar planı değişikliği sonucu taşınmazda meydana gelecek değer artışının değer artış payı

olarak kamuya kazandırılmasında; bu payın kapsamı, tespiti, kesinleşmesi, ödenmesi ve dağıtımına ilişkin iş ve işlemler ile diğer iş ve işlemlere yönelik usul ve esasları belirlenmiştir.

Taşınmaz maliklerinin tamamının talebi üzerine yönetmelikte belirtilen şekilde gerçekleştirilecek plan değişiklikleri sonucunda değerinde artış olan taşınmazın artan değerinin tamamı ve mahkemece imar planı iptal edilerek plansız kalan taşınmazlarda, idareye sunulan yeni plan teklifleri ile iptal edilen plan koşulları arasındaki değer farkı değer artış payına konu edilmektedir.

Başvuru sahibi tarafından yatırılan değer artış payının büyükşehir belediyesinin olduğu illerde %25'i, büyükşehir belediyesi olmayan illerde %30'u Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'na aktarılmaktadır. Bakanlıkça onaylanan imar planı değişikliğinden kaynaklanan değer artışının ise %75'i Bakanlığın Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'na aktarılmaktadır.

Parsellerde oluşacak değer artışının kamuya aktarılması ile kentsel dönüşüm projeleri için finansal kaynak oluşturulmaktadır. Bu sayede arsa değerinin yüksek olduğu alanlardan elde edilen değer artış payı; arsa değerinin düşük olduğu alanlardaki projelere finansal kaynak yaratılması için kullanım imkânı oluşturmaktadır.

Özet olarak, Türkiye'de kentsel dönüşüm finansmanının mevzuatın belirlediği çeşitli aktörler aracılığı ile sağlandığı görülmektedir. Bununla birlikte finansmanın yönetiminde stratejik olarak belirlenmiş bir yol veya bütüncül bir modelin varlığından bahsetmek mümkün değildir. İlk bakışta anlaşılan, okunabilir ve bütüncül bir model bulunmasa da, zaman içinde yaşanan deneyim ve geliştirilen mevzuat sonucunda ortaya çıkan durumda; kentsel dönüşüm finansmanının merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki kademedede yönetildiği görülmektedir. Bu sebeple, tez kapsamında kentsel dönüşüm finansmanının yönetimini anlamak adına; merkezi yönetimin rolü ve merkezi yönetimin 6306 sayılı kanuna göre yoğun bir şekilde gerçekleştirilen dönüşüm uygulamalarının finansmanı için oluşturduğu bir havuz fon niteliğinde olan "Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı" ilk alt başlık olarak ele alınmıştır. İkinci alt başlık ise; yerel yönetimlerin rolü ile 2019 yılında dönüşümün hızlandırılması ve etkililiğinin artırılması için merkezi yönetimin yerel yönetimlerden hazırlamalarını talep ettiği "Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri" olarak belirlenmiştir.

### 3.3.1 Merkezi yönetimin rolü ve “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı”

Merkezi yönetimlerin kentsel dönüşüm finansmanının oluşumunda yönlendirici ve denetleyici bir rolü bulunmaktadır. Bu durum yasal mevzuat ile desteklenerek, merkezi yönetime, kentsel dönüşüm finansman oluşumuna, bütçenin yönetimini sağlama ve bütçe ayırarak direk olarak katkıda bulunma rolleri verilmiştir. Merkezi yönetimin bu iki rolü birlikte üstlenerek ortaya çıkardığı “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı”, dönüşüm faaliyetleri ile ilgili gelirlerinin elde edilmesi, tahsili ve takibi konusunda bütüncül bir yaklaşım içermesi yönünden oldukça önemlidir. Ancak, oluşturulan bu fonun kentsel dönüşümden kastı yalnızca 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’a göre yapılan uygulamalar olması sebebiyle, ortaya çıkan bütüncül çerçevenin aslında kentsel dönüşüm uygulamalarının tamamını kapsamadığı görülmektedir. 5393 sayılı kanuna göre “kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı” ya da 5366 sayılı kanuna göre “yenileme alanı” ilan edilerek yapılan dönüşüm uygulamaları, bu fon kapsamında sağlanan finansmandan yararlanamamaktadır. Bununla birlikte 6306 sayılı kanunla birlikte dönüşüm uygulamalarının hızlanarak yaygınlaşması göz önüne alındığında, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’nın kentsel dönüşüm faaliyetlerinin büyük çoğunluğunu oluşturan uygulamalar için bir finansman desteği oluşturduğu görülmektedir.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun’un 7. Maddesinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı gelirlerinin elde edilmesi, tahsili ve takibi ile bu hesaba bütçeden aktarılan tutarların dönüşüm faaliyetleri kapsamında yürütülecek hibe veya borç verme programlarında kullanımı, her türlü yapım, mal ve hizmet alımına ilişkin taahhütlere girilmesi, giderleştirilmesi, muhasebeleştirilmesi, denetimi ve özel hesabın işleyişine ilişkin diğer usul ve esasları, Hazine ve Maliye Bakanlığının uygun görüşünü alarak belirlemeye yetkili” kılınmıştır.

6306 sayılı kanunun 7.ve 8. maddelerine dayanarak 2017 tarih ve 29990 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği’nin amacı “dönüşüm projeleri özel hesabı gelirlerinin elde edilmesine, tahsili ve takibi ile bu hesaba bütçeden aktarılan tutarların dönüşüm faaliyetleri kapsamında yürütülecek hibe veya borç verme programlarında kullanılmasına, her türlü yapım, mal ve hizmet



alımına ilişkin taahhütlere girişilmesine, giderleştirilmesine, muhasebeleştirilmesine, denetimine ve özel hesabın işleyişine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.”

Yönetmeliğin 4. Maddesine göre ilgili yıl genel bütçesinin (B) işaretli cetvelinde Afet Riski Altındaki Alanların Dönüşüm Gelirleri adı altında özel gelir olarak;

- Çevre Kanunu gereğince, çevre katkı payı ve idari para cezası olarak tahsil edilerek genel bütçeye gelir kaydedilecek tutarın %50’si,

- Orman Kanunu’na göre Hazine adına orman dışına çıkarılan yerlerin satışından elde edilen ve Vakıflar Genel Müdürlüğüne aktarılacak tutardan sonra kalan kısmın, %90’ını geçmemek üzere Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen orana tekabül eden tutar (2012 tarih ve 6292 sayılı Kanununun 8 inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre Bakanlık tarafından proje alanı olarak belirlenen alanların değerlendirilmesinden elde edilen gelirler hariç),

- İller Bankası Anonim Şirketinin hazine gelirleri ve faiz gelirleri dışındaki banka faaliyetleri de dâhil olmak üzere yapacağı faaliyetlerden elde edeceği kârın %50’si gelir gerçekleşmesine bağlı olarak merkez muhasebe birimince kaydedilmektedir.

Kanunda öngörülen amaçlar için kullanılmak üzere özel hesaba kaydedilen gelirler ve özel hesaptan yapılacak harcamalar yönetmelikte belirlenmiştir. Kanun kapsamındaki ödeneklere ilişkin iş ve işlemler Bakanlık Strateji Geliştirme Başkanlığı’na takip edilmektedir. Aşağıda yer alan şemada, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’nı oluşturan kaynaklar ve bu hesaptan kaynak aktarımı yapılabilecek kurumlar yer almaktadır.

## Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı



\* Oran Cumhurbaşkanlığı kararı ile belirlenir

\*\* 26/1/2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun

\*\*\* Cumhurbaşkanlığı yetkilidir

**Şekil 3.4 : Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'nı oluşturan kaynaklar ve kaynakların aktarılacağı kurumlar, yazar tarafından oluşturulmuştur.**

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı merkezi yönetim düzeyindeki çeşitli kamu kurumlarından ayrılan kaynaklarla oluşturulmakta ve 6306 sayılı kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan İller Bankası,

TOKİ ve yerel yönetimlere kaynak aktarımı yapılabilmektedir. Böylece, merkezi yönetimin oluşturduğu havuz fonunun, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim için bir finansman kaynağı olduğu görülmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın (2021c) Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu'na göre; İller Bankası, TOKİ ve Belediyelere, kentsel dönüşüm kapsamındaki projeler için 356 milyon 966 bin TL kaynak aktarımı sağlanmıştır. Türkiye genelinde 2021 yılının ilk altı ayında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabından toplamda 1 milyar 22 milyon 404 bin TL harcanırken; ikinci altı aylık dönem için yaklaşık 1,1 Milyar TL harcanması planlanmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021c).

Kanunda belirtilen kamu kurumlarından elde edilerek, dönüşüm gelirleri olarak ilgili yıl genel bütçesine gelir olarak aktarılan kaynaklar ile proje sahiplerine çeşitli finansal destekler sağlanmaktadır. Bu destekler; bireysel başvurular sonucu sağlanan kira yardımı, kredi faiz desteği, yıkım kredisi ve tespit kredisi ile firmalara sağlanan KDV uygulaması ve vergi harç muafiyetleri olarak sıralanabilir.

Özel hesaptan kullanılacak krediler konut ve işyeri kredileri ile yıkım kredileri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu kredilerin geri ödemeleri özel hesaba gelir olarak kaydedilmekte ve brüt inşaat alanlarına göre taksitlendirmeleri yapılmaktadır.

Yıkım kredilerinin geri ödemelerinde kredi borcu en fazla 24 ay taksitlendirilebilmektedir. Konut ve işyeri kredilerinde ise; 100 m<sup>2</sup> ye kadar olan konutlar için (100,99 m<sup>2</sup> dahil) 120 aya, 101-150 m<sup>2</sup> konutlar için (150,00 m<sup>2</sup> dahil) 84 aya, 150 m<sup>2</sup> den büyük konutlar için 60 aya, 50 m<sup>2</sup> ye kadar olan işyerleri için (50,99 m<sup>2</sup> dahil) 48 aya, 50 m<sup>2</sup> den büyük işyerleri için 36 aya kadar taksitlendirme imkânı sunulmaktadır. Güncellenmiş kredi borcunun belirtilen taksit sürelerine bölünmesi ile borçlunun ödemesi gereken aylık taksit tutarı hesaplanmaktadır. Kredi borcu, genel olarak her güncelleme döneminde brüt inşaat alanına göre güncelleme oranının uygulanması suretiyle güncellenmektedir. Geri ödemelerde ilk taksit, kredi sözleşmesinin imzalandığı tarihi takip eden ay içerisinde ödenmekte ya da kredi sözleşmesinde belirtilmek şartıyla bu aydan itibaren en geç 24 ay sonra başlatılabilmektedir.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından sağlanan diğer finansal destekler kira yardımları ve faiz destekleridir. Gerçek ve tüzel kişilere, belediyelere

bankalardan ya da İller Bankası'ndan kullandıkları krediler için Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan faiz desteği verilmektedir. Kanuna göre, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aynı kişiye hem kira yardımı ve hem de faiz desteği yapılamamaktadır. Buna ek olarak; yerel yönetimler ya da TOKİ 6306 sayılı kanuna göre yaptıkları uygulamalarda kendi bütçelerinden kira yardımı yapabilmektedir.

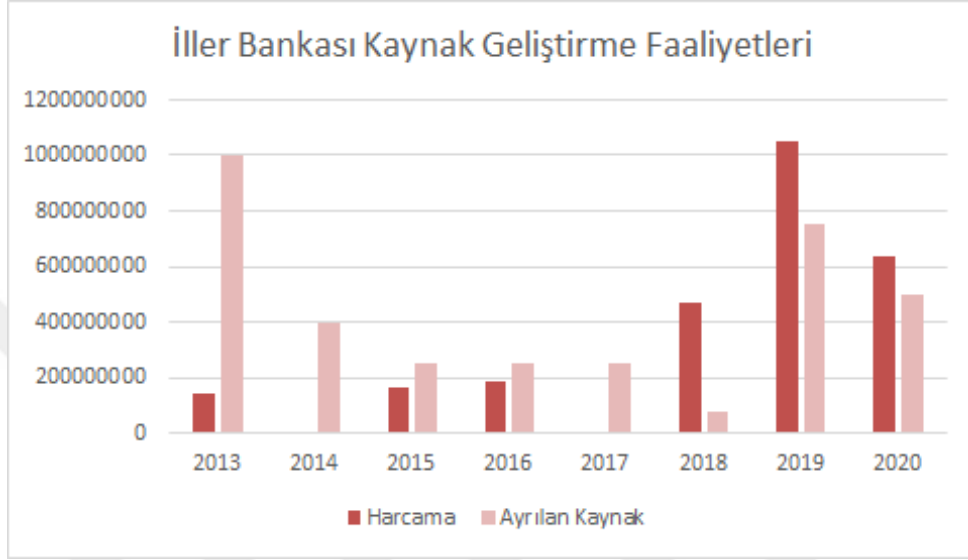
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2020c; 2021c) Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu'na göre, 2020 yılında hak sahiplerine 10 milyon 502 bin TL, 2021 yılında ise 8 milyon 465 bin TL faiz desteği verilmiştir. Türkiye genelinde 2020 yılında 316 Milyon 852 bin TL, 2021 yılında ise 454 Milyon 913 bin TL (Temmuz 2021) kira yardımı yapılmıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı; 2020c; 2021c) Kentsel Dönüşüm uygulamaları kapsamında 170 milyon 699 bin TL kamulaştırma yapılmış, 31 milyon 361 bin TL hizmet alımı yapılmıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021c).

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı dışında merkezi yönetimin kentsel dönüşüm finansmanında kolaylaştırıcı bir rolü bulunmaktadır. Çeşitli teşvikler ve muafiyetler ile dönüşüm projelerinin finansmanına katkıda bulunan merkezi yönetim, kimi zaman imar haklarının artırılması ile kimi zaman da faiz destekli krediler ile finansmanın oluşumuna katkıda bulunmaktadır. Merkezi yönetimin bu konudaki uygulayıcı kurumları TOKİ ve İller Bankası'dır.

İller Bankası, 6306 ya da 5393 sayılı kanun kapsamında ilan edilen uygulama alanlarında, T.C. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve / veya Belediyeler ve / veya yetkili kurum / kuruluşlarla işbirliği ile yapılan protokoller kapsamında, kentsel dönüşüm projeleri gerçekleştirmektedir. 2020 yılı içerisinde kentsel dönüşüm projeleri kapsamında 282.645 bin TL harcama yapılmıştır (İLBANK, 2020).

6306 sayılı kanun kapsamında projeler gerçekleştiren ve gerçekleştirdiği gayrimenkul projelerinden elde edilen kârın yarısını kentsel dönüşüm projelerinde kullanılmak üzere Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'na aktaran İller Bankası, kaynak geliştirme faaliyetleri kapsamında, yerel yönetimler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ortak gayrimenkul projeleri geliştirerek banka gelirinin önemli düzeyde artırılmasına yönelik kentsel dönüşüm proje faaliyetleri ile arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı faaliyetlerini yürütmektedir. Kentsel dönüşümün proje ve uygulama aşamalarında yer alarak elde ettiği gelirlerle yerel yönetimlere önemli bir

destek ve birikim sağlamaktadır. İller Bankası'nın kaynak geliştirme faaliyetleri kapsamında; “kentsel dönüşüm projeleri”nin yanı sıra; “arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı ihaleleri”, “gayrimenkul satışı” ve “belediyeler, kamu ve özel kuruluşlar ile şahıslarla yürütülen projeler” gibi faaliyetler yer almaktadır. Bu kapsamda, İller Bankasının yıllara göre kaynak geliştirme faaliyetleri için kullanılması planlanan kaynaklar ve gerçekleştirilen harcamalar aşağıdaki görselde yer almaktadır.



Şekil 3.5 : İller bankası kaynak geliştirme faaliyetleri, İLBANK (2020)'den uyarlanmıştır.

İller Bankası, mülkiyetinde bulunan ve teknik danışmanlık hizmeti karşılığında bedelsiz olarak elde ettiği gayrimenkuller üzerinde doğrudan satış, gelir paylaşımı ve kat karşılığı yöntemleriyle gayrimenkul yatırım işlemleri gerçekleştirmektedir. Bu satış işlemlerinden 2020 yılı içerisinde 191.723 Bin TL gelir elde edilmiştir (İLBANK, 2020).

İller bankası, Genel Kurul tarafından onanan bilançoya göre ortaya çıkan safi kârın %51'ini; yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm uygulamaları, harita, imar planı, altyapı ve üstyapı projeleri ve bu projelerin yapım işlerinin finansmanı, il özel idareleri tarafından yerine getirilen, köylerin teknik ve sosyal altyapı hizmetlerinin finansmanı veya finansmandan doğan faizin desteklenmesinde hibe olarak kullanmaktadır.

TOKİ, Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanım Şekline İlişkin Yönetmeliğin 4. Maddesi kapsamında, gecekondular ile afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi ve iyileştirilmesi amacıyla finansman sağlamaktadır. TOKİ'nin finansman kaynaklarını bütçeden tahsis edilen ödenek, satışı yapılan konut, arsa ve

arazilerin satış ve kira gelirleri, açılan kredilerin geri ödemeleri ve faiz gelirleri oluşturmaktadır (Tüzer, 2015). Ayrıca, tarihi doku ve yöresel mimarlığın korunup yenilenmesine yönelik uygulamalar için kredilendirme ve sübvansiyon yapmak da TOKİ'nin görevleri arasında sayılmıştır.

Özet olarak, ortaya çıkan mevcut durumda merkezi yönetimin kentsel dönüşüm finansmanını oluşturup yönlendiren ana aktörleri olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, TOKİ ve İLBANK A.Ş. aracılığı ile çeşitli finansal destekler, muafiyetler ve doğrudan kaynak ayırma aracılığı ile finansmanın yönetimi sağlanmaktadır. Merkezi yönetimin kentsel dönüşüm finansmanı modeli aşağıda yer almaktadır.



\* Hazine gelirleri ve faiz gelirleri dışındaki banka faaliyetleri ile 25/1/2011 tarihli ve 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanununun 3. maddesinin 1. fıkrasına göre yapacağı faaliyetlerden elde edeceği kârın %50'si Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'na gelir olarak kaydedilmektedir.

\*\*Genel Kurul tarafından onanan bilançoya göre ortaya çıkan safî kârın %51'i yerel yönetimlere hibe edilmektedir.

**Şekil 3.6 : Merkezi yönetimin kentsel dönüşüm finansman modeli, yazar tarafından oluşturulmuştur.**

Merkezi yönetim düzeyinde ortaya çıkan kentsel dönüşüm finansman modeline göre, en fazla kullanılan araç finansal destekler olarak ön plana çıkmaktadır. Buna paralel olarak, Şehircilik Şûrası raporuna (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2017) göre, konut kredilerinde sağlanan faiz desteğinin yaygınlaştırılması ve alan bazlı dönüşümlerde proje geliştiricisi kurumlara da kredi desteği verilmesi önerilmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler ve diğer aktörler üzerindeki etkisi düşünüldüğünde, bu tür finansal desteklerin çeşitlendirilerek artırılması kentsel dönüşüm projelerinde uygulama kolaylığının sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

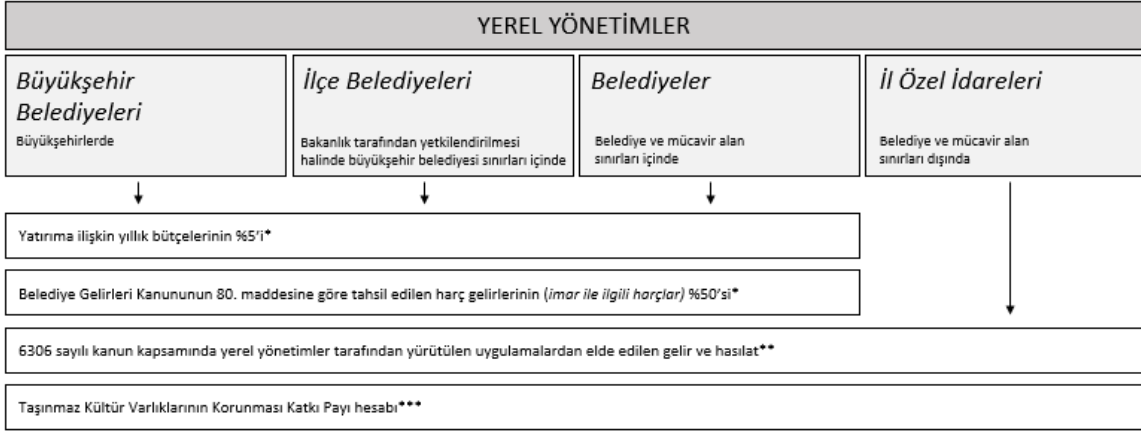
### 3.3.2 Yerel yönetimin rolü ve “Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri”

Yerel yönetimler, zaman içinde ortaya çıkan mevzuatla birlikte, kentsel dönüşüm uygulamalarının en önemli yürütücüleri arasında yer almaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu’nda büyükşehir belediyeleri kentsel dönüşüm konusunda yetkilendirilirken, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile ilk kez belediyelere kentsel dönüşüm konusunda görevler verilmiş; belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise İl Özel İdareleri görevlendirilmiştir. 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlık Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun ile birlikte, yerel yönetimler, tarihi kentsel dokuya sahip alanlarda yenileme yapabilme yetkisi elde etmiştir. Son olarak, yerel yönetimler, 6306 sayılı kanun kapsamındaki afet riskli alanlarda dönüşüm projeleri gerçekleştirmektedir.

Temelde mevzuatın sunduğu seçeneklere göre 5393, 5366 ve 6306 sayılı kanunlara göre kentsel dönüşüm uygulamalarını yürüten yerel yönetimler, zaman zaman projelerin finansmanı konusunda karşılaşılan zorluklar sebebiyle kısıtlanmaktadır.

Kendi kaynakları yeterli olan yerel yönetimlerin, kentsel dönüşüm projeleri konusunda daha aktif oldukları görülmektedir. Finansman konusunda dezavantajlı ve dışarıdan finansman desteğine ihtiyaç duyan yerel yönetimler ise merkezi hükümete ya da özel sektöre borçlanma yoluyla sürece başka aktörleri dâhil etmektedirler. Yerel yönetimlerin dış borçlanmasında yetki büyük ölçüde kendi kurumları arasında dağılmıştır. Dış borçlanmada izin konusunda belediye meclisi kararı (nitelikli çoğunluk aranmaz) ve Hazine Müsteşarlığı’nın izni gerekirken İçişleri Bakanlığı’nın iznine gerek yoktur. Bununla birlikte, yerel yönetimler dış borçlanmayı bir finansman yöntemi olarak yeterince sık kullanmamaktadır. Dış borçların geri ödenmesinin uzun yıllar sürmesi sebebiyle, siyasi ve sosyal gerekçelerle çok fazla tercih edilmediği görülmektedir.

Mevcut durumda yerel yönetimin kentsel dönüşüme ayırdığı kaynaklar yasal mevzuatta belirlenmiştir. Buna göre ortaya çıkan finansman modeli aşağıdaki görselde yer almaktadır.



\*6306 sayılı kanunda öngörülen uygulamalar için ayrılır.

\*\* Yerel yönetimler tarafından yürütülen uygulamalara Bakanlıkça kaynak aktarımı yapılmış ise, bu uygulamalardan elde edilecek gelir ve hasılatın belirli bir oranının dönüşüm projeleri özel hesabına gelir olarak kaydedilmesi yönünde Bakanlık ile idare veya TOKİ arasında protokol düzenlenebilir.

\*\*\*Kültür varlıklarını korumak ve asıllarına uygun şekilde restore etmek için belediye sınırları içindeki gayrimenkullerden alınan emlak vergisinin %10'unu ifade eder.

**Şekil 3.7 : Yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm finansman modeli, yazar tarafından oluşturulmuştur.**

6306 sayılı kapsamında uygulamada bulunacak olan belediyelerin, yatırıma ilişkin yıllık bütçelerinin %5'i ile 26.05.1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 80 inci maddesi uyarınca tahsil edilen harç gelirlerinin %50'sini, bu kanunda öngörülen uygulamalara ayırmak zorunluluğu bulunmaktadır. Aynı şekilde yerel yönetimlerin, bu kanun kapsamında yürütülen uygulamalardan elde edilen gelir ve hasılatları, 6306 sayılı kanuna göre yapılacak dönüşüm uygulamalarında kaynak olarak kullanılmaktadır. Ayrıca merkezi yönetim bu kanun kapsamında kredi desteği, faiz desteği, çeşitli harç, vergi ve ücretlerden muafiyetler sağlayarak yerel yönetimleri finansal olarak desteklemektedir.

5393 sayılı ve 5366 sayılı kanunlar kapsamında mevcut yasal mevzuatın tanımladığı herhangi bir kaynak ayırma ya da oluşturma biçimi bulunmamaktadır. Bu sebeple yeterli finansmanı bulunmayan yerel yönetimler TOKİ, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve İLBANK A.Ş. gibi kuruluşlarla ortak proje yürütme yöntemiyle dönüşüm uygulamaları gerçekleştirmektedir. Buna ek olarak 5366 sayılı kanuna göre yenileme alanı ilan edilen alanlardaki uygulamalar her türlü vergi, resim, harç ve ücretlerden ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinden muaf tutulmuştur. Kültür varlıklarını korumak ve asıllarına uygun şekilde restore etmek için oluşturulan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payı ise yenileme faaliyetlerinde kaynak olarak kullanılabilir. Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Ait Katkı Payına Dair Yönetmelik kapsamında oluşturulan, kültür



varlıkları katkı payı, belediye sınırları içindeki gayrimenkullerden alınan emlak vergisinin %10'unu ifade etmektedir.

Belediyeler tarafından tahsil edilen katkı payları, özel bir hesapta izlenmekte ve en geç tahsilatı takip eden ay sonuna kadar doğrudan il özel idarelerince açılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı hesabına yatırılmaktadır. Bu işlemde belediye başkanı ve hesap işleri müdürü sorumlu tutulmuştur.

Taşınmaz kültür varlıklarını koruma ile ilgili hazırlanan projeler için katkı payından yararlanmak amacıyla yerel yönetimler tarafından yapılacak olan başvurular, valilikler tarafından belirlenen zamanlarda değerlendirmeye alınmaktadır. Başvuru tarihleri her yıl ocak ayında valilikler tarafından duyurulmaktadır.

Katkı payı hesabında toplanan miktar, vali tarafından, taşınmaz kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan projeler için kullanılmak üzere, proje sahibi il özel idaresine ve il sınırları içindeki belediyelere aktarılmaktadır. Harcamalar yine valilik tarafından denetlenmekte ve miktarın %95'ini aşmamak kaydıyla, yerel yönetimlerin taşınmaz kültür varlıklarını koruma ve değerlendirmesi kapsamında, valilik tarafından kullanılmaktadır.

Yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm faaliyetlerini büyük ölçüde belirleyen merkezi yönetim, çeşitli yasal düzenlemelerle sürecin yönetimini sağlamaktadır. Bu kapsamda; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı 2023 vizyonuna göre kentsel dönüşüm uygulamalarında karşılaşılan sorunların çözümü, dönüşüm sürecinin iyileştirilmesi ve kentsel dönüşümün bütüncül bir şekilde yönetilmesi adına yeni bir yaklaşım benimsemiştir. Belirlenen dönüşüm hedeflerine ulaşılması için belirlediği ilke ve esaslar çerçevesinde Belediye Başkanlıkları tarafından il ve ilçe bazında "Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi" hazırlanması ve afet riski yüksek alanların tespit edilerek 3 ay içerisinde Bakanlığa iletilmesi talimatlandırılmıştır. Bu kapsamda, 2019 yılında Kentsel Dönüşüm Strateji Belgelerinin hazırlanması, afet riski en yüksek alanların tespitinin süratle tamamlanarak bakanlığa iletilmesi ile ilçe kaymakamlıklarınca ilçe belediye başkanlıklarının bu çalışmalarının gözetim ve takibinin yapılarak neticesinden valiliğe bilgi verilmesi konusu ilçe kaymakamlıkları ve belediyelere bildirilmiştir. Daha sonra bu süre 2023 yılına kadar uzatılmıştır.

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi Hazırlama işi Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğunda yürütülmektedir. Projeye 2019 Yılı Yatırım

Programının Şehirleşme Sektöründe 2.200.000 TL proje tutarı ve 1.000.000 TL 2019 yılı ödeneği ile yer verilmiştir. Proje ödeneğinden harcama yapılmamıştır. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi Hazırlanmasına Yönelik çalışmalar devam etmekte olup, ilgili belediyelerce hazırlanmakta ve proje kapsamında herhangi bir harcama öngörülmemektedir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2020b).

19.02.2019 tarihinde Bakanlık Makamınca onaylanan "Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesinin Hazırlanmasına Yönelik İlke ve Esaslar"a uygun olarak hazırlanacak olan il/ilçe genelinde Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri bu tarihten itibaren yapılacak olan tüm kentsel dönüşüm alanı tekliflerinin değerlendirilebilmesi için zorunlu hale getirilmiş ve teklif edilen alanın Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesinde önceliklendirilen alanlar arasından seçilmiş olması şartı oluşturulmuştur (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019).

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi; "Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri ve/veya ilçe belediyeleri ile İl Özel İdareleri'nin yetki sınırları dâhilindeki yerleşim bütününde gerçekleştirecekleri kentsel dönüşüm uygulamalarına ilişkin ana kararlar içeren, üst ölçekli planlarla ilişkili, alan esaslı dönüşüme öncelik vererek ilgili yerleşmeye dönüşüm uygulamaları açısından bütüncül yaklaşım getiren ve uygun ölçekteki haritalar üzerinde dönüşüm stratejilerini yansıtabilecek kavramsal çalışmaları belli bir program dâhilinde ortaya koyan il ve ilçe düzeyinde hazırlanan kentsel dönüşüme yönelik yol haritası niteliğinde" bir belge olarak tanımlanmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019).

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin içeriğinin aşağıda belirtilen bilgi, belge, analiz ve diğer dokümanların yer aldığı 6 bölümden oluşması gerekmektedir.

- Kent Bütünü'nün Analizi ve Verilerin Toplanması
- Dönüşüm Alanlarının Önceliklendirilmesi
- Yasal Dayanağın Belirlenmesi
- Finansman Yönetiminin Belirlenmesi
- Kentsel Dönüşüm Uygulama Takviminin Oluşturulması
- Tasarım İlkelerinin Belirlenmesi

"Kent bütünü'nün analizi ve verilerin toplanması" ile ilgili bölümde; aşağıdakileri içerecek şekilde kent bütününe ilişkin analizler, mevcut dönüşüm alanlarının

durumu, arz talep dengesinin tespiti ile sosyal ve ekonomik yapının analizi ile ilgili kısımlar yer almaktadır.

- Çalışma alanının; ülke ve bölge içerisindeki yeri, doğal yapısı, fiziksel yapısı, sosyal ve teknik altyapısı, tarihi dokusu, meri planları, mülkiyet durumu ve gelişme eğilimleri ile sorun ve potansiyelleri gibi kent bütününe yönelik mevcut verilere ilişkin analizler

- Mevcut dönüşüm alanlarının durumu ve bu alanlarda gerçekleştirilen uygulamalara ilişkin bilgi ve belgeler

- Nüfus, nüfus artış hızı, göç ve yapı stok verilerinin değerlendirilerek taşınmazlara yönelik arz-talep denge analizleri ile ihtiyaç duyulması durumunda; il, ilçe sınırları içerisinde veya yakın çevresinde yeni yerleşim alanı olarak kullanılabilen alanların (rezerv yapı alanları ve kentsel gelişim proje alanları) tespiti

- Çalışma alanında yaşayan ve çalışan nüfusa ilişkin toplumsal yapı analizleri; mevcut yaşam standartları ve sosyo-ekonomik duruma ilişkin bilgiler, demografik değerler ve nüfusun beklentilerine yönelik anketler

“Dönüşüm Alanlarının Önceliklendirilmesi” başlığı altında ilk bölümden elde edilen verilerin sentezine dayanarak dönüşüm yapılması öngörülen alanların belirlenmesi beklenmektedir. Daha sonra dönüşüme konu alanlardaki; risk durumu (can kaybı, ekonomik kayıp, çevresel etkiler vb.), vatandaşların beklenti ve yaklaşımları, finansman ihtiyacı, dönüşümün kente sağlayacağı ekonomik ve sosyal değerler dikkate alınarak önceliklendirme yapılması ve bu önceliklendirmelere göre kısa, orta ve uzun vadede dönüşüme ait eylemler, etaplamalar ve yol haritalarının olarak uygun ölçekteki harita, görsel doküman ve çizimlerle desteklenerek belirlenmesi gerekmektedir.

“Yasal Dayanağın Belirlenmesi” başlığında hangi alanlarda, hangi mevzuatın esas alınacağına ilişkin yasal dayanakların belirlenmesi beklenmektedir. Bu kapsamda belgede, kentsel dönüşüm uygulamalarına imkân veren Kanunlar ile bu kanunların amaç ve kapsamı açıklanmaktadır. Buna göre yasal dayanak olarak; 5393 sayılı Kanun’un 73’üncü maddesi kapsamında tespit edilen kentsel dönüşüm ve gelişim alanları, 5366 sayılı Kanun kapsamında gerçekleştirilen dönüşüm uygulamaları ve 6306 sayılı Kanun kapsamında belirlenen “Riskli Alanlar”, “Rezerv Yapı Alanları”

ve riskli yapılar aracılığıyla gerçekleştirilen dönüşüm uygulamaları olmak üzere 3 farklı seçenek sunulmaktadır.

“Finansman Yönetiminin Belirlenmesi” başlığında mevcut ve öneri imar hakları üzerinden gelir ve giderin dengeli dağılımı esas alınarak ön fizibilite raporunun oluşturulması ve ilgili idarelerce bölgenin yapısı ve niteliğine göre ilgili mevzuat kapsamında öneri dönüşüm ve finansman modellerinin içerdikleri aktörler ve aktörlerin hangi süreçte yer alacakları da belirtilerek oluşturulması beklenmektedir.

“Kentsel Dönüşüm Uygulama Takviminin Oluşturulması” başlığı önceliklendirilen alanlar, finansman yöntemi ve dönüşüm modelinde yer alacak eylemler de dikkate alınarak “Uygulama Takviminin” belirlenmesi ve ilgili idarelerce proje-yıkım-yapım plan ve programı hazırlanmasını içermektedir.

“Tasarım İlkelerinin Belirlenmesi” ise önceliklendirilen alanların birbirleriyle ilişkisi ve müdahale biçimleri üst ölçekte, il ve ilçe düzeyinde kurgulanması ile Yatay Mimari, Engelsiz Yaşam, Sosyal Donatı ve Teknik Altyapı Alanlarının oluşturulması, Çevresel Değerlerin Korunması, Tarihi ve Kültürel Mirasın Korunması ve Sürdürülebilirlik olmak üzere 6 tasarım ilkesiyle uyumlu tasarım kararlarının alınmasını içermektedir. Bu tasarım kararlarının ilgili idarelerce belirlenecek uygun ölçekteki harita, görsel doküman ve çizimlerle desteklenmesi beklenmektedir.

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin bakanlığa tesliminde istenenler aşağıda yer almaktadır.

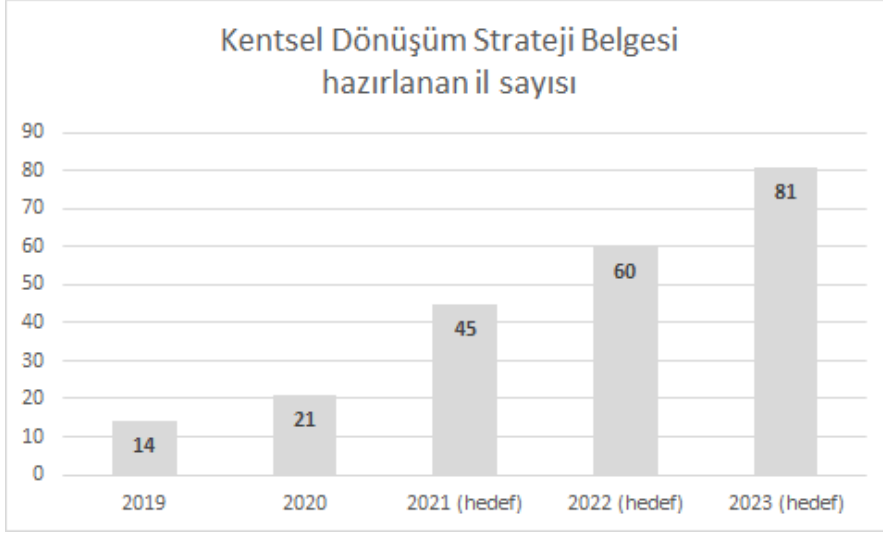
- Yapısal analiz ve sentez çalışmalarını, altlık verileri, önceliklendirmeyi, proje yöntemini, her bir proje etabına ilişkin yürütülecek eylem/faaliyet/projeler ve uygulama sürecine ilişkin detayları ve uygulama takvimini içeren rapor,
- Çalışma alanının tümünü ihtiva edecek uygun bir ölçekte ve projenin genel vizyonunu açıklayacak şekilde bütüncül bir yaklaşımla belirlenen kısa-orta-uzun vadeli kentsel politikaların şematik olarak gösterimini içeren kavramsal stratejik çalışma,
- Önceliklendirilen alanların detay çalışmalarını oluşturacak şekilde; mekânsal stratejileri ve kentsel tasarım projelerini yönlendirmek üzere, bina yükseklikleri, yapı kütleleri, peyzaj öğeleri, silüet vb çalışmaların şematik olarak gösterimini içeren kavramsal stratejik çalışma.

Bakanlığın uygun görüşü alındıktan sonra Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi kapsamında önceliklendirilen alanlar içerisinde belirlenen alana yönelik uygulamalar başlatılmaktadır. Uygulama aşamasında 5393, 5366 ya da 6306 sayılı kanunlar kapsamında uygulamada temel ilkeler, proje alanının ilan edilmesi (kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı, yenileme alanı, riskli alan ya da rezerv yapı alanı), uygulama süreci, kanunun sağladığı avantajlar ve uygulama yapmaya yetkili idareler ayrı ayrı açıklanmıştır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 73 üncü maddesi kapsamında "Kamunun Mülkiyetinde veya Kullanımında Olan Yerlerde Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı İlan Edilmesinin Usul ve Esaslarına İlişkin Tebliğ" hükümleri uyarınca ilgili idaresi tarafından hazırlanması gereken Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanı; 5366 sayılı Kanun kapsamında "Yenileme Alanı"; 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun Kapsamındaki Riskli Alan ve Rezerv Yapı Alanı teklif dosyalarının içermesi gereken bilgi ve belgeler ile kapsamı detaylı olarak belirtilmiştir.

Riskli alanlarda yürütülecek uygulamalarda alanın kimliğine özel yaklaşımlar belirlenmesi amacıyla "Riskli Alanlarda" ve "Tarihi ve Kültürel Dokuya Sahip Riskli Alanlarda" uygulanmak üzere 2 temel yaklaşım belirlenmiştir. Riskli alan uygulamalarında dönüşüm sürecinin adımları ve tarihi dokuya sahip riskli alanlarda dönüşüm sürecinin adımları detaylandırılarak anlatılmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nce temin edilen ve yıllara göre toplanarak hesaplanan kentsel dönüşüm belgesi hazırlanan il sayısı ve gelecek yıllar için belirlenen hedefler aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



**Şekil 3.8 :** Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanan il sayısı ve yıllara göre hedefler, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2021b)'den uyarlanmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın verilerine göre, 2021 yılına kadar toplam 21 kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırlanmıştır. 2020 Yılı İdare Faaliyet Raporu'nda (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021a), tüm illere yönelik strateji belgelerinin 2023 yılına kadar hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Büyükşehir, İl ve İlçe Belediye Başkanlıklarınca hazırlanarak bakanlığa iletilen strateji belgeleri ile ilgili olarak yerel yönetimlerin ilgi ve performansının zaman içinde beklenen düzeyin üzerine çıktığı ifade edilmiştir. Belgenin hazırlanmaması veya gecikmesi durumunda herhangi bir yaptırım seçeneği bulunmamaktadır. Bununla birlikte; 2019 yılından itibaren dönüşüm projelerinin yapılabilmesi için strateji belgelerinin onaylanmış olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra bu tarihten önce de strateji belgelerinin hazırlandığı görülmektedir. 04/01/2015 tarihli ve 29236 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak 2015 Yılı Yatırım Programı kapsamına alınan Kilis ve Elazığ İllerine ilişkin strateji belgesi hazırlanması için kaynak ayrılması ve Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan ayrılan bütçe ile Elazığ İli ve İstanbul İli, Gaziosmanpaşa İlçesi için hazırlanan master planlar bu duruma örnek olarak gösterilebilir (Özel ve Yalçın Ercoşkun, 2019).

Strateji belgelerinin hizmet alımı kapsamında özel firmalar tarafından hazırlansa bile yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarına yönelik kentsel dönüşüm konusundaki bilgi ve hâkimiyetlerinin artmasına katkıda bulunduğu söylenebilir. Bu sayede her ilçe ve il için belirlenen kentsel dönüşüm eylem planları; daha stratejik ve bütüncül adımların atılmasına olanak sağlayacaktır.

### 3.4 Bölüm Değerlendirmesi

Türkiye’de kentsel dönüşüm politikası ve finansmanının yönetimini anlamak için öncelikle politikanın ortaya çıkışı ve gelişimi ile içerdiği aktörler incelenerek kentsel dönüşüm deneyiminin özetlenmesi amaçlanmıştır. Ortaya çıkan çerçeveye göre; Türkiye’de kentsel dönüşüm politikasının; ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel, çevresel, yasal ve yönetsel dinamiklere bağlı olarak piyasa koşulları, toplumun anlık çözümleri ile merkezi ve yerel yönetimlerin karşılıklı etkileşimleri sonucunda şekillendiği görülmektedir.

1996’da İstanbul’da düzenlenen Habitat II toplantısı ve 1999 tarihli Marmara Depremi gibi iç ve dış etkenler kentsel dönüşüm kavramının ön plana çıkmasında etkili olurken, zaman içerisinde her dönemin farklılaşan dinamikleri ile çeşitli yaklaşımlar benimsenmiştir. 2000’li yıllara kadar, ideal bir kent oluşturma, gecekondulaşmayı önleme ve imar afları ile kaçak yapıların yasallaştırılması, mülkiyet haklarını korumayı amaçlama gibi yaklaşımlar ön plana çıkarken; 2002 yılı sonrasında yerel yönetimlere önemli yetkiler verilerek büyük ölçekli planlarla kentsel dönüşüm sorunlarının çözülmesi hedeflenmiştir. 2002-2010 arasında uygulanmak istenen kentsel dönüşüm projelerinde istenen başarı elde edilemeyince; 2010 sonrası dönemde, merkezi yönetimin baskın olduğu ve parsel/bina bazlı, parçalı dönüşüm projelerini ortaya çıkaran bir yaklaşım benimsenmiştir. Böylece 2000’li yıllardan itibaren yasalarla da izlenen yerelleşme politikası yerini merkezi yönetimin baskın olduğu bir anlayışa bırakmıştır. 2010 sonrası yavaşlayan ekonomi ile birlikte, emlak sektörü üzerinden ekonomiyi canlandırma adına hızlı kentsel dönüşüm bir araç olarak kullanılmış ve kısa vadeli kâra odaklı bir yaklaşım geliştirilmiştir. 2011 yılında yaşanan Van Depremi; kentsel dönüşümde yeni ve bütüncül bir hukuksal ve yasal çerçevenin gerekliliğini vurgulamıştır. 2012 sonrası dönemde yeniden yapılandırılan kentsel dönüşüm politikası; parçalı dönüşüm uygulamalarıyla yetkinin tek bir merkezde toplandığı bir yaklaşım ortaya çıkarmıştır.

Kentsel dönüşümüne ilişkin düzenleme ve uygulamaların uzun süre, mevcut mevzuat ve yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütüldüğü görülmektedir. Bu nedenle yönetim sistemi içinde farklı birimlerin, sorunlar ortaya çıktıkça geliştirmeye çalıştıkları, birbirlerinden kopuk ve geçici çözümler söz konusu olmuştur (Dündar, 2003; Genç, 2008). Çok yönlü, kapsamlı, teknik ve yöntemler içerecek şekilde kurumsal ve

finansal yapının kurgulanmaması; Türkiye'deki kentsel dönüşüm deneyimini olumsuz etkilemiştir.

Kentsel dönüşüm süreci yönetsel, finansal, ideolojik, sosyo-kültürel ve profesyonel olarak etkin birçok aktörü içermektedir. Bu aktörler; TOKİ, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, yasama ve yargı, kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulları, belediyeler, il özel idareleri, yatırımcılar, bankalar, kooperatifler, müteahhitler, mimarlık ve inşaat firmaları, siyasi partiler, akademik odalar, sivil toplum kuruluşları, yerel halk (kiracılar, ev sahipleri), sosyo-kültürel çalışanlar, bölge meclisleri, uzmanlar ve olarak sıralanmıştır. Her aktörün dönüşüm süreci ile ilgili farklı bir beklentisi ve rolü bulunmaktadır.

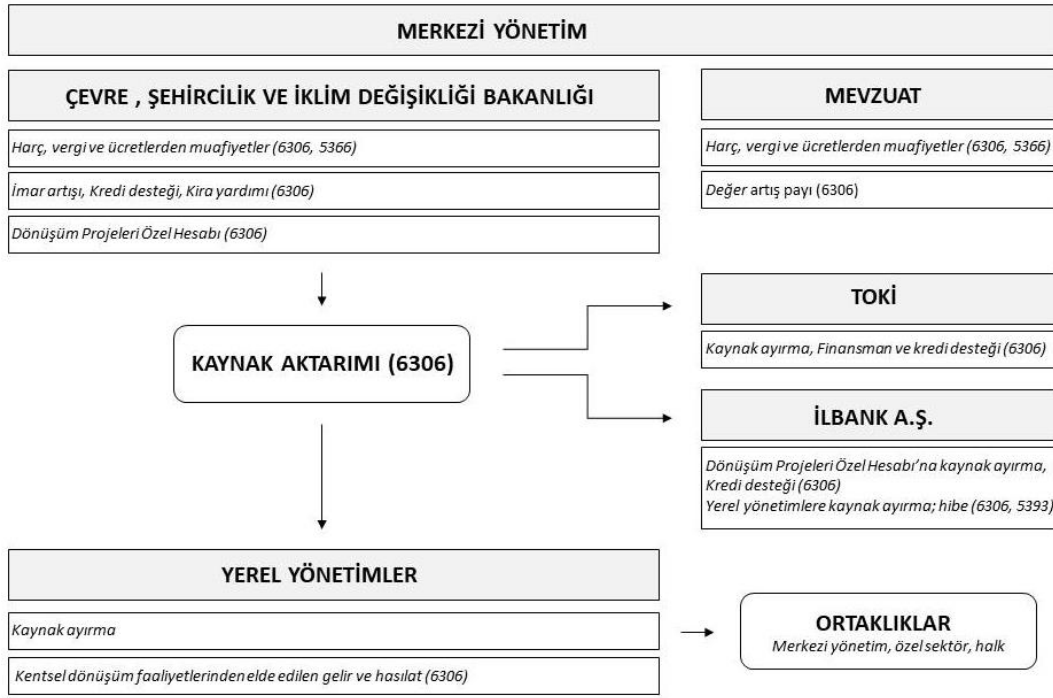
Özellikle merkezi yönetimin yasalarla da desteklenen finansal olarak etkin oluşu; kentsel dönüşümde belirleyici ve yönlendirici bir aktör olmasını sağlamaktadır. Kentsel dönüşümün bütüncül ve stratejik yönetimi, finansal kaynakların da dengeli ve stratejik bir biçimde dağılımını gerektirmektedir. Süreç içerisinde stratejik yönetim ve finansman dağılımının birbiriyle iç içe geçmiş ve birbirini besleyen ögeler olduğu söylenebilir. Bu sebeple, kentsel dönüşümde başarılı ve sürdürülebilir uygulamaların ortaya çıkması için güçlü bir finansal yapının kurgulanması gerekmektedir. Bu anlayışla, genel çerçevenin çizilmesinden sonra Türkiye'de kentsel dönüşüm finansmanı incelenmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Teknik Üniversitesi işbirliği ile hazırlanan İstanbul Kentsel Dönüşüm Stratejik Planı ve Master Planı (2015, s.14)'nda belirtildiği üzere; kentsel dönüşüm ile ilgili olarak akademik düzeyde birçok yayın yapılmasına, kongre, sempozyum ve paneller düzenlenmesine, yeni yasalar çıkartılmasına ve hatta kaynak yaratılmasına rağmen uygulamada başarılı sonuçlar alındığı söylenememektedir. Hatta yapılan uygulamaların gelecekteki dönüşüm çalışmaları için de engel teşkil edecek nitelikte olduğu görülmektedir." Kentsel dönüşüm süreçlerinin; kenti ve kullanıcılarını doğrudan etkileyen kompleks bir yapıya sahip olmaları sebebiyle, sürdürülebilirliği sağlamak ve başarılı sonuçlar elde edebilmek için, sistematik olarak ele alınması gerekmektedir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015). Bu sistemin en önemli bileşenlerinden biri olan ve diğer bileşenleri etkileme gücü ile ön plana çıkan finans ve kaynak yönetimi; başarılı ve sürdürülebilir uygulamaların ortaya çıkması için bir kilit taşı olma özelliği taşımaktadır.



Türkiye’de kentsel dönüşüm projeleri finansmanının genellikle banka kredileri, kat karşılığı yöntemi ve devlet destekleri ile sağlandığı görülmektedir. Kamu kurumları, özel şirketler ve uluslararası kurumlar projelere finansal destek sağlayan kentsel dönüşüm aktörleridir. Kamu kurumlarından aktarılan kaynaklara ek olarak, doğrudan finansman ihtiyacının olduğu alanlarda, projelerin finansal açıdan sürdürülebilirliğinin sağlanması için uluslararası kaynaklardan faydalanılmaktadır. Kentsel dönüşüm projelerinin finansmanı; arsa değerinin yüksek olduğu alanlarda daha çok özel sektör veya kamu-özel ortaklıklarıyla sağlanırken, arsa değerinin daha düşük olduğu alanlarda mevzuata göre Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İLBANK A.Ş. ve TOKİ’den elde edilen kaynaklarla sağlanmaktadır. Bu kaynakların toplandığı bir havuz fon niteliğinde olan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı; 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında kentsel dönüşüm hizmetlerinin finansmanı için oluşturulmuştur (Özkul, 2017). Kanunda belirtilen kamu kurumlarından elde edilerek dönüşüm gelirleri olarak ilgili yıl genel bütçesine gelir olarak aktarılan kaynaklar ile proje sahiplerine çeşitli finansal destekler sağlanmaktadır. Bu destekler; bireysel başvurular sonucu sağlanan kira yardımı, kredi faiz desteği, yıkım kredisi ve tespit kredisi ile firmalara sağlanan KDV uygulaması ve vergi harç muafiyetleri olarak sıralanabilir. Buna ek olarak; parsellerde oluşacak değer artışının kamuya aktarılması ile kentsel dönüşüm projeleri için finansal kaynak oluşturulmaktadır. Bu sayede arsa değerinin yüksek olduğu alanlardan elde edilen değer artış payı; arsa değerinin düşük olduğu alanlardaki projelere finansal kaynak yaratılması için kullanım imkânı oluşturmaktadır.

Türkiye’de kentsel dönüşüm finansmanının yönetimi incelendiğinde ortaya çıkan mevcut durum aşağıdaki modelde özetlenmiştir. Buna göre; merkezi yönetim Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, mevzuat, TOKİ ve İLBANK olmak üzere dört aktör üzerinden çeşitli muafiyetler, kredi ve faiz destekleri, imar artışı, kaynak ayırma ve hibe verme gibi araçlar ile finansmanın oluşumunda ve yönetiminde aktif rol almaktadır. Yerel yönetimler ise kaynak ayırma ve dönüşümden elde edilen gelirler üzerinden kısıtlı kaynaklarını çeşitli ortaklıklar ve merkezi yönetimden aldıkları ödenekler ile birlikte kullanarak finansmanın kullanımında rol almaktadır.



**Şekil 3.9 :** Türkiye’de kentsel dönüşüm finansman modeli, yazar tarafından oluşturulmuştur.

Merkezi yönetimin yönettiği finansal yapının ortaya çıkardığı en önemli unsur “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı”dır. Başta Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı olmak üzere merkezi yönetim düzeyindeki çeşitli kamu kurumlarından ayrılan kaynaklarla ve 6306 sayılı kanun kapsamındaki uygulamalarda kullanılmak üzere oluşturulan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı; İller Bankası, TOKİ ve yerel yönetimlere kaynak aktarımı sağlanabilen bir havuz fonudur. Merkezi yönetimin oluşturduğu fon, hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim için bir finansman kaynağı oluşturmaktadır. 6306 sayılı kanuna göre yapılan uygulamaların kentsel dönüşüm uygulamalarının büyük çoğunluğunu oluşturduğu düşünüldüğünde, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’nın kentsel dönüşüm finansman yönetimini oldukça kolaylaştırdığı görülmektedir.

Türkiye’de, tez kapsamında incelenen yurtdışındaki diğer kentsel dönüşüm fonlarında olduğu gibi proje bazında bir finansman dağılımı yapılmamaktadır. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’ndan aktarılan kaynaklarla tek bir proje değil, kaynak aktarılan kurumun sorumluluk alanı içindeki her proje için finansman sağlanmış olmaktadır.

İrlanda’daki Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu (URDF), İngiltere’deki Tek Yenileme Bütçesi (SRB) ve Hollanda’daki Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi (ISV-

IUR) ile Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı kıyaslandığında bütün fonlarda da bütüncül ve kapsayıcı bir yaklaşımın bulunduğu görülmektedir. Birçok fonun birleştirilmesiyle ya da bütüncül yeni bir yaklaşımla oluşturulan fonlar, belirlenen temel hedefleri gerçekleştirmek üzere stratejik bir çerçeveye sahiptir. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'nda ise bu durum bir şart olarak var olmasa da kentsel dönüşüm strateji belgeleriyle düşünüldüğünde, tasarım için ilke ve esasların belirlenmiş olduğu görülmektedir. Tüm fonlar için ek kaynaklardan yararlanma konusunda ya zorunlu tutularak ya da serbest bırakılarak bir yönlendirme bulunmaktadır. Fonların ortak özelliklerinden bir diğeri de hesap verebilirlik olmuştur.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabını tek başına diğer fonlarla kıyaslarken sadece bütüncül ve kapsayıcı olma, ek kaynaklardan yararlanma ve hesap verebilirlik açısından örtüştüğü görülmektedir. Ancak, Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ile ilişkilendirildiğinde ortak noktaların arttığı görülmektedir. Bunun ilk örneği, önceki paragrafta açıklanan “öncelikli alan ve hedeflerin belirlenmesi” konusudur. İkinci olarak, yerele özgü yaklaşımla yerel sorunlara yerel çözümler bulunmasıdır. Kentsel dönüşüm strateji belgeleriyle tek bir proje için değil sorumluluğundaki alanın tamamı için finansmana ihtiyacı olduğunu merkezi yönetime belgeleyen yerel yönetimler; tüm alanları için pay almakta ve bu payı, projelerin yönetimi, uygulaması ve takibinde olduğu gibi kendi belirlediği model çerçevesinde kendi sorumluluğunda harcamaktadır. Bu sayede kendi sorumluluk alanlarında bilgi hâkimiyetleri artan yerel yönetimler, yerele özgü çözümlerini kendileri belirleyerek merkezi yönetimden de onay almaktadır. Diğer fonlarda da yerel yönetimlere bu anlamda bir liderlik rolü verildiği ve yerel yönetimlerin belirlediği yol haritalarının merkezi yönetim birimleri tarafından onaylandığı görülmektedir. Üçüncü ortak nokta, merkezi yönetimin yerel yönetimlere sunduğu esnekliktir. Belirlenen üst hedeflere uygun olmak şartıyla yerel yönetimler kendi önceliklerini kendileri belirlemektedir. Dördüncü olarak, katılım ve ortaklık konusunda bütün fonların teşvik edici olduğu görülmektedir. Bazı fonlar bunu ön koşul olarak belirlerken diğer fonların da ortaklık kurulmasına önem verdiği ya da süreç içerisinde katılım veya ortaklık konusunda herhangi bir kısıtlama bulunmadığı hatta doğal olarak ortaklığın teşvik edildiği söylenebilir. Son olarak, bütün fonlar sayesinde yerel yönetimin kapasitesinin arttığı görülmüştür. Kentsel

dönüşüm strateji belgeleriyle yerel yönetimlerin de kapasitelerinin artacağı öngörülmektedir.

Özet olarak; Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı tek başına diğer fonlarla kıyaslandığında sadece üç ortak nokta ortaya çıkarken, kentsel dönüşüm strateji belgeleri dâhil edildiğinde ortak noktaların sekize çıktığı görülmektedir. Bununla, birlikte diğer fonların ortak özelliklerinden olan geri besleme mekanizmasının kurgulanmış olması konusunda herhangi bir deneyimin olmadığı görülmektedir. Geri besleme mekanizmasının oluşturularak süreçten öğrenilen deneyim ve tecrübelerin geleceğe aktarılması kentsel dönüşüm finansmanı konusunda tanımlı bir modelin oluşması adına oldukça önemli olacaktır. Rekabetçi süreç ise SRB ve URDF’de rekabete açık ihale süreci ile kurgulanırken; IUR, yerel yönetimlerin 5-10 yıllık kalkınma programları hazırlamalarını ve hazırlanan programlar istenen kriterleri karşılıyorsa hükümet tarafından sübvansiyon verilmesini benimseyen rekabetçi olmayan bir sistem olarak kurgulanmıştır. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgelerinin de aynı şekilde bir sistem kurgusu içerdiği görülmektedir. Aşağıdaki tabloda incelenen fonların ortak özellikleri üzerinden birbiriyle kıyaslanması ve Kentsel Dönüşüm Strateji Belgelerinin bu karşılaştırmaya dâhil olmasıyla değişen durum ifade edilmiştir.

KENTSEL DÖNÜŞÜM FONLARI					+	KENTSEL DÖNÜŞÜM STRATEJİ BELGELERİ (2019-2023)
Ana Konular	Tek Yenileme Bütçesi (SRB, İngiltere, 1995-2001)	Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi (IUR, Hollanda, 2000-2009)	Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu (URDF, İrlanda, 2018-2027)	Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı (Türkiye, 2012-...)		
Rekabetçi Süreç	VAR	YOK	VAR	YOK	YOK	
Yerele Özgü Yaklaşım	VAR	VAR	VAR	YOK	VAR	
Esnek Yapı	VAR	VAR	VAR	YOK	VAR	
Ek Kaynaklardan Yararlanma	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	
Katılım ve Ortaklık	VAR	VAR	VAR	YOK	VAR	
Bütüncül ve Kapsayıcı Olma	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	
Hesap Verebilirlik	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	
Öncelikli Alan ve Hedeflerin Belirlenmesi	VAR	VAR	VAR	YOK	VAR	
Kapasite Arttırımı	VAR	VAR	VAR	YOK	VAR	
Gerri Besleme Mekanizması	VAR	VAR	VAR	YOK	YOK	

**Şekil 3.10 :** Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ile Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin diğer kentsel dönüşüm fonları ile kıyaslanması, yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kentsel dönüşüm finansmanında, zaman içinde rolü oldukça kısıtlanmış olan yerel yönetimler, “Kentsel Dönüşüm Strateji Planları” ile sürece tekrar müdahil olmuşlardır. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin dönüşüm hedeflerine ulaşılması

için belirlediği ilke ve esaslar çerçevesinde, il ve ilçe bazında hazırladığı Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri; 2019 yılından itibaren dönüşüm projelerinin yapılabilmesi için bir ön koşul olarak kabul edilmiştir. Bu sayede yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarındaki kentsel dönüşüm modellerini belirlemeleri; bu konudaki bilgi, hâkimiyet ve kapasitenin artmasını sağlamaktadır.

Özet olarak; Türkiyedeki kentsel dönüşüm politikasının parçacıl ve kısa vadeli çözümlere odaklanan yapısı ve elde edilen deneyimler, zaman içinde bütüncül ve stratejik yaklaşımlara olan gereksinimin önemini ortaya çıkarmıştır. Çok fazla aktörü içerisinde barındıran kentsel dönüşüm süreçlerinde finansal olarak etkin olan aktörlerin daha baskın oldukları görülmektedir. Finansal olarak oldukça etkili olan merkezi yönetimin, yurtdışı örneklerine benzer şekilde bütüncül bir bakış açısı ile ortaya çıkardığı “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı” kentsel dönüşüm hizmetlerinin finansmanı için oluşturulmuş ve finansmanın yönetimini kolaylaştırmıştır.

Finansmanın dağılımı aynı zamanda kentsel dönüşüm uygulamalarının önceliklendirilmesi anlamına gelmektedir. “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı” ile yurtdışındaki fon örnekleri gibi proje bazında değil yerel yönetimler bazında bir finansman dağılımı gerçekleşmektedir. Tek bir proje ile değil ilçe veya ilçesindeki birçok alan için finansmana ihtiyacı olduğunu “kentsel dönüşüm strateji belgesi” aracılığıyla merkezi yönetime belgeleyen yerel yönetimler; tüm alanları için finansmandan pay almaktadır. Böylece en küçük yerel idare olarak ilçe belediyelerine finansmandan pay verilmesi sebebiyle ilçelerin önceliklendirilmesi sağlanmaktadır. Finansmandan daha fazla pay alan yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm projelerini uygulaması kolaylaşmaktadır. Finansmanı az olan yerel yönetimler ise daha az kentsel dönüşüm projesi gerçekleştirebilmektedir.

Yapılan yeni düzenleme ile ilçelerde herhangi bir dönüşüm uygulaması yapılabilmesi için (riskli yapı dönüşümü hariç) ilçe belediyesi tarafından hazırlanan kentsel dönüşüm strateji belgesinin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı yani merkezi yönetim tarafından onaylanması gerekmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimin önceliklendirdiği ve merkezi yönetimin onayladığı kentsel dönüşüm alanları her ilçe için yol haritası belirlenmiş öncelik sıralamasına göre gerçekleştirme imkânı bulunmaktadır. Finansmandan alınan pay sonrasında, projelerin yönetimi, uygulaması ve takibi yerel yönetimlerin kendi belirlediği modeller çerçevesinde kendi sorumlulukları dâhilinde olmaktadır. Mevcut durumlarının analiz edilmesi, verilerin

toplanması, yasal dayanağın belirlenerek finansman yönteminin seçilmesi, uygulama takviminin oluşturulması ve tasarım ilkelerinin belirlenmesi sonucu oluşturulan strateji belgeleri; yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm süreçlerindeki rolünü, bilgi ve hâkimiyetini arttırmalarına katkıda bulunacaktır. Merkezi yönetim ise finansmanın stratejik yönetimi konusunda belirleyici bir veri kütüphanesi elde edecektir. Bu sebeple, dönüşüm projeleri özel hesabı ve strateji belgelerinin birbiriyle entegre edilmesi; her ilçe ve il için belirlenen kentsel dönüşüm eylem planlarının daha stratejik ve bütüncül adımların atılmasına olanak sağlaması açısından bir fırsat ortaya çıkarmaktadır. Ortaya çıkan durumda, yol haritalarını kendileri belirleyen yerel yönetimler; kentsel dönüşüm konusunda benimsenen stratejik ve bütüncül yaklaşımın en önemli parçası haline gelmektedir.



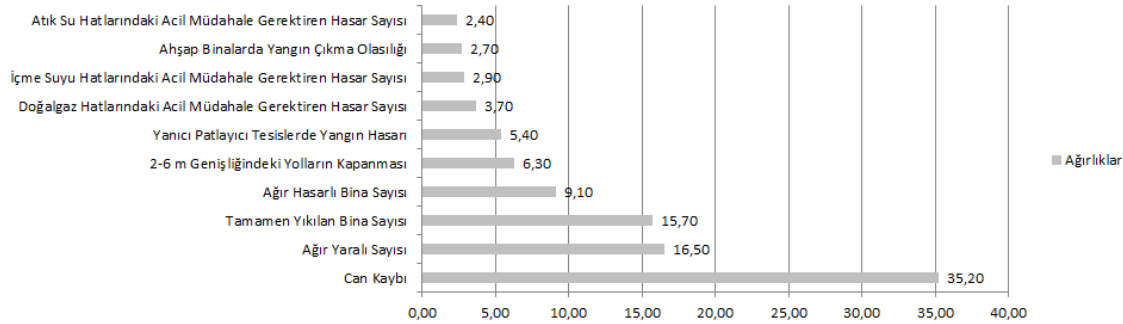
#### 4. İSTANBUL İÇİN MEVCUT DURUM ANALİZİ

Türkiye’de kentsel dönüşüm politikasının öncü aktörü olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, kentsel dönüşümün temel hedefini “afetlere karşı dayanıklı yaşam alanları geliştirmek” olarak belirlemiştir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021a). Yasal mevzuatın da afet riski altında olan alanların dönüştürülmesi üzerinden kentsel dönüşümü yönlendirdiği göz önüne alındığında, mevcut durum, kentsel dönüşüm politikasının afet odaklı bir yaklaşımla yürütüldüğünü göstermektedir. Bu sebeple tez kapsamında gerçekleştirilen analiz çalışmasında çalışma alanının belirlenmesinde kentsel dönüşümün afet riskli alanlarla ilişkisi dikkate alınmıştır.

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı verilerine göre Türkiye’de 269 adet riskli alan ve yaklaşık 706 bin adet konut ve işyeri riskli yapı olarak tespit edilmiştir. İstanbul’da ise 67 adet riskli alan ve 366.762 konut ve işyeri riskli yapı statüsünde bulunmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021a). Buna göre; Türkiye’deki riskli alanların yaklaşık dörtte biri ve riskli yapıların yarısından fazlasının İstanbul’da yer aldığı görülmektedir. Bu sebeple; kentsel dönüşüm politikasının afet odaklı yaklaşımı ve kentsel dönüşüm uygulamalarının büyük çoğunluğunun İstanbul ilinde gerçekleşmesi dikkate alınarak, analiz için çalışma alanı olarak İstanbul ili belirlenmiştir. Bu kapsamda; İstanbul’a yönelik bütüncül ve sürdürülebilir bir kentsel dönüşüm politikasının oluşmasında yol gösterici olması amacıyla doğal alanlar, tarihi alanlar, afet riskli alanlar, sanayi alanları ve düzensiz gelişmiş alanlar olmak üzere beş farklı faktör alanının ele alındığı ve bu kapsamda analiz, sentez ve senaryo çalışmalarının yapıldığı İstanbul Kentsel Dönüşüm Stratejik Planı ve Master Planı (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015) referans alınmıştır.

‘Kentsel Dönüşüm faaliyetlerinin 2025 yılına kadar rasyonel bir rehberlik ile teşvik ve takip edilmesi’ vizyonu ile hazırlanmış olan İstanbul Kentsel Dönüşüm Stratejik Planı ve Master Planı stratejik bir üst bakış olarak tanımlanmıştır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015).

2015-2025 yıllarını kapsayan Strateji Planı'nda (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015) İstanbul'daki tüm ilçeler, belirlenen parametrelerin ağırlıklandırılması sonucunda, hasar görebilme riski yüksek olan alanlar belirlenerek puanlandırılmıştır. Çoklu karar alma yöntemi ile belirlenen stratejik öncelikli alanlar ile; planın yerel yönetimler için yol gösterici bir belge olması hedeflenmiştir. İstanbul için ele alınacak tüm kentsel dönüşüm çalışmalarında yerel yönetimlere planlama sürecinde kılavuz olacak stratejik ilkeler üretilmesi amaçlanan planda depremde hasar görebilme riski yüksek olan alanların eylem planlarına öncelik verilmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir. Bu sebeple, tez kapsamında, İstanbul'da yerel yönetimler ile yapılacak görüşmeler için belirlenmesi gereken ilçeler seçilirken İstanbul Kentsel Dönüşüm Stratejik Planı ve Master Planı'nda analiz edilmiş olan Hasargörebilirlik Odaklı Müdahale Alanları dikkate alınmıştır. Yapılan analizde; can kaybı, ağır yaralı sayısı, tamamen yıkılan bina sayısı, ağır hasarlı bina sayısı, 2-6 m genişliğindeki yolların kapanması, yangıcı patlayıcı tesislerde yangın hasarı, doğalgaz hatlarındaki acil müdahale gerektiren hasar sayısı, içme suyu hatlarındaki acil müdahale gerektiren hasar sayısı, ahşap binalarda yangın çıkma olasılığı, atık su hatlarındaki acil müdahale gerektiren hasar sayısı olmak üzere toplam on parametrenin ağırlıklandırıldığı görülmektedir. Aşağıdaki şekilde parametreler ve ağırlıkları gösterilmiştir.



**Şekil 4.1 :** Hasargörebilirlik odaklı müdahale alanlarına yönelik parametreler ve ağırlıkları, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Teknik Üniversitesi (2015)'den uyarlanmıştır.

Hasar görebilirlik odaklı müdahale alanları sentezine göre ortaya çıkan ilçe bazında öncelik sıralamasına göre ilk 15 ilçe Fatih, Bahçelievler, Avcılar, Küçükçekmece, Bakırköy, Bağcılar, Zeytinburnu, Esenyurt, Güngören, Beylikdüzü, Beyoğlu, Pendik, Esenler, Kartal ve Tuzla olarak belirlenmiştir. Aşağıda yer alan haritada bu ilçelerin dağılımı görülmektedir.





**Şekil 4.2 :** Hasargörebilirlik odaklı öncelikli ilçeler, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Teknik Üniversitesi (2015)'den uyarlanmıştır.

Hasar görebilirlik odaklı müdahale alanlarına göre belirlenen öncelikli ilçeler içerisinde ilk 15 öncelikli ilçeden kentsel dönüşüm strateji belgesini hazırlamış olan ilçeler; Fatih, Bahçelievler, Avcılar, Küçükçekmece, Bakırköy, Bağcılar, Zeytinburnu, Güngören, Beylikdüzü, Beyoğlu, Pendik, Esenler, Kartal ve Tuzla'dır. Esenyurt ilçesinde strateji belgesi hazırlanmasına yönelik herhangi bir çalışma olmadığı için araştırma kapsamına alınmamıştır. Tez kapsamında gerçekleştirilecek olan derinlemesine mülakat görüşmeleri için seçilen 14 ilçe belediyesi kentsel dönüşüm strateji belgesine sahip olan, afet riskinin ve hasargörebilirlik oranının fazla olduğu ilçeler olmuştur.

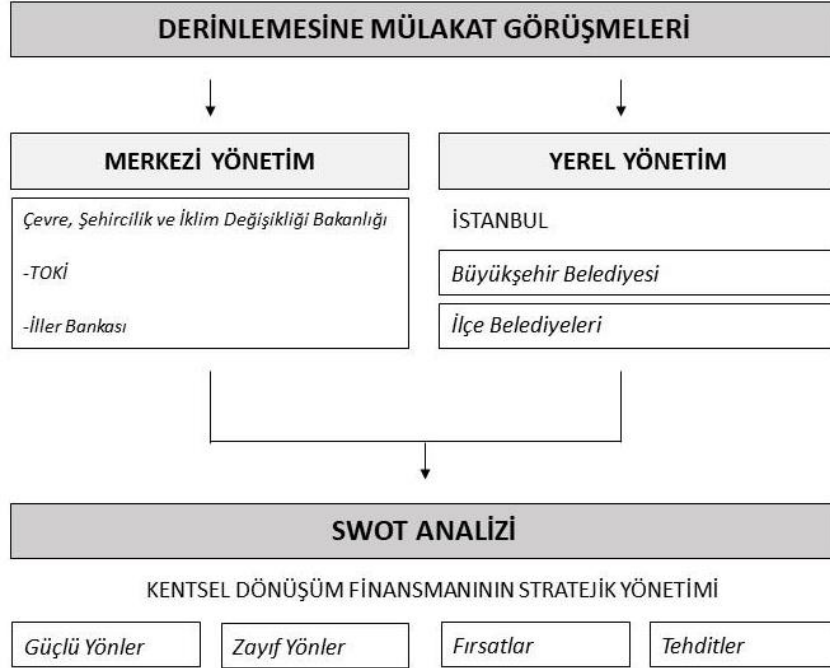
Analizin amacı, İstanbul için merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleriyle kentsel dönüşüm finansmanının mevcut işleyişi konusunda yapılan görüşmeler sonucunda elde edilen bilgilerin SWOT analizi ile değerlendirilerek mevcut durumun somut bir şekilde ortaya konulmasıdır. SWOT analizinin kentsel dönüşümün ana aktörleri olan merkezi ve yerel yönetim birimlerinin deneyim, tecrübe ve kendi perspektiflerinden belirttikleri noktalar üzerinden yapılması hedeflenmiştir. Kentsel dönüşüm literatüründe yüzeysel olarak değinilen bu konuyu genel yargılar üzerinden değil aktörlerin ifade ettiği güçlü ve zayıf yönler ile somut bir şekilde tanımlamak; tehdit

ve fırsat olarak görülen noktaları vurgulayarak bunlara karşı önlem veya aksiyonları içeren stratejik bir yaklaşımın geliştirilmesi için ilk adımı atmak temel hedefler olarak belirlenmiştir.

#### **4.1 Metodoloji**

Türkiye’de kentsel dönüşüm finansmanının yönetimini anlamak ve bu konuda hangi stratejilerin belirlendiğini tespit etmek için merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleriyle derinlemesine mülakat görüşmeleri yapılmıştır. Merkezi yönetim birimi olarak; Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığı ile görüşülmüştür. Yerel yönetim birimlerinde ise İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile hasargörebilirliği yüksek olan ve kentsel dönüşüm strateji belgesini hazırlamış olan 14 ilçe belediyesinde ilgili birimlerde görev yapan personeller (Ek A) ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Derinlemesine mülakat görüşmeleri, yarı yapılandırılmış görüşmeler şeklinde yapılmıştır. Hazırlanan sorular (Ek B) mail aracılığıyla görüşme yapılması planlanan kişilere gönderilmiş, bu sayede konu hakkında fikir sahibi olan katılımcılarla yapılan görüşmelerde soruların esnetilmesi ve tartışmaya açılması sonucu konunun derinleştirilmesi sağlanmıştır. Kartopu örneklem yoluyla gerçekleştirilen görüşmeler aracılığıyla araştırmanın örnekleme zaman içinde genişletilmiştir. İlk olarak telefon veya mail aracılığıyla ilgili birimlerin yöneticileri ile iletişime geçilerek sonrasında konu ile ilgili deneyim sahibi personellerle görüşmeler yapılmıştır. Yapılan görüşmeler sonucunda merkezi ve yerel yönetim birimlerinde görev yapan, derinlemesine mülakat yapılan personellerin ifadeleri ile SWOT analizi gerçekleştirilmiştir. Araştırma kapsamında SWOT analizinin tercih edilmesinin sebebi; kentsel dönüşüm finansmanı konusundaki mevcut durumu analiz etmek ve ortaya çıkan analizin bir strateji aracı olarak kullanılmasını sağlamaktır. Durumsallık yaklaşımı ile iç ve dış faktörleri; güçlü, zayıf, tehdit ya da potansiyel olarak tanımlayarak stratejik planlama sürecine entegre eden analiz kapsamında, ortaya çıkan sonuçlar görüşme yapılan kişilerin ifadeleri doğrudan kullanılarak gruplandırılmıştır. Tekrar eden ve benzer konular etrafında yoğunlaşan ifadeler bir araya getirildiğinde; “kurumsal kapasite ve kurumlar arası ilişkiler”, “politika yaklaşımı, elde edilen deneyim ve mevzuat”, “Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri”, “Finansal faktörler ve Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı” olmak üzere dört ana başlık

ortaya çıkmıştır. Analiz kapsamında benimsenen metodoloji görsel olarak aşağıda yer almaktadır.



Şekil 4.3 : Analiz metodolojisi, yazar tarafından oluşturulmuştur.

## 4.2 Merkezi Yönetim Görüşmeleri

Türkiye’de kentsel dönüşüm süreçleri büyük ölçüde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı üzerinden yürütülmekte, değişen mevzuatla birlikte merkezi yönetim düzeyindeki TOKİ gibi kurumların da bakanlığın yaklaşımına hizmet eden kurumlar haline geldiği görülmektedir. Bu sebeple merkezi yönetimin kentsel dönüşüm konusundaki deneyim ve tecrübelerini anlamak, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ve Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri hakkında bilgi almak, kentsel dönüşüm çalışmaları ve ortaya çıkan sorun alanlarını tartışmak amacıyla Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve İstanbul Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ile derinlemesine mülakat görüşmeleri yapılmıştır.

### 4.2.1 Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı derinlemesine mülakat görüşmesi

Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü ile birlikte İstanbul’daki kentsel dönüşüm faaliyetlerini yürüten birimi İstanbul Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’dür. 2019’da

Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne doğrudan bağlanarak faaliyete geçen İstanbul Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü bünyesinde Kentsel Dönüşüm Birimi, Mevzuat ve Denetim Şube Müdürlüğü, Riskli Yapılar Şube Müdürlüğü, İdari Hizmetler ve Finansman Şube Müdürlüğü bulunmaktadır.

Yapılan görüşmede 2019'da Kartal'da Yeşilyurt Apartmanı'nın kendiliğinden çökmesi ile bakanlığın dönüşüm yaklaşımının değiştiği ifade edilmiştir. Bu durum;

O zamana kadar çok işin içinde değildik. Üst denetim mekanizmasıydık. Özel sektör ve ilçe belediyeleri süreci yürütüyordu. 2019'daki bu olay sonrasında iş yapış biçimimiz değişti. Bir model oluşturduk. Zemin + 5 kat olacak şekilde. Kartaldaki o alanda risk tespitlerini ücretsiz sağladık. Talep çok oldu. Biz risk tespitini yapıyoruz, gerisi sizde dedik. Karotlar alındı. Binalar riskli çıktı. Ama yapımın da bakanlık tarafından karşılanması talebi oluştu. Bu kapsamda o alan için bir plan değişikliği süreci gerçekleştirdik. Mevcutta 0.50 emsal artışı vardı zaten. Bizim sağladığımız emsal artışı mevcut plan notları ile öngörülenden daha az oldu aslında. Alanda yaklaşık 16 etap var. Ada bazında birleşenleri biz yapıyoruz TOKİ ile. (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022)

şeklinde özetlenmiştir. Bu olayın ardından Kağıthane ilçesinde de bir binanın çöktüğü ifade edilmiş, bakanlığın insan kaynağının da kısıtlı olduğu, İstanbul il Müdürlüğü'nde her ilçeye bir kişinin baktığı söylenmiştir. Başka illerde bir kişinin birkaç ilden bile sorumlu olabildiği, bu sebeple de ilçe belediyelerinin bu konuda sorumlu olmaları gerektiği ifade edilmiş. Bu yaklaşımın gelişmesi üzerine yerel yönetimlere “sizin bu konuda yol haritanız ne?” sorusunun sorulması amacıyla Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri hazırlamaları istenmiştir. Sonrasında gelişen süreç ve yaşanan deneyim şu şekilde tarif edilmiştir:

Belediyelere strateji belgesi hazırlayın dendi ama mevzuat yok bununla ilgili. Onaylanması için bize geliyor ama neye göre onaylanacak? Mevzuat altyapısı yok. İmar planları gibi değil. Yolda çözümler ilerliyor süreç. Bu kapsamda, her belediye farklı şekilde çalıştı. Çeşitli toplantılar yaptık. Her fikri gördük. Hazırlayanlarla konuşuldu içerik yöntem vb. konularda. Bugünkü noktada; şunu söylemeye başladık. Bu sizin belgeniz. Başlıklar tamamsa dönüşüm alanı ilanı yapılıncaya ya da teklif gelince biz bunu değerlendireceğiz tekrar. (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022)

Yerel yönetimlerden gelen strateji belgeleri ile ilgili hangi konularda rezervelerin istendiği sorulduğunda “Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi Hazırlanmasına İlişkin İlke ve Esaslar” isimli rehberdeki üst başlıklara göre bir kontrol yapıldığı, eksik başlıklar varsa o başlıkların talep edildiği ifade edilmiştir. Bunun başlıca sebebinin

de resmi bir dayanağa göre değerlendirme yapılması gerekliliği olduğu söylenmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri'nin bütüncül planlama yaklaşımı açısından oldukça önemli olduğu ifade edilmiştir (S. Aydemir, kişisel görüşme, 18 Ocak, 2022). Süreç içerisinde yerel yönetimlerden alınan geri dönüşlere göre belgede istenen fizibilite çalışması, önceliklendirmeler, plan yapımı, kentsel tasarım projesi ve 3 boyutlu görseller gibi bazı detayların ilçe belediyelerinin yeterli kaynaklara sahip olmaması sebebiyle tam olarak yapılamadığı ifade edilmiştir. Belgenin tam ve eksiksiz olmasına çalışılırken bu sefer hiç yapılamaması gibi sonuçlara yol açabileceği bu sebeple de en azından önceliklendirme çalışmalarının beklendiği ifade edilmiştir. Belgenin bir ön koşul gibi olduğu "Strateji belgesi yoksa dönüşüm alanı yok dedik. Alan teklifi geldiğinde öncesinde strateji belgesini görmek istediğimi söyledik. Böylece her ilçe bir şekilde sürece dahil oldu." ifadeleriyle açıklanmıştır. Belgenin amacı ve sağladığı faydalar sorulduğunda "En azından yerel yönetimlerin bir fikirleri oldu. Belgenin dinamik bir belge olması lazım. Çünkü geçen zamanla fizibilite değişecek, koşullar değişecek. Bir kere hazırlandı bitti gibi düşünülürse saçma olur. Biz zihinleri açmaya çalışıyoruz." şeklinde cevap verilmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Bakanlığın ilçe bazında ya da alansal olarak kentsel dönüşüm konusunda herhangi bir önceliklendirme çalışması yapıp yapmadığı sorulduğunda bu şekilde bir çalışmanın olmadığı fakat görüşme yapılan kişinin bireysel olarak ruhsatlı binalar, donatı üstündeki yapılar, AFAD kat sayısı, nüfus vb. elde edilen verilere göre bir çalışma yaptığı ve her ilçe için risk odaklı öncelikli alanların belirlendiği söylenmiştir. Bu çalışma ile strateji belgelerinde ilçelerin belirledikleri öncelikli alanların büyük ölçüde uyumlu olduğu dile getirilmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022). Bu durum kurumsal olmasa da bireysel bir çabayla öncelikli alanların kontrolünün gerçekleştirildiğini göstermektedir.

İstanbul'da hemen hemen her ilçeden belgenin geldiği fakat bakanlıkça belgelerin onaylanıp onaylanmama gibi bir ayrımla değerlendirilmediği ifade edilmiştir. Teknik ve mesleki kaygı açısından yerel yönetimler arasında koordinasyon bulunmadığı, belge hazırlama sürecinde İBB'den görüş almak istemeyen ilçe belediyelerinin olduğu ifade edilmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Kentsel dönüşüm süreçleri ile ilgili olarak sorun alanlarının neler olduğu üzerine konuşulmuş ve bu kapsamda ikili ilişkiler çok fazla olduğu ve bu durumun süreci olumsuz etkilediği söylenmiştir. Bakanlığın Türkiye’de kentsel dönüşüm konusunda oldukça deneyim sahibi olduğu fakat bazı ilçe belediyelerinin ikili ilişkileri kullanarak bakanlığın tecrübesini hiçe saymaya çalıştığı ifade edilmiştir. İkinci sorun alanının ise vatandaş ile kurulan ilişkiler konusunda olduğu söylenmiştir. Bu konuda “Bazı ilçe belediyeleri dönüşüm alanlarında halk ile iletişim kanalını kapatıyor. Bu şekilde çözüm mümkün değil.” şeklinde görüş belirtilmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Siyasetin kentsel dönüşüm süreçlerine dahil edilmemesi gerektiği ifade edilirken; “Parti meselesinin en az hissedildiği alan dönüşüm konusu. Çünkü çok kritik bir konu.” denilmiştir. Bununla birlikte kentsel dönüşüm süreçlerinde siyasetin kullanıldığı, sırf karşı partiden olduğu için aynı siyasi görüşe sahip kurumların bakanlığa “mağdur ediyorlar” şeklinde şikayete geldikleri belirtilmiştir. Kentsel dönüşümün hassas bir konu olduğu, bakanlığın bu konuda tavrının tarafsız olduğunu ve şikayete gelen belediyelerin dönüşüm modellerini inceledikten sonra makul olduğunun söylenerek geri gönderildikleri ifade edilmiştir. Bu şekilde siyasetin alet edilmesinin önlemeye çalışıldığı söylenmiştir. Bu konuda koordinasyona ihtiyaç olduğu, siyasetin oluşturduğu ikili yapının bağımsız bir kurum ile ortadan kaldırılabileceği; kentsel dönüşümün bağımsız bir yapıya kavuşturulması gerektiği söylenmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Bakanlığın yerel yönetimlerle ilişkisi sorulduğunda her ilçe belediyesinin aynı kapasitede olmadığı, çoğu belediyenin dönüşümü neden gerçekleştiremeyeceklerini anlatmak için görüşmeye geldikleri ifade edilmiştir. Bu konuda önemli bir faktör olarak belediye başkanının vizyonunun ön plana çıktığı ifade edilmiştir. Bu konuya Esenler’de askeri alanın kentsel dönüşümüne konu olmasının altında yatan en önemli faktörün Tevfik Göksu’nun ikna kabiliyeti ve vizyonu ile talebin gerekçelendirmesinin iyi bir şekilde yapılması örnek verilmiştir. Dönüşüm alanlarının belirlenememesi konusunda teklifin yerelden gelmesi gerektiği ifade edilmiştir. İlçe belediyeleriyle yapılan görüşmelerde belirsiz talepleri önlemek ve doğru taleplerin oluşmasını sağlamak amacıyla ön görüşmeler yapıldığı, belediyelere “Çözüm bulmalısınız diyoruz. Çözüm kalemleri şunlar diyoruz. Onlar ise bu sorun şu sorun var çözemiyoruz siz çözün diye geliyor. Her ilçeyi biz yapamayız bakanlığında

kaynakları kısıtlı. Önce çözüm üzerine düşünölmeli ve bir yaklaşım veya model gelmeli belediyelerden” şeklinde bakanlığın yaklaşımının aktarıldığı ifade edilmiştir. Çoğu belediyenin ise çözüm geliştirmesi istendiğinde, tekrar görüşmeye gelmediği belirtilmiştir.

İlçe belediyelerinin kentsel dönüşöme ayırdıkları personelin sayısı ve kalifiye olup olmadıkları, dönüşöme ayrılan kaynak miktarı ve belediye vizyonu içerisinde kentsel dönüşöme verilen önemin belediyenin yaklaşım ve kapasitesini büyük ölçüde etkilediği ifade edilmiştir. Çoğu belediyede Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü olmadığı, dönüşüm süreçleri konusunda tecrübe eksikliği olduğu ifade edilmiştir. Vatandaşla süreç içerisinde iyi ilişkiler kurulması gerektiği ve kurulan iletişimin de etkili olması gerektiği söylenmiştir. Bu konuda Fikirtepe’de 7000 bağımsız bölümün imza vs. olmadan ve insanların ne alacaklarını bilmeden 5 ayda sorunsuz bir şekilde tahliye edilmesi örnek verilmiş; güven ve iletişimin önemli olduğu vurgulanmıştır. Bu konuda algı yönetiminin de çok önemli olduğu vatandaşın ayak direterek bazı şeyleri kolaylıkla elde etmemesi gerektiği, ilçe belediyelerinin oy kaygısı sebebiyle bazı konularda çok fazla taviz verdiği söylenmiştir. Bu konuda;

Bakanlıkta oy kaygısı yok. İlçe belediyesi oy kaygısından dolayı bazı şeylerde dik duramıyor. Aidatta bile tepki olacak diye korkuluyor ama bizim ortaya koyduğumuz irade sonucunda herhangi bir tepkinin oluşmadığını görebiliyoruz. Zaten kamu yeterince elini taşın altına koyuyor. Net olmak için siyaset işin içine girmemeli. (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022)

şeklinde görüş belirtilmiştir. Ek olarak medyanın da kentsel dönüşüm algısı ve bu konudaki tutumunun çok önemli olduğu söylenmiştir. Tozkoparan’da siyasi çarpıtma olduğu, 978 konutta %60 üstü imza varken azınlığın zulume uğramış gibi yansıtıldığı söylenmiştir. Medyaya da kentsel dönüşüm bilinci kazandırılması; kentsel dönüşümün neden yapıldığı ve neden gerekli olduğu konusunda uzlaşılması gerektiği söylenmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Bakanlığın TOKİ ve Emlak Konut ile taahhüt usulü modeller geliştirdiği, bu iki kurumun inşaatı üstlenen firmalar olduğu ve bakanlığın müteahhitleri gibi düşünülebileceği söylenmiştir. Bakanlığın yapımını üstlendiği projelerde yapımı TOKİ’nin ya da Emlak Konut’un üstlenmesine bağlı olarak konut maliyetlerinin değişmesi, her alanının aynı sosyal yapıda olmaması, kira fiyatları ve mülkiyet durumları vb. etkenler sonucunda her dönüşüm modelinin birbirinden farklılık

gösterdiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, bakanlığın standart bir hesaplama yönteminin olduğu, kıymet takdiri hesaplaması sonrasında her yere aynı finansal modelin uygulandığı söylenmiştir. Temelde aynı indirim uygulandığı ama borçlanmaların projenin durumu ve dinamiklerine göre değiştiği ifade edilmiştir. Örnek olarak geriye satış için kaç konut kaldığı, işgalci statüsünde vatandaş olup olmadığı gibi etkenlerin borçlanma miktarlarını etkilediği söylenmiştir. Maliyetin konut yapımı ve satışlar ile sağlandığı ifade edilirken, 2019'dan itibaren dönüşüm alanlarına yönelik zihniyet dönüşümünün gerçekleştirilmeye çalışıldığı söylenmiştir. Bu kapsamda emsal artışıyla değil borçlanmayla dönüşümün olması gerektiği yaklaşımı benimsenmiştir. İki yıldır ısrar edilen bu model ile vatandaşın talebine boyun eğilmeden iradenin korunması yaklaşımı ile hareket edildiği ve bu kapsamda mevcut emsal hakkının bile kullanılmadığı şu sözlerle ifade edilmiştir: “Zemin artı 5 kat maksimumdur bakanlık projelerinde. Bu konuda ısrar edildi. Mevcut emsalleri bile kullanmıyoruz. Tek istisna Fikirtepe bu konuda. Enkazı kaldırmak için bir tek orada mevcut emsali kullanıyoruz.” Bu konuda tek bir duruş sergilenmesi için çaba sarfedildiği, bakanlıkla yapılan her projede bu şekilde ilerlendiği söylenirken, ilçe belediyelerinin oy kaygısı gibi sebeplerle farklı vaatlerde bulunarak vatandaşın memnuniyetini sağlamaya çalıştıkları belirtilmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

İdari Hizmetler ve Finansman Şube Müdürlüğü ile yapılan görüşmede, Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan TOKİ gibi kurumların yanısıra 2015'ten itibaren belediyelere doğrudan kaynak aktarımı yapıldığı, bu işlemlerin Ankara'dan direkt olarak gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Şube Müdürlüğü üzerinden hesap yönetiminin sağlandığı, kira yardımları ile ilgili ayrıca Kira Yardımı Şube Müdürlüğü bulunduğu söylenmiştir. Kira yardımlarının 2019 TÜİK enflasyon verilerine göre belirlendiği fakat bu tarihe kadar herhangi bir güncelleme yapılmadığı söylenmiştir. Bununla birlikte riskli alanlarda kira yardımı miktarının cumhurbaşkanlığı oluru ile yükseltilebildiği ifade edilmiştir. Eskiden her daire için kira yardımı yapılırken şimdi TC kimlik numarası tanımlanarak sadece bir daire için kira yardımı yapıldığı söylenmiştir. Bu kapsamda 6306 sayılı kanunun yamalı bir kanun olarak terif edildiği, mevcut durumda da kira uygulama kılavuzunda değişiklikler yapılmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir. Kredi desteklerinin ise daire başına 125.000 iken 1 milyon TL'ye çıkartıldığı söylenmiştir.



İstanbul Şube Müdürlüğü'nde ise rezerv ve riskli alanlara yönelik aktarımların gerçekleştirildiği söylenmiştir. Bu kapsamda Fikirtepe'de bir alan, Orhantepe'de iki alan olmak üzere üç alan için 16 milyon TL kaynak aktarımı gerçekleştirildiği ifade edilmiştir (F. Akçay, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'nın büyük ölçüde kira yardımları ve yapım faaliyetleri için kullanıldığı, Pendik için 110 bin TL kira yardımı sağlandığı, Fikirtepe'nin sadece Aralık ayı kira yardımlarının 12 milyon TL civarında olduğu ve 48 ay için 110 milyon TL kaynak aktarımı yapıldığı ifade edilmiştir. Yapılan görüşmede kentsel dönüşüme yönelik yapım faaliyetlerinin 4 farklı şekilde yürütüldüğü söylenmiştir: TOKİ, Emlak Konut, Yapı İşleri Genel Müdürlüğü ve çok aktif olmamakla birlikte Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün yapım faaliyetlerini üstlendiği ifade edilmiştir. Örnek olarak, Fikirtepe projesi için Emlak Konut'a yaklaşık 11 milyar TL kaynak aktarımı olduğu belirtilmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

6306 sayılı kanun kapsamında kullanılmak üzere Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan belediyelere aktarım olduğu; bu aktarımların kira yardımları ve yetki devri kapsamında kullanıldığı belirtilmiştir. Dönüşüm alanlarında kamulaştırma gibi işlemlerin yetki devri ile gerçekleştirilebildiği söylenmiştir. Bakanlığın hem aynı hem de nakdi yardım sağladığı, bu kapsamda aktarılan arsa veya kaynağın taahhüt karşılığı verildiği ifade edilmiştir. Belediyelerin ayrı bir hesap açarak taahhütnameyi imzalaması sonucunda aktarımın gerçekleştiği ifade edilmiştir. Arsa devirleri ile ilgili olarak hazine alanlarının tahsis ve tasarruf yetkisinin bakanlıkta olduğu bu kapsamda bahse konu arsaların yerel yönetimlere aktarılabilirliği belirtilmiştir. Bu konuda "Tasarrufumuzdaki arsalar bedelsiz devir ile aktarılabilir. Bu da bir nevi kaynak aktarımı sayılır. Aktarılırken şerh düşülüyor 6306 sayılı kanun kapsamı dışında kullanılamaz diye. Arsadan elde edeceği gelir de 6306 sayılı kanun kapsamında kullanılmalı. Açılan hesaba aktarılmalı." Şeklinde açıklama yapılmıştır (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Kaynakların nasıl dağıtıldığı ve amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı konusunda herhangi bir denetim yapıp yapılmadığı sorulduğunda "Yerel yönetimler kaynak talep ettiğinde inceliyoruz. Ne için kullanılacağına bakıyoruz. Denetim konusunda resmi bir mekanizma yok. Sorumluluk onlarda. Biz de kamuyuz onlar da kamu.

Taahhüt ve şerh dışında şifaen de kontrol oluyor.” Şeklinde cevap verilmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Kentsel Dönüşüm süreçlerinde Bakanlığın kolaylaştırıcı rolü “4 kattan 8 kata çıkararak kentsel dönüşümü herkes yapabilir ama 4 kattan 6 kata çıkarırken kamu desteği gerekiyor. Buradaki 2 katlık fark ise Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’ndan karşılanıyor. Fikirtepe’de Emlak Konut ile yürütülen proje süreci bu şekilde.” (S. Aydemir, kişisel görüşme, 18 Ocak, 2022) ifadeleriyle anlatılmıştır. Kamu desteğinin yanı sıra özel sektörün de süreçte önemli rolü olduğu ifade edilmiş, bu duruma örnek olarak Fikirtepe’de tahliyeyi kolaylaştırmak için müteahhitlerden yararlandığı ve çok kısa bir sürede tahliyenin yapıldığı söylenmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’nı oluşturan çeşitli kurumlardan aktarılan kaynakların yeterli olmadığı, finansman oluşumunun büyük ölçüde kaynak geliştirme faaliyetleri ile sağlandığı ifade edilmiştir. Bu kapsamda kaynak geliştirme faaliyetlerinin kentsel dönüşüm uygulamaları yaparak ya da gelir getirici uygulamalar ile gerçekleştirildiği söylenmiştir. Bu durum “Mesela milli emlak arazilerindeki satışlar. O alanı rezerv alan ilan ederek satışı biz yaptığımızda gelir elde ederiz.” şeklinde açıklanmış, rezerv yapı alanındaki satışların tamamlanması sonrası alan ilanının iptal edildiği bu sebeple de toplam rezerv yapı alanı sayısının bu ve benzeri dinamiklere göre değişiklik gösterdiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, İstanbul’da toplam rezerv alan sayısının 100’ün üzerinde olduğu söylenmiştir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

Bakanlığın 6306 sayılı kanun kapsamı dışında 5393 ya da 5366 sayılı kanunlara göre yapılan uygulamalarda herhangi bir destek veya finansal kolaylık sağlayıp sağlamadığı sorulduğunda; Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapsamında 6306 sayılı kanuna göre alan bazında işlemlerin yürütüldüğü, riskli yapılarla ilgili Riskli Yapılar Daire Başkanlığı ve İstanbul Riskli Yapı Şube Müdürlüğü’nün sorumlu olduğu, 5393 ve 5366 sayılı kanunlara göre herhangi bir müdahale ya da destek yapılmadığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte 5366 sayılı kanun kapsamındaki bir alana müdahil olabilmek için “Yenileme alanlarını da 6306 sayılı kanun kapsamına sokmak gerekir. Yenileme alanı diye 6306 kapsamına alınamaz diye bir şey yok.” şeklinde açıklama yapılmıştır. 5393 sayılı kanunda ise alanda uygulama yapılması için belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanınca

bu yönde karar alınması şartı olduğundan ve Cumhurbaşkanlığı'na bakanlık üzerinden sunulması gerektiğinden dolayı, dosyaların bakanlığa geldiği fakat kapağının bile açılmadan Cumhurbaşkanlığı'na iletildiği ifade edilmiştir. Riskli yapıların politikaya dahil edilmemesine rağmen, esneklik sağlamak amacıyla kanalı açık bırakan bir araç olarak düşünüldüğü ifade edilmiştir. Alansal olarak dönüşümün sağlanamadığı yerlerde vatandaşa böyle bir imkan verilmekte ve ortak bir paydada politika belirlenmektedir (E. Gürbüz, kişisel görüşme, 1 Şubat, 2022).

### **4.3 Yerel Yönetim Görüşmeleri**

Yerel yönetim birimleri ile yapılan görüşmeler; İstanbul için iki kademe gerçekleştirilmiştir. İlki İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ilgili birimleri ve iştirak şirketleri, ikincisi ise belirlenen 14 ilçe belediyesi ve ilgili birimleri ile olmuştur.

#### **4.3.1 İstanbul Büyükşehir Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı bünyesine yer alan “Deprem ve Zemin İnceleme Şube Müdürlüğü”, “İstanbul Şehircilik Atölyesi Şube Müdürlüğü (İŞAT)” ve “Kentsel Dönüşüm Şube Müdürlüğü” ile derinlemesine mülakat görüşmeleri yapılmıştır. Yapılan görüşmelere göre; İstanbul'da risk altındaki konut stoğunun güvenli, depreme dayanıklı, çevreyle dost yapılara dönüştürülmesini amaçlayan İBB ile iştirakleri olan KİPTAŞ, İstanbul İmar A.Ş. ve BİMTAŞ'ın paydaşı olduğu online bilgilendirme ve destek platformu “İstanbul Yenileniyor” kapsamında faaliyetlerini yürütmektedir. Bu kapsamda, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü genel olarak vatandaşı bilgilendirme ve danışmanlık görevini üstlenmiştir. Alanların belirlenmesi İstanbul İmar A.Ş.; projelerin çizilmesi BİMTAŞ; uygulamalar ise KİPTAŞ iştirak şirketleri üzerinden olacak şekilde bir iş bölümü yapılmaktadır. İstanbul Şehircilik Atölyesi Şube Müdürlüğü (İŞAT), binaların deprem risk performanslarının değerlendirilmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirmekte ve 5393 sayılı kanun ile 6306 sayılı kanuna göre yapılan uygulamaları denetlemektedir (M. Karlı, kişisel görüşme, 15 Aralık, 2021).

Görüşmelerde kentsel dönüşüm konusunun İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin en fazla önem verdiği konular arasında yer aldığı, Ekim 2019 tarihinde İBB Meclisi'nde İstanbul'un beklenen büyük depreme hazır olmadığı vurgulanarak “Deprem

Seferberliği” ilan edildiği, afetlerle ilgili çalışmaların seferberlik dahilinde 5 ana madde altında toplandığı ifade edilmiştir. Bu maddeler; afet odaklı kentsel dönüşüm çalışmaları, mevcut alt yapı ve ulaşım ağının afetlere dayanıklı hale getirilmesi, sismik ve yer bilimleri çalışmaları, afet sonrası toplanma / barınma alanları ve afet odaklı eğitim ve kapasite geliştirme şeklinde sıralanmıştır (D. Çalışkan; M.A. Levent, kişisel görüşme, 15 Aralık, 2021).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2020), 2020-2024 Stratejik Planı’na göre kentsel dönüşüm projelendirme çalışmaları kapsamında gerçekleştirilen toplam proje sayısı 2019 yılında 6 iken, 2024 yılı sonuna kadar 44 adet proje yapılması planlanmıştır. Planda altyapı ve kentsel dönüşümün İstanbul’un en önemli sorunlarından olduğu belirtilirken; nitelikli ve fonksiyonel yaşam alanları geliştirerek dayanıklı bir şehir oluşturmak hedeflenmiştir. Bu hedefi gerçekleştirmek için afet önceliği ile şeffaf ve katılımcı yöntemlere önem veren eylemler planlanmıştır.

İBB Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ile yapılan görüşmelerde; 6306 sayılı kanuna göre riskli yapılar ile ilgili olarak bakanlık ve ilçe belediyelerinin birlikte çalıştığı ve İBB’nin bu işleyişin dışında kaldığı ifade edilmiştir. İBB sadece riskli alan ilanı ile 6306 sayılı kanunun avantajlarından yararlanabilmektedir. Bunun dışında; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73. Maddesi kapsamında yapılan uygulamalar ile kentsel dönüşüm faaliyetleri yürütülmektedir. Hangi kanuna göre yapılan uygulamaların daha avantajlı olduğu ve İBB’nin daha çok hangi uygulamaları tercih ettiği sorusuna; her iki kanunun da farklı avantajları olduğu belirtilerek hibrit uygulama yaklaşımının tercih edildiği şeklinde cevap verilmiştir. 5393 sayılı kanun kapsamında gerçekleştirilen uygulamalarda merkezi hükümetten herhangi bir finansal destek veya muafiyet sağlanmasa bile, kamulaştırma açısından (acele kamulaştırma olmadığı için) davalarda İBB lehine kararların çıkmasının bu kanunu avantajlı hale getirdiği; 6306 sayılı kanuna göre acele kamulaştırma kapsamında kamulaştırmalar yapıldığı için davalarda olumsuz kararlar çıktığı ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra; 6306 sayılı kanunun da birçok avantaj ve muafiyeti bulunmaktadır. Bu sebeple; hibrit uygulamalar iki kanunun avantajlarından da yararlanmak adına daha avantajlı olmaktadır. Örneğin; Bayrampaşa İlçesi sınırları içinde kalan İsmetpaşa Mahallesinde gerçekleştirilen Bayrampaşa Kentsel Dönüşüm Projesi’nde iki kanundan da yararlanılmıştır. Boş olan alanları riskli alan ilan ederek;

kamulaştırılması gerekli alanlarda ise kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilanı ile uygulama yapmanın daha avantajlı olduğu belirtilmiştir.

İBB'nin yedi farklı dönüşüm modeli belirlediği ve farklı modellerin proje alanına göre farklılık gösteren mülkiyet, yüklenici türü, yasal zorunluklar gibi birçok değişkenden dolayı tercih sebebi olabildiği ifade edilmiştir. Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nün bu modeller için görüşleri aşağıdaki çizelgede ifade edilmiştir (D. Çalışkan; M.A. Levent, kişisel görüşme, 15 Aralık, 2021).

**Çizelge 4.1 : İBB kentsel dönüşüm modelleri, İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2019)'dan uyarlanmıştır.**

Model	Uygulanabilirlik	Öne Çıkan Özellik
Kat Karşılığı	Kısmen uygulanabilir	Yoğunluk artarken donatı sabit kalmaktadır.
Hasılat Paylaşımı	Karlı	Rezerv alanları azaltmaktadır.
Gecekondu Kanunu Esaslı	Kamu alanları ile sınırlı	Kentsel dönüşüme adapte edilmelidir.
Anlaşma Esaslı	Sürdürülebilir değil	Yoğunluğu arttırma eğilimi taşımaktadır.
Bedel Esaslı	Kısmen uygulanabilir	
Değer Esaslı	İdeal ve adil	Kısa vadede uygulanması zordur.
Anlaşma ve Değer Esaslı	Geçiş evresi için	Değer esaslı yerleşene kadar uygulanabilir.

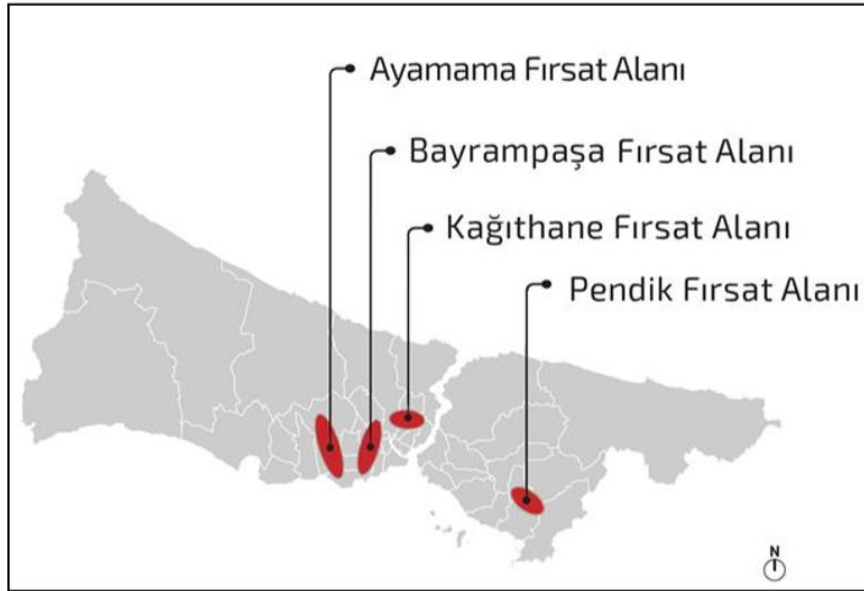
İBB ile merkezi yönetim ilişkileri sorulduğunda, herhangi bir sıkıntı yaşamadıklarını, riskli alan ilanı ile yapılan uygulamalarda problemsiz bir şekilde ilerlediklerini ifade etmişlerdir. Buna ek olarak; Bayrampaşa Kentsel Dönüşüm Projesi'nin iki seçim dönemini de gören bir proje olduğu ifade edilmiştir (D. Çalışkan; M.A. Levent, kişisel görüşme, 15 Aralık, 2021).

Dönüşüm uygulamalarının uzun zaman gerektiren uygulamalar olduğu fakat 5 yıllık seçim dönemlerine indirgendikleri ifade edilmiştir. Bu konuda, yurtdışındaki dönüşüm uygulamalarını da incelediklerini ve 30-50 yıl gibi çok uzun seneler süren başarılı örneklerin olduğu göz önüne alındığında ülkemizdeki yaklaşımın yanlış bir yaklaşım olduğu ifade edilmiştir. (M.A. Levent, kişisel görüşme, 15 Aralık, 2021).

İBB'nin kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırladığı ve yakın zamanda da yenileyeceği ifade edilmiştir. Konuyla ilgili olarak ilçelerden Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri talep edilmiş ve birçok ilçeden geri dönüş sağlanmıştır. Bakanlığın belirlemiş olduğu formata uygun şekilde çalışmalarını tamamlamamış olan ilçelerden geri dönüşler beklenmekte ve tüm stratejik çalışmaların incelenmesi sonucu İBB

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin yenileneceği ifade edilmiştir (D. Çalışkan; M.A. Levent, kişisel görüşme, 15 Aralık, 2021). Bu kapsamda İBB'de kentsel dönüşüm konusunda öncelikli alanlar belirlenmiş ve buralarda çözüm ofisleri açılarak halkın bilgilendirilmesi ve uzlaşmaların sağlanması gibi konularda çalışmalar başlatılmıştır.

Hazırlanan Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nde İstanbul'a yönelik genel analiz ve değerlendirmelerden sonra 5393 ve 6306 sayılı kanunlar kapsamında yürütülmekte olan kentsel dönüşüm projelerine yer verilmiştir. Bu projeler 2013'te rezerv yapı alanı ve 2016'da kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen Bayrampaşa Eski Cezaevi Kentsel Dönüşüm Projesi; 2018'de rezerv yapı alanı ilan edilen Sultangazi İlçesi Esentepe-Cebeci Kentsel Dönüşüm Projesi; 2018'de riskli alan ilan edilen Eyüpsultan İlçesi Akşemsettin - Çırçır Mahalleleri Kentsel Dönüşüm Projesi; 2017'de riskli alan ilan edilen Eyüpsultan İlçesi Akşemsettin Mahallesi Kentsel Dönüşüm Projesi ve 2018'de riskli alan ilan edilen Eyüpsultan İlçesi Çırçır Kentsel Dönüşüm Projesi'dir. Belgenin sonunda ise çeşitli sentezlere dayanarak 8 adet öncelikli alan ve 4 fırsat alanı belirlenerek bu alanlara yönelik planlama yaklaşımı, vizyon, tasarım ilkeleri ve stratejiler belirlenmiştir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2019). Bu alanlar aşağıdaki şekillerde yer almaktadır.



**Şekil 4.4 :** İstanbul Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nde belirlenen fırsat alanları, İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2019).



**Şekil 4.5** : İstanbul Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi’nde belirlenen öncelikli alanlar, İstanbul Büyükşehir Belediyesi (2019).

Yapılan görüşmede merkezi ve yerel yönetimin kentsel dönüşüm finansmanının yönetimi konusunda 6306, 5393 vb. yasaların yetki ve harcama kaynağını belirleyici etkenler olduğu ifade edilmiştir (D. Çalışkan; M.A. Levent, kişisel görüşme, 15 Aralık, 2021). 6306 Sayılı yasa da yetkinin bakanlıkta olması sebebiyle harcama konusunda da bakanlığın yetkili olduğu söylenmiştir. “Ancak bazı proje örneklerinde (Bayrampaşa Eski Cezaevi Alanı Projesi gibi) bakanlıktan gerekli yetki devirleri alınarak tüm yetkiler ve harcama sorumluluğu da üstlenilerek İstanbul’a hizmet sunulmuş ve projeler gerçekleştirilmiştir.” (D. Çalışkan, kişisel görüşme, 15 Aralık, 2021).

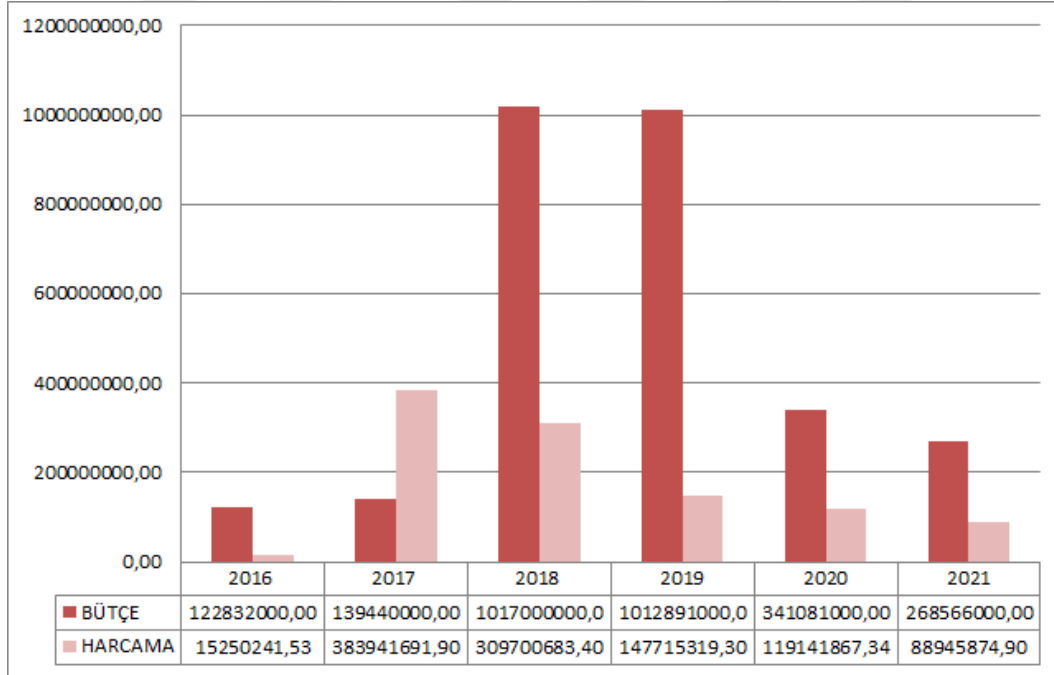
İlçe belediyelerinin 5216 sayılı kanun kapsamında bazı gerekçeler göstererek büyükşehir belediyelerinden mali yardım talep edebildikleri ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm uygulamaları da bu gerekçeler arasında yer almakta; dolayısıyla İBB kentsel dönüşümüne ayırdığı bütçeyi sadece kendi bünyesinde değil ilçe belediyelerinin uygulamaları için de kullanmaktadır. Bu kapsamda Beyoğlu, Gaziosmanpaşa, Eyüp gibi birçok ilçe belediyesine mali yardım yapıldığı belirtilmiştir (D. Çalışkan; M.A. Levent, kişisel görüşme, 15 Aralık, 2021). Bu durum 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 27. Maddesinde aşağıdaki gibi yer almaktadır:

Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin %10’unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin

finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine mali ve aynı yardım yapabilir. (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004, madde 27)

Özet olarak, “kentsel dönüşüm projelerinde mali yardım konusu yapılan fizibilite çalışmaları sonucunda tercih edilen yasa ile doğrudan ilişkilidir. Böylece projeler için bir kaynak aktarımı yapılması değil yetki devri ile sorumluluk aktarımı yapılması söz konusudur” (D. Çalışkan; M.A. Levent, kişisel görüşme, 15 Aralık, 2021).

İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’ndan ayrılan kaynak miktarı 2020 yılında 888.623,77 TL iken 2021 yılında 1.889.683,31 TL olmuştur. İBB Bütçe ve Denetim Şube Müdürlüğü ile yapılan görüşmelere göre İBB Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’nün yıllara göre bütçe ve gerçekleşen harcama miktarları aşağıdaki grafikte verilmiştir.



**Şekil 4.6 :** İBB Kentsel Dönüşüm Şube Müdürlüğü bütçe ve harcama miktarları, İBB Bütçe ve Denetim Şube Müdürlüğü verileri kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İBB’nin kentsel dönüşümde uygulayıcı birim olarak görevlendirdiği KİPTAŞ, 2020 yılı içerisinde kentsel dönüşüm faaliyetleri kapsamında toplamda 1974 adet konut üreterek teslim etmiştir. KİPTAŞ tarafından 3.994 adet kentsel dönüşüm ve yenileme alanı olmak üzere toplamda 6.303 adet konut inşaatına devam edilmektedir. KİPTAŞ (2021)’in hazırlamış olduğu 2020 Faaliyet Raporu’na göre 2021 yılı içinde



başlanmak üzere 1.424 adet kentsel dönüşüm ve yenileme alanı olmak üzere toplamda 3.610 adet konut inşaatı planlanmıştır.

İBB'nin Deprem Risk Yönetimi ve Kentsel İyileştirme Dairesi Başkanlığı'nın kentsel dönüşüm uygulamalarında kolaylaştırıcı bir rol üstlendiği görülmektedir. İştirak şirketleri ile birlikte kentsel dönüşüm faaliyetlerini yürüten İBB, çalışmalarını afet odaklı ve stratejik bir yaklaşım içerisinde sürdürmektedir. Daha çok uzlaşmayı kolaylaştırma ve vatandaşa bilgi verme gibi konulara yoğunlaşarak uygulamaların hızlanmasına katkıda bulunmaktadır. Görüşmeden elde edilen sonuca göre merkezi yönetim ile olan ilişkiler, çok görünür olmamakla birlikte, mevzuat kapsamında gerekli olduğu ölçüde sürdürülmektedir.

İBB ile yapılan görüşmelerden sonra ilçe belediyeleri ile iletişime geçilmiştir. Görüşülen ilçe belediyeleri; Fatih, Bahçelievler, Avcılar, Küçükçekmece, Bakırköy, Bağcılar, Zeytinburnu, Güngören, Beylikdüzü, Beyoğlu, Pendik, Esenler, Kartal ve Tuzla olmak üzere 14 adettir.

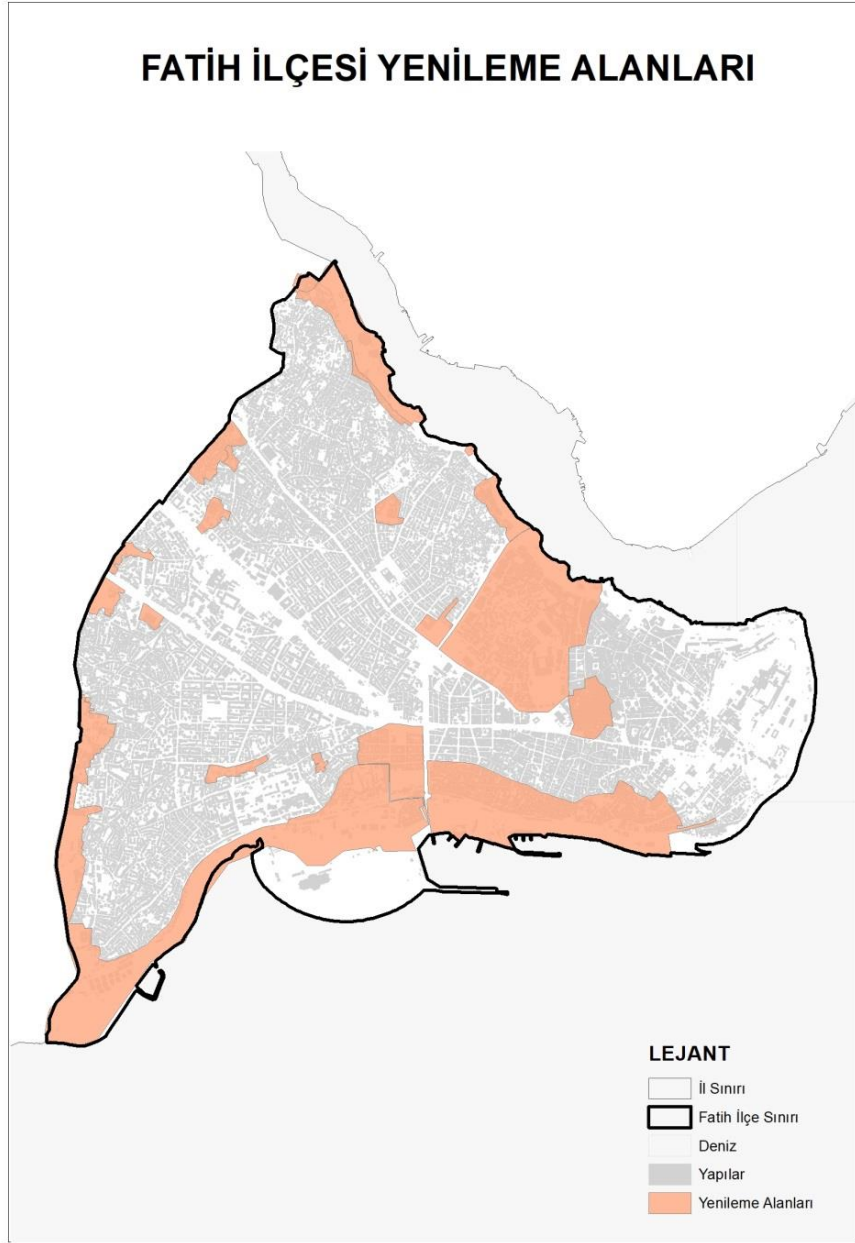
#### **4.3.2 Fatih Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

Tarihi yarımada veya suriçi olarak adlandırılan Fatih ilçesi, İstanbul'un tarihi öneme sahip merkezi ilçelerinden biridir. Kuzeyinde Haliç, güneyinde Marmara Denizi, doğusunda İstanbul Boğazı, batısında ise Zeytinburnu ve Eyüpsultan ilçeleri bulunan ilçe 57 mahalleden oluşmakta ve Avrupa yakasında yer almaktadır. 2020 nüfus verilerine göre ilçede 396.594 kişi yaşamaktadır. Fatih, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Teknik Üniversitesi'nin 2015-2025 yılları için hazırladığı ve hasar görebilme riski yüksek olan alanların belirlendiği "İstanbul Kentsel Dönüşüm Stratejik Planı ve Master Planı" çalışmasına göre; İstanbul'un hasargörebilirlik açısından en riskli ilçesidir. Birçok koruma alanının bulunduğu ilçede deprem riskine karşı önlem almak amacıyla kentsel dönüşüm, tarihi alan ve yapıların yenilenmesi başlıkları altındaki faaliyetler yapılmaktadır. Kentsel mekanın korunarak geliştirilmesi ve yaşam kalitesinin artırılması için gerçekleştirilen faaliyetler; Plan ve Proje Müdürlüğü altında gerçekleştirilmektedir. Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin amacı "tarihi ve kültürel dokunun sürdürülmesi ve eskimiş yapı stoğunun yenilenmesi" olarak belirlenmiştir (Fatih Belediye Başkanlığı, 2021a).

İlçede 19 adet yenileme alanı bulunmakta; 5366 sayılı yasa kapsamında gruplar halinde ilan edilen yenileme alanlarının büyük çoğunluğunun (aksaray bölgesi hariç hepsi) 2006-2007 yıllarında alınan 5 kurul kararı ile ilan edildiği görülmektedir. 2013

yılında Aksaray Yenileme Alanı'nın ilan edilmesiyle birlikte yenileme alanları günümüzdeki halini almıştır (Fatih Belediye Başkanlığı, 2021a). Yenileme alanlarının hemen hemen hepsinin yasanın çıktığı yıl olan 2006 yılında ilan edildiği görülmektedir. 1.611 hektar büyüklüğündeki ilçenin yaklaşık 405 hektarlık kısmını (%25) yenileme alanları oluşturmaktadır. Yenileme alanlarının yaklaşık %4'ünde uygulama, %25'inde ise proje onay süreçleri tamamlanmış olup diğer alanlarla ilgili projelendirme çalışmaları devam etmektedir (Fatih Belediye Başkanlığı, 2021a). Yenileme alanları içinde onaylanan, kurulda olan ve süreci devam eden projeler bulunmaktadır. Uygulanmış projelerin yalnızca %1'lik bir kısım olabileceği ifade edilirken, geriye kalan alanlarda yenileme projelerinin uygulanmasının birçok sebepten dolayı zor gözüktüğü ifade edilmiştir. Mevcut durumda TOKİ işbirliği ile yürütülen Yedikule Millet Bahçesi Projesi'nde ise yapısal bir dönüşüm değil kamusal alan yaratmak amaçlı bir dönüşümün söz konusu olduğu ifade edilmiştir (M. Yılmaz, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022).

Yenileme alanları ile ilgili faaliyetler Plan Proje Müdürlüğü kapsamında gerçekleştirilmektedir. Yenileme alanı ilan edilen alanlarda imar planları iptal edilmekte, bu mağduriyetin giderilmesi için planlara uygun olacak şekilde avan projeler hazırlanmaktadır. Kanunda yer alan avan proje tarifi mimari detayda olmasına rağmen yeterli bütçenin olmaması sebebiyle alan bazlı plana yakın teknikte avan projeler oluşturulmakta ve projeler üç boyutlu görsellerle desteklenmektedir (M. Yılmaz, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022; B. F. Çakı, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022). Aşağıdaki şekilde Fatih ilçesi'nde yer alan yenileme alanlarının mekansal dağılımı görülmektedir.

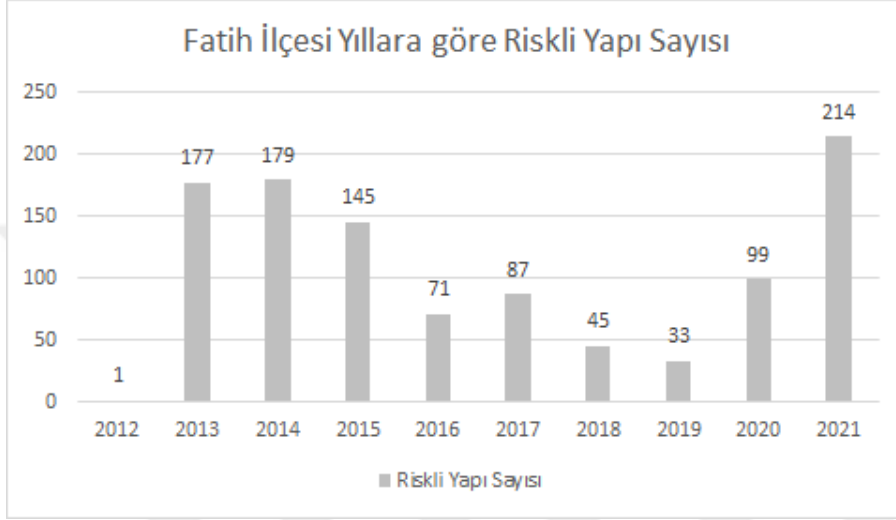


**Şekil 4.7 :** Fatih ilçesi yenileme alanları, Fatih Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Fatih Belediyesi İmar ve Şehircilik Mdürölüğü altında Kentsel Dönüşüm Şefliğı bulunmakta ve 6306 sayılı kanun kapsamında riskli yapı dönüşümleri ile ilgili faaliyetleri yürütmektedir (H. C. Türkmen, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022). 2020 yılına kadar ilçede imar planlarındaki kat sınırlamalarından dolayı kentsel dönüşüm uygulamalarının kısıtlı olduğu ifade edilmiştir. 2012 imar planlarının planlarda 4 kat olan yapıların mevcutta 6 kat olmasından dolayı hayata geçemediğı belirtilmiş, kat sayısının düşürülmesi sağlanamamış bunun yerine nüfusun azaltılması planlanmıştır. Bu durum plandan sonra ruhsat sayılarının düşmesine sebep olmuş, çünkü binalar

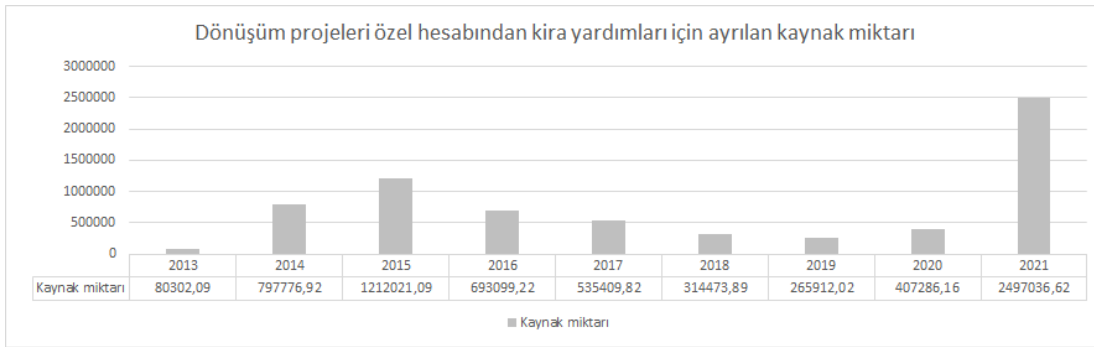
yenilenememiştir. Yapıların yenilenememesi zaman içinde nüfus kaybına yol açmış, giden insanların yerine göçmenler gelmiştir. Bu durum Fatih'teki sosyal yapıyı büyük ölçüde değiştirmiştir (S. İstif Koç, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022).

2021 yılı sonuna kadar tespit edilen riskli yapı sayısı 1051 ve 2022'de 3 olmak üzere; ilçede toplamda 1054 riskli yapı bulunmaktadır. Yıllara göre değişen riskli yapı sayıları aşağıdaki şekilde yer almaktadır. İlçede, 6306 sayılı kanun kapsamında ilan edilmiş herhangi bir riskli alan ya da rezerv alan bulunmamaktadır.



**Şekil 4.8 :** Fatih ilçesi yıllara göre tespiti yapılan riskli yapı sayısı, Fatih Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Riskli yapılara yönelik 6306 sayılı kanun kapsamında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarının yıllara göre dağılımı aşağıda yer almaktadır.



**Şekil 4.9 :** Fatih ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı, Fatih Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Görüşmede, hangi kanuna göre yapılan uygulamaların daha avantajlı olduğu sorulduğunda uygulamaya yönelik ve finansal açıdan birçok destek içermesi açısından 6306 sayılı kanunun daha avantajlı olduğu söylenmiştir. Bununla birlikte

5366 sayılı kanunun da sağladığı bazı muafiyetler ve kamu mülklerinin belediyeye devrinin sağlanması gibi avantajları olduğu belirtilmiştir.

Yenileme alanlarının belirlenmesi fiili değil siyasi bir konu olarak yorumlanmıştır. Sit alanlarında kentsel dönüşüm yapılması sakıncalı olarak görüldüğünden bu eyleminin yumuşatılarak meşruluk kazandırılması amacıyla yenileme alanı tabirinin ortaya çıktığı ifade edilmiştir.

Benimsenen kentsel dönüşüm yaklaşımının sadece yapı dönüşümü odaklı olmadığı, kamusal alanlarda yapılan müdahalelerin de zaman içinde dönüşümün gerçekleşebildiği ifade edilmiştir. Bu kapsamda kamusal alan yaratarak alanın sonradan dönüşümünün öngörüldüğü çalışmalar yaptıkları ifade edilmiştir. Örneğin; Yedikule Millet Bahçesi Projesi'nde kamulaştırmalarla yeşil alan yapımı sağlanmakta, proje kapsamındaki alanlar temizlenerek vakıf arazisi ise kiralama yoluyla şahsa ait ise satın alarak süreç ilerletilmektedir. Kentsel dönüşümün eskimiş yapı stoğunun yenilenmesi olarak değil bir planlama aracı olarak değerlendirildiği ifade edilmiştir.

Fatih'te kentsel dönüşüm için öncelikli alanların belirlenmesi amacıyla hazırlanan Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi kapsamında toplam 9 adet risk odaklı dönüşüm alanı belirlenmiştir (Fatih Belediye Başkanlığı, 2021a). Plan Proje Müdürlüğü tarafından hazırlanan strateji belgesi hakkında; "Fatih Belediyesi bünyesinde hazırlanan Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi, en son gönderilenler arasında olmasına rağmen ilk onaylanan strateji belgesi. Belirlenen formata göre ve standardın çok üstünde bir çalışma oldu. Bu konuda yapılan tüm çalışmaları toplayıp derleyerek strateji belgesine entegre ettik." (B. F. Çakı, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022) şeklinde açıklama yapılmıştır. Tarihi yarımada yapılmış çok fazla çalışma olduğu, strateji belgesi çalışılırken tüm bu belgelerin incelendiği ve referans olarak belgede bu çalışmalara yer verildiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, çalışmalara bakıldığında benzer dökümanlar olsa bile birbirinden habersiz şekilde yapılmış oldukları tespit edilmiş, çalışmalar arasında bir ilişki olmadığı söylenmiştir. Fatih Belediyesi olarak bilgi birikimine değer verildiği ve yapılmış çalışmalardan yararlanarak faaliyetlerin yürütüldüğü ifade edilmiştir (M. Yılmaz, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022). Strateji belgesi hazırlanmasının ne gibi katkıları olduğu sorulduğunda;

Dönüşüm projelerinin en büyük problemi çok büyük alanlar belirlenmesi fakat bu alanların gerçekten riskli olup olmadığına detaylı bir şekilde irdelenmemesidir. Fatih de çok eski bir yerleşim ve ilçenin tamamı riskli. Neresi tam olarak daha riskli bunu anlamak adına

çalışmalarımızı da daha detaylı gerçekleştirdik. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlamanın bize katkısı bu oldu. (B. F. Çakı, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022)

şeklinde cevap verilmiştir. Belge kapsamında sadece deprem riski ve fiziksel hasargörebilirlik değil, sosyal hasargörebilirlik de değerlendirilerek öncelikli alanların belirlendiği ifade edilmiştir. Belgede, deprem riski odaklı, vatandaş talebi odaklı, kamusal kültürel gelişim odaklı, uygulanabilirlik odaklı, ekonomik değer odaklı, sosyal gelişim odaklı, fiziksel iyileştirme odaklı, fonksiyon odaklı ve diğer afet riskleri odaklı olmak üzere farklı temalarda sentezler ve öneri alanları oluşturulmuştur. Oldukça kapsamlı bir şekilde hazırlanan belge incelendikten sonra, belge hazırlanırken yaşanan deneyime göre eksik ya da geliştirilmesi gereken herhangi bir şey olup olmadığı sorusuna finansal modellerin belirlenmesi bölümünün gerçekçi olmaması cevabı verilmiştir. Bunun ilçe belediyesi tarafından belirlenmesinin doğru olmadığı, belediyelerin bu konuda yeterli kaynağa sahip olmadıkları ifade edilmiştir. Merkezi yönetim, yerel yönetim ve finansal olarak etkin paydaşların bir araya gelerek bu modelleri oluşturması ve oluşturulan modellerin süreç içinde değişmemesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu sebeple genellikle bütçesi yetersiz olan ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm faaliyetleri için finansal model belirlemesi biraz gerçek dışı ve belgede olduğu için doldurulması gereken bir bölüm olarak yorumlanmıştır (M. Yılmaz, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022). Strateji belgesinin hazırlanma gerekçesi ya da hazırlandıktan sonra ne olacağı gibi konuların belirsiz olduğu söylenmiştir. Belge ile ilgili olarak yapılan bir vurgu da; “Strateji belgesi hazırlanması rasyonellik açısından kesinlikle olması gereken bir şey. Ama bu belgenin uygulanması yani dikkate alınması da önemli.” (M. Yılmaz, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022) olduğu şeklindedir. Belgenin hazırlanmasının kendileri için yol gösterici olduğu ifade edilmiş, belgenin hazırlanması ile birlikte öncelikli alanlara yönelik çalışmaların şekillenmeye başladığı söylenmiştir.

Yapılan görüşmelerde de, süreç içerisinde merkezi yönetim ile rehberlik ve süreç yönetimi açısından etkili bir iletişimin kurulamadığı ifade edilmiştir. Sadece bir doküman üzerinden belgelerin hazırlanmasının her ilçe için aynı verimlilikte gerçekleşmediği ve belgelerin hazırlanmasına yönelik 2023’e kadar süre olduğu fakat bu konuda herhangi bir yaptırım olmadığı konuşulmuştur. Bunun üzerine;

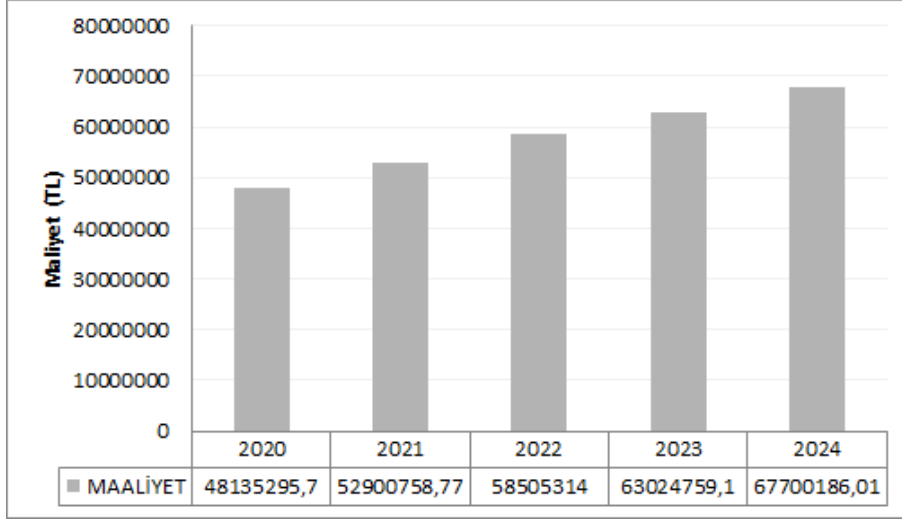
Bir kuralın uygulanması için yaptırım olmalı ya da o konuda toplumsal bir bilgi birikimi ve aktarımı gerçekleşmeli. Şuanda imar planı nedir az çok herkes bilir ya da koruma amaçlı planlarda daha az yoğunluk olduğu gibi bilgileri. Strateji belgelerinin verimli bir şekilde

hazırlanması da aslında bununla alakalı. Neden ve nasıl yapılmalı sorularına bir cevap yok. Bunun verimli olması için zaman içinde öğrenilmiş bir şeye dönüşmesi gerek. (M. Yılmaz, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022)

görüşü ifade edilmiştir. Bu noktada belediyelerin kurumsal kapasitelerinin artırılması ve net stratejik bir rehberliği sağlanması önem kazanmaktadır.

Yapılan görüşmede kentsel dönüşüm finansmanı ile ilgili olarak; kentsel dönüşümün bireyin kendi finansmanı ile gerçekleşmesi gerektiği görüşü ifade edilmiş fakat bunun için halkın ekonomik açıdan iyi durumda olması gerektiği ifade edilmiştir. Devletin garantör olduğu ama bireysel finansman ile ilerleyen uygulamaların daha verimli olacağı ifade edilmiştir. Ekonominin belirsizliği, dayanıklı ve güvenilir olmaması; bireysel ve kamu finansmanının yetersiz olması süreci olumsuz etkilemektedir. Bu noktada ekonomik yapının analizi ve finansal öngörünün belirlenmesi gerekmektedir. Ülkemizde ikili ilişkiler ve siyasetin dahil olması sebebiyle kentsel dönüşüm finansmanının dağılımının etkilendiği ifade edilmiştir. Daha çok veya daha az kaynak almaya sebep olan bu durumun kontrol edilebilmesi için şeffaflığın artırılması gerektiği ifade edilmiştir. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'nın tüm kentsel dönüşüm faaliyetlerini kapsayacak şekilde genişletilmesi ile sürecin koordinasyonunun kolaylaştığı bir model oluşturulmasının faydalı olup olmayacağı sorulduğunda; modelin etkili olabileceği hatta mevcut durum üzerinden bile tahmini bir fon belirlenebileceği ifade edilmiştir. Herşeyin aynı anda olmasının mümkün olmadığı ama önceliklendirmelere göre adım adım ilerlenebileceği ifade edilmiştir.

Fatih Belediye Başkanlığı bünyesinde 2020-2024 dönemi için hazırlanan Stratejik Plan'da “Yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik sürdürülebilir yenileme/dönüşüm/rehabilitasyon/dayanıklılık/gelişim stratejilerinin hakim kılınması” bir amaç olarak belirlenmiş ve kentsel dönüşüm faaliyetlerini içerecek şekilde düzenlenmiştir. Belirlenen amacın gerçekleşmesi için gerekli faaliyetlere yönelik toplamda 5 yıl için 290.266.313,58 TL maliyet belirlemiştir (Fatih Belediye Başkanlığı, 2019). Belirlenen maliyetin yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



**Şekil 4.10 :** Fatih ilçesi yıllara göre belirlenen kentsel dönüşüm maliyetleri, Fatih Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2022 Mali Yılı Performans Programı’nda “Yaşam kalitesini yükseltmeye yönelik sürdürülebilir yenileme/dönüşüm/rehabilitasyon/dayanıklılık/gelişim stratejilerinin hakim kılınması” adı altında belirlenen faaliyetlere yönelik 2022 yılı için belirlenen maliyetin arttırıldığı ve 80.939.314,00 TL maliyet belirlendiği görülmektedir. Belirlenen toplam maliyetin faaliyetlere göre dağılımı aşağıdaki tabloda yer almaktadır (Fatih Belediye Başkanlığı, 2021b).

**Çizelge 4.2 :** Fatih Belediyesi 2022 kentsel dönüşüm maliyet dağılımı, Fatih Belediye Başkanlığı (2021b)’den uyarlanmıştır.

Faaliyet	Maliyet
KentselYenileme/Dönüşüm/Rehabilitasyon/Dayanıklılık/Gelişim/Planlama çalışmalarına bölge halkının katılımının sağlanması	100.000,00 TL
Yapı stokunun iyileştirilmesine yönelik plan ve proje hazırlanması	500.000,00 TL
Tarihi Yarımada içerisinde yer alan Kültür Varlıklarının Korunmasına yönelik Projelerin hazırlanması	10.500.000,00 TL
Yapı stokunun iyileştirilmesine yönelik Bakanlar Kurulu kararı ile yenileme alanı ilan edilen alanlarda çalışmalar yapılması	400.000,00 TL
Tarihi doku içerisinde yer alan yıpranmış ve işlevini kaybetmiş ticari bölgelerin yenilenmesine dair proje hazırlanması	100.000,00 TL
<b>2022 TOPLAM MALİYET</b>	<b>80.939.314,00 TL</b>

2022 Mali Yılı Performans Programı’nda (Fatih Belediye Başkanlığı, 2021b) kurumların öz kaynak yetersizliği, kamu/kurum kuruluşları ile proje sürecinde yaşanabilecek gecikmeler, mülkiyetten kaynaklı muvafakat sorunları, belediye bütçesinin yapılması gereken işleri karşılayamaması, ulusal ve uluslararası



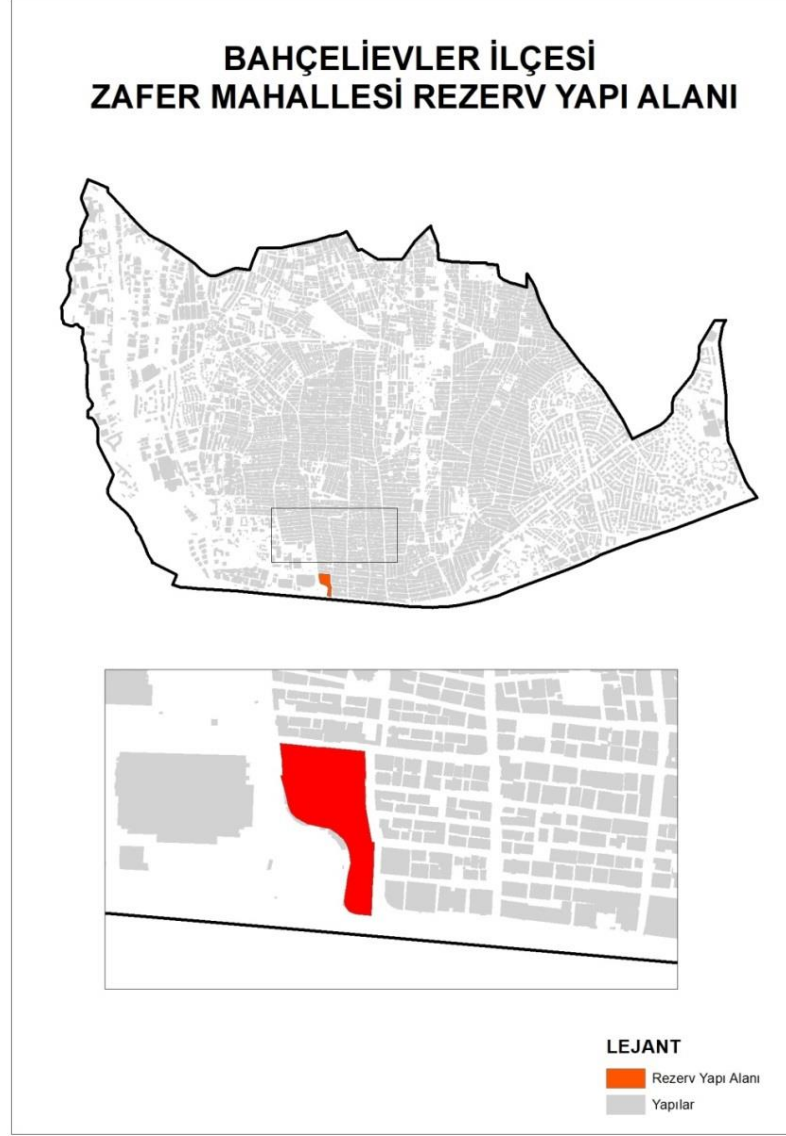
projelerden ve diğ er kurumlarca alınan kararlardan haberdar olamamak gibi konular kentsel dönüşüm süreçleri için risk faktörleri olarak değerlendirilmiştir. 2020-2024 dönemi için hazırlanan Stratejik Plan'da ise kentsel dönüşüm süreçlerindeki sorun alanları; kaçak yapılaşma, plansız imar nedeniyle kentsel dönüşümün bina bazında çözülemez bir konu olması, ilçenin sit alanı olması sebebiyle kentsel dönüşüm süreçlerinin uzaması, kamu kurum/kuruluşları ile yeterli iş birliği sağlanamaması, mülk sahiplerinin projeye katılmaması, kurum dışı bürokratik süreçlerin yavaşlığı, kullanılan sistemlerde yaşanan aksaklıklar ve riskli yapı tespit raporlarının mevzuata aykırı yapılması şeklinde sıralanmıştır (Fatih Belediye Başkanlığı, 2019). Yapılan görüşmede ise, depremin gerçekleşeceği gerçeğinin yeterince dikkate alınmadığı ifade edilmiştir. "Tarihi yarımada nın sürekli olarak depremlerle yıkılan bir yer olduğu bir gerçek. Bunu araştırmalardan okuyoruz. Yangınlarla yarısının yok olduğu bir dönem yaşanmış. Yine aynı şekilde yok olmaması için bu tehlikeye (afetlere) yönelik önlemler alınmalı, yapılar güçlendirilmeli, deprem toplanma alanları oluşturulmalı." (M. Yılmaz, kişisel görüşme, 14 Ocak 2022). Bu kapsamda deprem toplanma alanlarının oluşturulmasının da kentsel dönüşüm kapsamında ele alınabileceğ i ifade edilmiş böylece hem kamusal alan oluşturma hem de kentsel dönüşüm alanında finansal olarak desteklenebileceğ i ifade edilmiştir. Buna ek olarak, bütüncül ve stratejik bir modelin oluşabilmesi için gerekli verilerin edinilmesinin oldukça basit olduğu fakat veriler olsa da kullanılmadığı ifade edilmiştir. Bu konuya örnek olarak, kira yardımlarının her yerleşim için aynı olduğu fakat bir yerleşimde bu yardım ortalama kiraların üzerindeyken İstanbul gibi yerlerde kiranın ancak üçte birine veya beşte birine karşılık geldiğ i ifade edilmiştir. Her yerleşim için ortalama kira fiyatlarının belirlenmesi zor bir konu değildir fakat buna dair bir çalışma yapılmamaktadır. Bu çalışma yapılarak ortalama kira fiyatları üzerinden kira yardımlarının da dengeli bir şekilde dağıtılmasının mümkün olduğu ifade edilmiştir. İkinci bir örnek olarak deprem ve hasargörebilirlik açısından hangi yerleşimlerin daha riskli olduğu konusunda birçok çalışma bulunmakta ama bu çalışmaların da dikkate alınmadığı görülmektedir. Riskli ilçeler öncelikli olarak belirlense ve bu ilçelere daha fazla kaynak aktarımı yapılırsa ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm faaliyetlerinin de artacağı ifade edilmiştir. Görüşmede, kentsel dönüşüme yönelik bilgilendirme çalışmalarının gerekli olduğu ifade edilerek; uzlaşmaların sağlanması kapsamında yapılan çalışmaların olması olumlu olarak değerlendirilmiştir. Bu sayede süreçlerin vatandaş tarafından anlaşılabilmesi kolaylaşmaktadır.

Özet olarak; Fatih belediyesi'nin yenileme faaliyetlerini riskli yapı dönüşümü ve yenileme alanları oluşturmakta; ilçede 5393 sayılı kanun ya da 6306 sayılı kanunda yer alan alan bazlı faaliyetlere göre herhangi bir uygulama bulunmamaktadır. İmar haklarının iadesiyle hızlanan riskli yapı dönüşümleri Kentsel Dönüşüm Şefliği'nin sorumluluğunda takip edilmekte iken alan bazlı dönüşüm ve kentsel dönüşüm konusundaki stratejinin belirlenmesi Plan ve Proje Müdürlüğü sorumluluğunda yürütülmektedir. Kentsel dönüşüm geniş bir kapsamda ele alınarak hazırlanan Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi ile birlikte öncelikli alanların proje sınırı detayında belirlenmesine rağmen belediyenin bütçesinin yetersiz olması projelerin geliştirilmesi ve hayata geçirilmesini kısıtlamaktadır.

#### **4.3.3 Bahçelievler Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

Bahçelievler ilçesi, İstanbul'un Avrupa yakasında bulunmakta; güneyinde Bakırköy, kuzeyinde Bağcılar, doğusunda Güngören ve batısında Küçükçekmece ilçeleri ile sınırlanmaktadır. 11 mahalleden oluşan ve İstanbul'daki en kalabalık 6. ilçe olan Bahçelievler'de 2020 TÜİK verilerine göre (2022) 592.371 kişi yaşamaktadır. Hasargörebilirlik açısından İstanbul'da yer alan 39 ilçe içinde ikinci sırada olan Bahçelievler'de, 2020-2024 Stratejik Planı'na göre kentsel yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik olarak imarlı ve ruhsatlı alanların artırılması ve ruhsatsız yapılaşmanın önlenmesi hedeflenmekte (Bahçelievler Belediye Başkanlığı, 2020); bu kapsamda kentsel dönüşüm faaliyetleri gerçekleştirilmektedir. Yapılan görüşmede ilçedeki kentsel dönüşüm faaliyetlerinin imar barışı, plan tadilatları aracılığıyla gerçekleştirildiği; genellikle imar artışı ile dönüşümün sağlandığı ifade edilmiştir. Süreci etkileyen en önemli konunun vatandaşın talebi olduğu belirtilmiştir. Kentsel dönüşüm faaliyetlerinde belirlenen önceliklerin neler olduğu sorulduğunda; muvafakatın sağlanması, talep ve afet riskinin öncelikleri belirlediği; bu konuda da strateji belgesinin dikkate alındığı ifade edilmiştir (A. Nevruz, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022). İlçedeki kentsel dönüşüm faaliyetlerini teşvik etmek amacıyla, 2021 yılı mart ayından itibaren plan değişiklikleri ile çeşitli düzenlemeler yapıldığı ifade edilmiştir. "Birleşin gelin 10 kata kadar imar verelim" gibi çeşitli araçlar ile uzlaşma süreçlerinin imar artışı ile hızlandırılması amaçlanmıştır (A. Nevruz, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022).

İlçede 6306 sayılı kanun kapsamında rezerv alan ve riskli yapı dönüşümleri gerçekleştirilmekte; Zafer Mahallesi'nde bir adet rezerv yapı alanı bulunmaktadır. Rezerv yapı alanının ilçe içindeki konumu aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



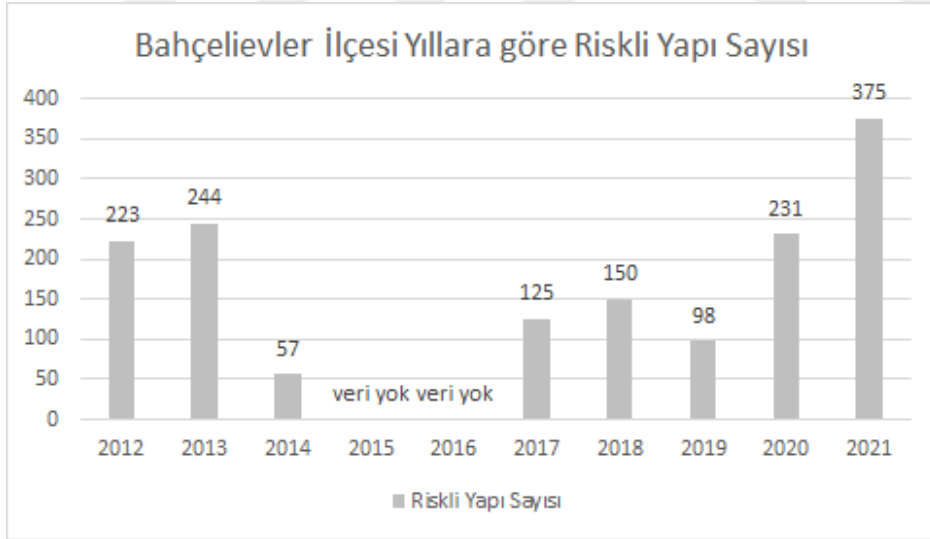
**Şekil 4.11** : Bahçelievler ilçesi rezerv alan, Bahçelievler Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yenibosna girişindeki rezerv alanda vatandaşların %85'i projeye dahil olmuş; zemin ticaret üst katlar rezidans olacak şekilde ticaret hizmet alanı geliştirilmiştir. DOĞTAŞ'ın yapımını üstlendiği projede kamuya otopark alanı kazandırılmıştır. Bu alan strateji belgesinde yer almamakta ve öncelikli alanlar içinde bulunmamakla birlikte alanın sahip olduğu değer dolayısıyla dönüşümü yapılmıştır. Aşağıdaki şekilde Zafer Mahallesi rezerv yapı alanı ve içerdiği riskli yapılar yer almaktadır.



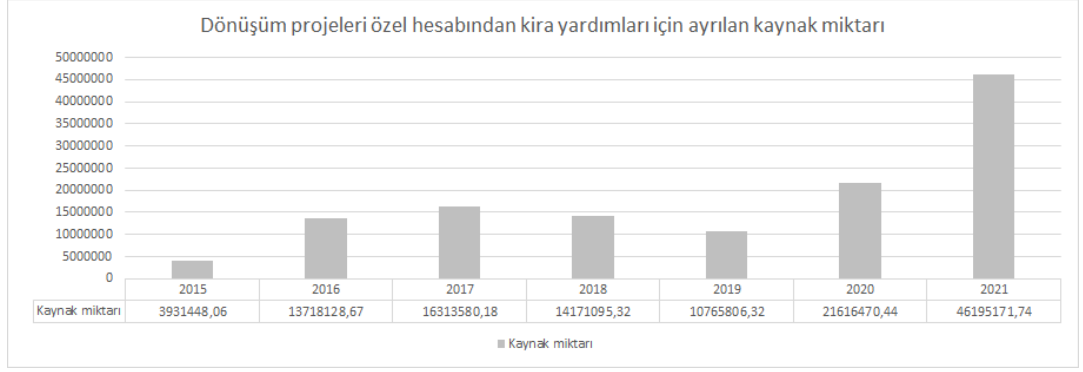
**Şekil 4.12 :** Bahçelievler ilçesi Zafer Mahallesi Rezerv Yapı Alanı (A. Nevruz, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022).

2021 yılı sonuna kadar tespit edilen riskli yapı sayısı 1503 ve 2022’de 12 olmak üzere; ilçede toplamda 1515 riskli yapı bulunmaktadır. Yıllara göre değişen riskli yapı sayıları aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



**Şekil 4.13 :** Bahçelievler ilçesi yıllara göre tespiti yapılan riskli yapı sayısı, Bahçelievler Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Riskli yapılara yönelik 6306 sayılı kanun kapsamında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’ndan aktarılan kaynak miktarının yıllara göre dağılımı aşağıda yer almaktadır.



**Şekil 4.14 :** Bahçelievler ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’ndan aktarılan kaynak miktarı, Bahçelievler Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2021 Mali Yılı Performans Programı’nda belirlenen “imarlı ve ruhsatlı yapılaşmanın artırılması” amacına yönelik toplam kaynak ihtiyacı 3.342.000,00 TL olarak belirlenmiştir (Bahçelievler Belediye Başkanlığı, 2021).

Hangi kanuna göre kentsel dönüşüm uygulamaları gerçekleştirmenin daha avantajlı olduğu sorulduğunda; 6306 sayılı kanunun avantajlarının daha fazla olduğu ifade edilmiştir. 5393 sayılı kanunun büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi ilişkilerine göre şekillendiği için çok fazla tercih edilmediği ifade edilmiştir.

6306 sayılı kanuna göre yapılması planlanan projeler için Bakanlığa %30 sübvansiyonlu ve sübvansiyonsuz olmak üzere iki dosya hazırlandığı ve genellikle Bakanlıkla ikili ilişkilere bağlı olarak projelere sübvansiyon sağlandığı ifade edilmiştir.

Strateji belgesi hazırlamanın ne gibi katkıları olduğu sorulduğunda; riskleri görme ve önceliklendirme açısından faydalı olduğu söylenmiştir. Bununla birlikte, belgenin gerçekçi bir finansal model ortaya çıkarıp çıkarmadığı konusundaki görüş sorulduğunda; “Belge kısır nitelikte. Finansman yönetimi açısından daha yönlendirici olmalı. Senaryolar belli değil. Uygulanabilir bir model öneremiyoruz. Yüklenici-malilik arasında bir model oluşuyor. Kârlı alanlar dönüşüyor. Diğer alanlar için sihirli el gerekli.” şeklinde bir yorum yapılmıştır.

Bahçelievler Belediyesi bünyesinde kentsel dönüşüm süreçlerinde uzlaşmayı sağlayıcı ve bilgilendirici faaliyetlerin olup olmadığı sorusuna; kentsel dönüşüm ofisleri kurulduğu ve bu ofislerde vatandaşlara ne gibi hakları olduğu, süreç içinde ne yapmaları gerektiği gibi bilgilerin verildiği ifade edilmiştir.

Bahçelievler’de afet riski altındaki alanların fazla olması ve ruhsatsız yapılaşmaların yasal yapı stoğunun dönüşümünü zorlaştırması dönüşüm süreçleri için olumsuz

faktörler olarak değerlendirilmiştir (Bahçelievler Belediye Başkanlığı, 2020). Yapılan görüşmede kentsel dönüşüm süreçleri ile ilgili olarak, kamunun ekonomik gücünün yeterli olmadığı, özel sektör ve maliklerle birlikte dönüşüm süreçlerine dahil olabildikleri ifade edilmiştir. Dönüşüm süreçlerinin kamu açısından kâr getirici olmadığı daha çok vatandaşın işine yaradığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte, bir deprem gerçeği olduğu ve oldukça riskli olan Bahçelievler ilçesi için kentsel dönüşüm süreçlerinin kritik olduğu ifade edilmiştir. Ekonomik olarak yetersizlikler sebebiyle gerekli önlemlerin alınmadığı söylenirken; belediye'deki teknik kaynakların (personel ve donanım olarak) iyi durumda olması bir fırsat olarak değerlendirilmiştir. Ek olarak, kentsel dönüşüm için en büyük fırsatın vatandaşın istekli olması olacağı söylenmiştir.

Özet olarak, İstanbul'daki en riskli ikinci ilçe olan Bahçelievler'de kentsel dönüşüm faaliyetleri 6306 sayılı kanun kapsamında ve imar artışı düzenlemeleri ile sürdürülmektedir. Vatandaşın talebine göre ve yüklenici ile oluşturulan modeller çerçevesinde sürece dahil olan belediyenin temel faaliyetleri imarlı ve ruhsatlı yapılaşmanın artırılmasına yöneliktir.

#### **4.3.4 Avcılar Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

Avcılar ilçesi, İstanbul'un Avrupa yakasında yer almakta ve kuzeyinde Başakşehir ilçesi, güneyinde Marmara Denizi, doğusunda Küçükçekmece ilçesi ile Küçükçekmece Gölü, batısında ise Esenyurt ve Beylikdüzü ilçeleri bulunmaktadır. İlçede 10 mahalle bulunmakta ve 2020 nüfus verilerine göre 436.897 kişi yaşamaktadır (TUİK, 2022). Hasargörebilirlik odaklı ilçe sıralamasına göre üçüncü sırada bulunan Avcılar ilçesi'nde (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015), deprem riskine bağlı olarak yoğun bir şekilde kentsel dönüşüm faaliyetleri sürdürülmektedir.

Avcılar Belediyesi ile yapılan görüşmede; kentsel alanların dönüşümünde fiziki müdahaleler için temel dayanağın yapı stoğunun niteliği olduğu ifade edilmiştir. Türkiye'de depremsellik kaynaklı çoğu yerleşimde yapı stoğunun yenilenmesi ihtiyacı bulunmakta ve yeni yapıların deprem yönetmeliğine uyması gerekmektedir. Kentsel dönüşüm uygulamalarının önceliklendirilmesinde etkili olan faktörlerin neler olduğu sorusuna yapı stoğunun niteliği, depremsellik ve afet riskleri şeklinde cevap verilmiştir. Kentsel dönüşüm uygulamalarının öncelikli olarak afet riski olan bölgelerde ve depremselliği yüksek olan alanlarda gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Kentte karar verici mekanizmalar daha çok merkezi ve yerel yönetimler olsa da toplumun katılımının yüksek tutulması gerektiği vurgulanmıştır. Bununla birlikte, insanların sahip olduğu ekonomik koşullar ve inşaat sektörünün ranta dayalı çözümler sunması sonucunda kentsel dönüşüm süreçleri zorlaşmaktadır. Temel bir ihtiyaç olan barınma hakkı anayasal düzenle korunmuş olsa da kentsel dönüşüm uygulamalarının inşaat sektörüyle paralel bir ilerleme sağlaması dolayısıyla bu sektörde yaşanan her türlü olumsuzluğun kişilerin barınma hakkını da dolaylı olarak etkilediği ifade edilmiştir. Kentsel dönüşümün toplum açısından daha yaşanabilir mekanların üretimini hedeflemekte olduğu, ancak uygulamalar sonucunda yerinden edilmelerin yaşandığı ifade edilmiştir. Bu kapsamda, 6306 sayılı kanun ve uygulama yönetmeliğinin gerek hak sahipliği gerekse kiracılar açısından yeterli olmadığı ifade edilmiştir. Kanunda, hak sahibi vatandaşların diğer hak sahiplerine bilgi vermeden ve sözleşme detayı oluşturulmadan inşaat firmaları ile anlaşarak risk raporu alabilmelerine yetki verilmektedir. Bu şekilde yapılması halinde, kat maliklerinin aleyhine gerçekleşen anlaşmalar sonucu mağduriyetler oluşmaktadır. Ek olarak riskli binalarda veya alanlarda 2/3 çoğunluk dışındaki hak sahipleri yaşadıkları evlerin sattırılması ve satıştan elde edilen miktarın yeni bir ev almaya yetmeyeceği korkusu ve baskısı altındadır (Avcılar Belediye Başkanlığı, 2019).

Avcılar deprem açısından çok riskli ve yapı stoğu oldukça eski olan bir ilçedir. Buna ek olarak nüfusunun ekonomik durumunun da güçsüz olduğu söylenmiştir. Herkesin kentsel dönüşüm konusunda istekli olduğu fakat maddi imkanlarının dönüşüm için yeterli olmadığı ifade edilmiştir. Bu konuda devlet desteğinin olması gerektiği; düşük faizli krediler hatta faizsiz kredilerin sunulabileceği önerilmiştir. Devlet desteği olmadan kentsel dönüşüm faaliyetlerinin gerçekleşmesinin pek mümkün olmadığı dile getirilmiştir (A. Laçın, kişisel görüşme, 23 Aralık 2021).

Görüşmede Avcılar'ın kentsel dönüşüm faaliyetleri açısından oldukça etkin bir ilçe olduğu ve hemen hemen her sokakta dönüşüme giren bir yapının görülebileceği ifade edilmiştir (A. Laçın, kişisel görüşme, 23 Aralık 2021; B. Karakışla, kişisel görüşme, 11 Ocak 2022; K. Koçak, kişisel görüşme, 11 Ocak 2022). Avcılar'daki yoğun kentsel dönüşüm faaliyetlerinin sebeplerinden biri de, 2017'de Avcılar Belediyesi'nin plan değişiklikleri ile vatandaşlara daha önceki imar planlarındaki imar haklarını iade etmesi olmuştur. Daha önceki imar planlarına uygun şekilde ruhsatlandırılarak yapılmış, sonrasında yapılan plan değişiklikleri sonucu yapılaşma

alanı azalan birçok yapının olduğu söylenmiştir. Ruhsatlı olmasına rağmen, mevcutta 6 katlı ama imar planlarında 4 katlı olarak gözükten yapılarda yaşayan vatandaşların, fazlalık olan katlarda yaşayan kişilerin mağduriyetine yol açacağı için, binalarını yenilemek konusunda istekli olmadığı düşünüldüğünde, imar haklarının geri iade edilmesiyle kentsel dönüşüm de teşvik edilmiştir. Avcılar Belediyesi bu konuda diğer ilçe belediyelerine de örnek olmuş ve 2020’de İBB meclisinde bu durum “İstanbul Genelindeki Riskli Yapılara İlişkin Meri İmar Planlarına Plan notu ilavesi” şeklinde oy birliği ile kabul edilmiştir. Söz konusu karar, ilçelerdeki tüm imar hakkı kayıplarının iadesini kapsamakta, bahse konu hak kayıplarının dışında bir yapılaşmaya izin vermemektedir.

Avcılar Belediye Başkanlığı 2020-2024 Stratejik Planı’ndan (2019) ve görüşmelerden elde edilen bilgilere göre, Avcılar’da kentsel dönüşüm faaliyetleri açısından elde edilen deneyim sonucu ortaya çıkan olumsuzluklar aşağıda sıralanmaktadır.

- Kentsel dönüşüm sonrası gelir artışları beklenmesi
- Deprem bölgesi olan Avcılar’da, 6306 sayılı kanun gereğince, kentsel dönüşüm amacı ile yapılacak her tür proje için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’ndan onay alınmasının gerekmesi ve bürokratik işlemlerin fazla olması
- Mevzuattaki sık güncelleme ve değişimler sebebiyle yaşanan yetki karmaşası
- Avcılar’ın 1. derecede öncelikli deprem kuşağında yer alması ve doğal afetlere yönelik çalışmaların yeterli olmaması

Buna göre; kentsel dönüşüm politikasının bütüncül olmayışı, afet odaklı yaklaşımın gerektirdiği önlemlerin tam olarak alınmaması, finansal bir modelin olmaması sebebiyle uygulamaların piyasa koşullarına göre şekillenmesi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımının net olmaması ve dengelerin sürekli değişmesi kentsel dönüşüm politikasındaki ana sorunların sebepleri olarak değerlendirilebilir.

Avcılar Belediyesi’nde 2015 yılında Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü kurulmuştur. Öncesinde dönüşüm ile ilgili faaliyetlerin Planlama Müdürlüğü tarafından takip edildiği ifade edilmiştir. İlçe Belediyesi olarak, sadece 6306 sayılı kanun kapsamındaki riskli yapı dönüşümlerinin yapıldığı söylenmiştir. Bugüne kadar, 6306 sayılı kanun kapsamında yıkılan bina sayısı 1317’dir.



Avcılar'da ilçe belediyesince 5366 ve 5393 sayılı kanunun kullanıldığı bir uygulamanın bulunmadığı ifade edilmiştir. İlçede herhangi bir riskli alan ya da yenileme alanı bulunmadığı fakat rezerv yapı alanı olduğu söylenmiştir. 6306 sayılı kanunun, daha çok uygulamaya yönelik olduğu için tercih edildiği belirtilmiştir. Bu kapsamda, 2015 tarihinden itibaren Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'na sahip oldukları ve bu hesabın kira yardımları ve kredi başvurularına göre oluştuğu ifade edilmiştir.

Yapılan görüşmede, kentsel dönüşüm finansmanı konusunda yerel yönetim düzeyinde yapılan uygulamaların yetersiz kaldığı ifade edilmiş, bununla birlikte merkezi yönetim ile koordinasyonun artması sayesinde finansman yönetiminde daha sürdürülebilir bir model elde edilebileceği ifade edilmiştir. Buna bağlı olarak finansmanın yönetimi konusunda sürdürülebilir bir model bulunmadığı söylenmiştir. Merkezi yönetim ile yeterli koordinasyon ve iletişimin olmadığı söylenirken bu iletişimlerin ve diyalogların ilerlemesi gerektiği söylenmiştir (A. Laçın, kişisel görüşme, 23 Aralık 2021).

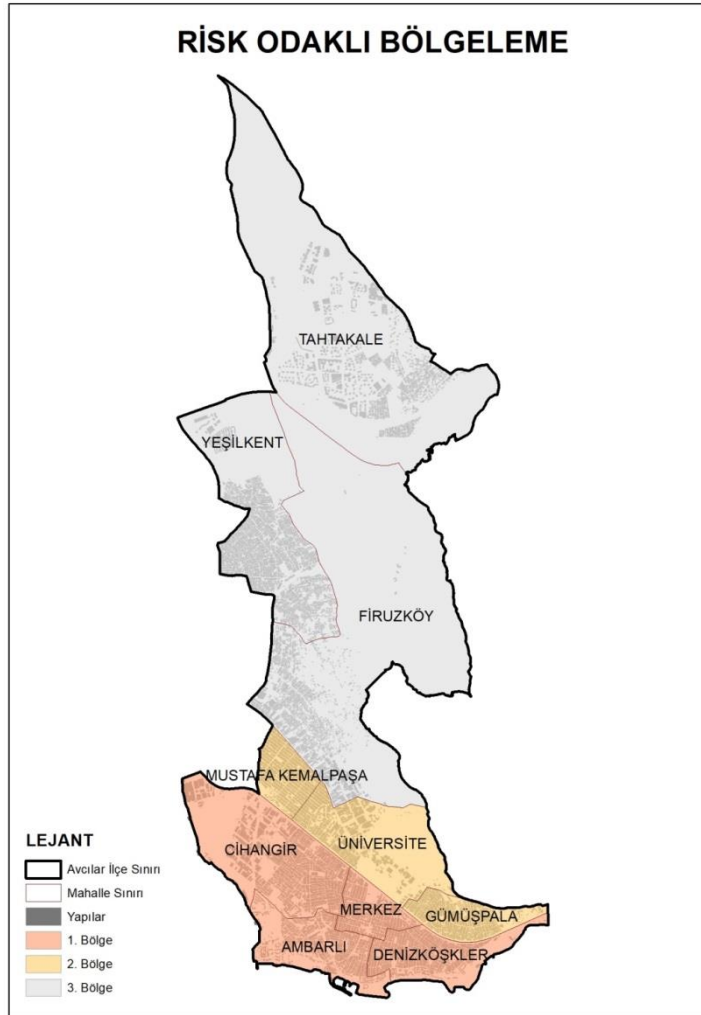
Avcılar Belediyesi'nin kentsel dönüşüme ayırdığı kaynak miktarını anlamak için Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'ne ayrılan bütçe miktarı sorulduğunda; ayrılan kaynağın sadece teknik elemanların giderlerini karşılamak hususunda kullanıldığı ifade edilmiştir.

Avcılar Belediyesi'nin kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırladığı ve kurum görüşü almak üzere İBB'ye de ilettiği ifade edilmiştir. Son çalışmaları yapılan strateji belgesinin henüz Bakanlığa onaya gitmediği belirtilmiştir. Strateji belgesi hazırlamanın ilçe belediyesine ne gibi avantajlar sağladığı sorulduğunda, öncelikle müdahale alanlarının belirlenmesi için yapı stoğu, doğal ve yapılı çevreye yönelik güncel verilerin elde edilmesi gerektiği söylenmiştir. Bu durum hem doğru tespitler hem de mevcut verilerin güncellenmesi açısından bir avantaj olarak değerlendirilmiştir (A. Laçın, kişisel görüşme, 23 Aralık 2021).

Kentsel dönüşüm faaliyetlerini kolaylaştırmak ve vatandaşın bilgilendirilmesini sağlamak için Avcılar Belediyesi, AVBEL Kentsel Yapı Tasarım A.Ş isimli iştirak şirketini kurmuştur. Bu şirket aracılığıyla çözümsüz binalardaki vatandaşlarla görüşmeler yapılarak danışmanlık hizmeti verilmektedir. AVBEL, kentsel dönüşüm projelerinde, ilgili süreçleri ve sahadaki uygulamaları denetleyen bir proje yönetim

ve danışmanlık şirketi olarak konumlanmıştır. Uzlaştırma, teknik ve mali danışmanlık, sözleşme ve şartname yönetimi, proje süreç takibi gibi konularda vatandaşa destek sağlayan şirket ile birlikte kentsel dönüşüm süreçlerinin önemli ölçüde hızlandığı görülmüştür (Avcılar Belediye Başkanlığı, 2021).

Avcılar'da "Deprem Odaklı Kentsel Dönüşüm Master Planı" başlığı altında riskli bina tespit ve kentsel dönüşüm çalışmaları yürütülmektedir (Avcılar Belediye Başkanlığı, 2021). Yapılan deprem risk analizi çalışmalarına göre ilçedeki 10 mahalle 3 bölgeye ayrılarak incelenmiştir. 1. Bölge; Cihangir, Denizköşkler, Merkez, Ambarlı, 2. Bölge; Üniversite, Gümüşpala, Mustafa Kemal Paşa, 3. Bölge ise Yeşilkent, Tahtakale, Firuzköy mahallelerini içermektedir. Aşağıdaki haritada bölgeler ve içerdikleri mahalleler yer almaktadır.



**Şekil 4.15 :** Avcılar risk odaklı bölgeleme, Avcılar Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yapılan bölgelendirme çalışmasına göre, riskli yapı analizleri gerçekleştirilmiştir. Bu analize göre, toplamda 27.581 adet yapı riskli yapı olarak değerlendirilmiştir. Değerlendirmeye yönelik detaylı bilgiler aşağıdaki çizelgede yer almaktadır.

**Çizelge 4.3 : Bölgelere göre riskli yapı dökümü, Avcılar Belediye Başkanlığı (2021)'den uyarlanmıştır.**

Bölgeleme	Mahalle	1. Öncelikli Riskli Alanlar	2. Öncelikli Riskli Yapılar	1999 Öncesi Yapılar	Acil Müdahale Gerekirmeyen Alanlar	Toplam Yapı Sayısı
1. Bölge	Merkez	169	445	382	120	1116
	Ambarlı	202	422	881	200	1705
	Denizköşkler	547	375	943	292	2157
	Cihangir	293	412	1202	1063	2970
2. Bölge	Gümüşpala	327	284	981	444	2036
	Üniversite	136	79	477	362	1054
	Mustafa Kemal Paşa	170	200	933	736	2039
	Yeşilkent	56	77	6364	2070	8567
3. Bölge	Firuzköy	32	66	1862	1113	3073
	Tahtakale	25	258	1984	597	2864
Genel Toplam		1957	2618	19109	3897	27581

Avcılar'ın ana merkezi olarak nitelendirilen 1. Bölge öncelikli bölge olarak belirlenmiştir. Bu alanda 7.890 yapı bulunmaktadır. Her bir yapının yapı kimlikleri çıkarılmıştır. Avcılar'da deprem riski incelendiğinde 27.581 yapının yaklaşık %7.1'i (1.957 Yapı) 1. Öncelikli yapı olarak tespit edilmiştir. Ayrıca bu yapıların bazılarında AFAD ve Avcılar Belediyesi tarafından tebligat ile bilgilendirme yapılarak kentsel dönüşüm süreçleri başlatılmıştır.

Avcılar ilçesi içerisinde yapılan analizler sonucu riskli olarak belirlenen ya da AFAD-Avcılar Belediyesi tarafından tebligat ile kentsel dönüşüm süreci başlatılan 1.957 yapıya AVBEL başvuru afişi yapıştırılmıştır. Başvuru afişleri ile AVBEL'in halk arasındaki bilinirliğinin artırılması kentsel dönüşümde doğru bilinen yanlışların düzeltilmesi ve AVBEL'e olan başvuruların artırılması amaçlanmıştır.

Özet olarak, kentsel dönüşüm faaliyetleri açısından oldukça etkin bir ilçe olan Avcılar, bu konuda büyük bir tecrübe ve deneyim elde etmiştir. Kentsel dönüşüm uygulamalarında, afet riskleri ve depremsellik odaklı bir yaklaşımın benimsendiği Avcılar ilçesinde, elde edilen deneyime göre, mevcut işleyişte birçok problem bulunmaktadır. Örneğin, güncel mevzuat ev sahiplerini ya da kiracıların mağduriyetlerini karşılayamamakta, rant odaklı çözümlere olan eğilim süreci domine etmekte ve şehircilik ilkeleri gözetilmemektedir. Bununla birlikte kentsel dönüşüm için ayrılan bütçe sadece teknik eleman ücretlerini karşılamakta, ekstra bir kaynak

aktarımı bulunmamaktadır. Kentsel dönüşüm finansmanı sürdürülebilir bulunmamakta ve bu konuda merkezi yönetim ile ilişkilerin geliştirilmesi gerekmektedir.

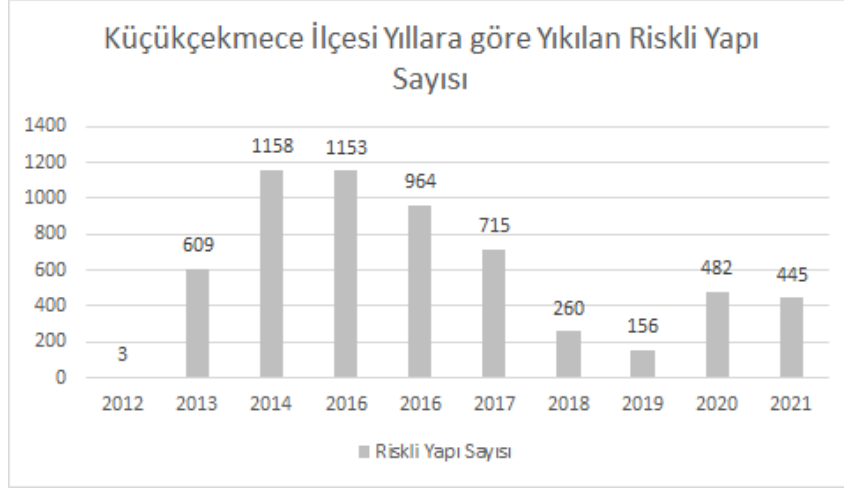
Avcılar Belesiyesi'nin politikanın gelişimi yönündeki önerilerine göre; hak sahipleri açısından anlaşma şartları netleşmeden risk raporu alınmasının önüne geçilmeli, parsel bazında değil ada bazında uygulamaların yapılması ile bütüncül bir yaklaşım benimsenmeli, riskli binalarda veya alanlarda 2/3 çoğunluk dışında kalan ve dairelerinin sattırılması sonucu ellerine geçecek nakdin yeni bir ev almaya yetmeyeceği için endişe duyan hak sahiplerine halihazırda bir yerden daire verilmesi yönünde yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

#### **4.3.5 Küçükçekmece Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

Küçükçekmece ilçesi, İstanbul'un batısında Avrupa yakasında almakta; doğusunda Bahçelievler ve Bağcılar, batısında Avcılar ve Küçükçekmece Gölü, kuzeyinde Başakşehir, güneyinde ise Bakırköy ve Marmara Denizi bulunmaktadır. 21 mahalleden oluşan Küçükçekmece, 789.633 kişi ile İstanbul'un en çok nüfusa sahip ikinci ilçesidir (TUİK, 2022). Hasargörebilirlik odaklı ilçe sıralamasına göre dördüncü sırada bulunan ilçede (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015), deprem riskine bağlı olarak kentsel dönüşüm faaliyetleri sürdürülmektedir.

Küçükçekmece Belediyesi'nin hazırlamış olduğu 2020-2024 Stratejik Plan'da ilçede riskli ve ruhsatsız yapıların fazla olduğu; olası bir deprem durumunda hasar görecekt bina sayısının çok olacağı ifade edilmiş; paydaşların bilinçlendirilmesi, yasal teşviklerle riskli yapı stoğunun azaltılması ve kentsel dönüşüm projeleri ile güvenli yaşam alanlarının oluşturulması hedeflenmiştir (Küçükçekmece Belediye Başkanlığı, 2019).

Küçükçekmece'de 2021 yılı sonuna kadar tespit edilen riskli yapı sayısı 5945'tir. Yıllara göre değişen riskli yapı sayıları aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



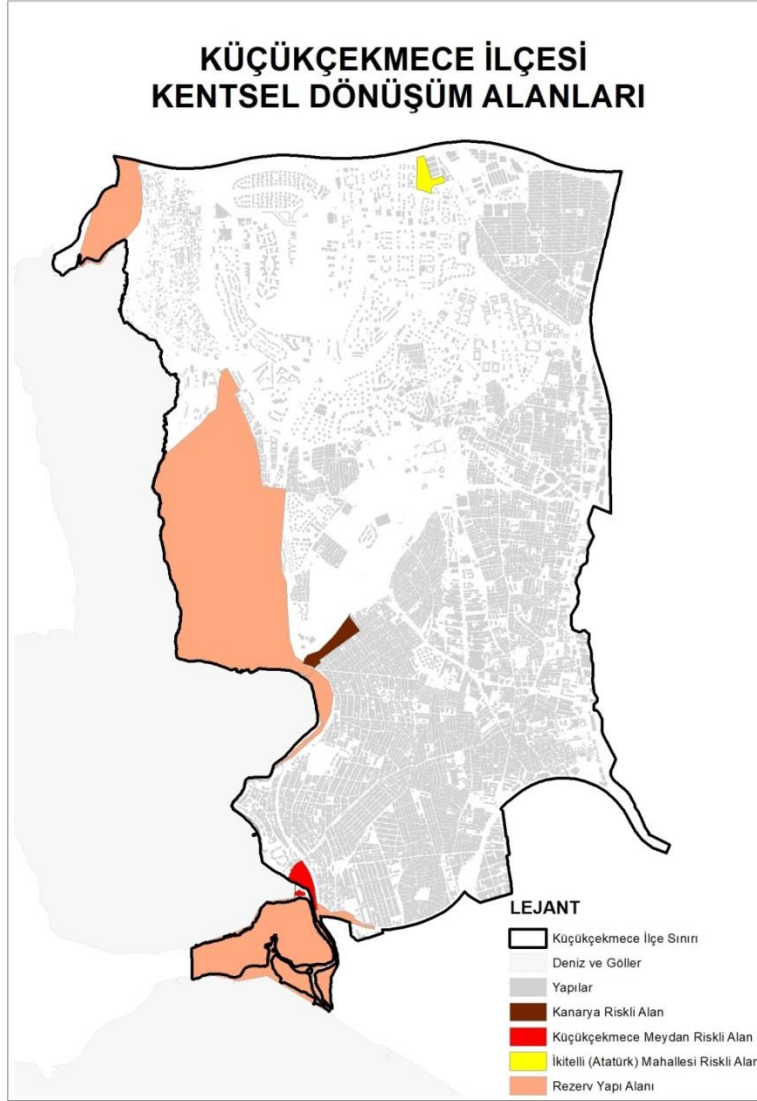
**Şekil 4.16 :** Küçükçekmece ilçesi yıllara göre tespiti yapılan riskli yapı sayısı, Küçükçekmece Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Riskli yapılara yönelik 6306 sayılı kanun kapsamında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarının yıllara göre dağılımı aşağıda yer almaktadır.



**Şekil 4.17 :** Şekil 4.16 : Küçükçekmece ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı, Küçükçekmece Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Küçükçekmece'de 3 riskli alan bulunmaktadır. İlçede bir tane rezerv alan bulunmakta fakat alanının tasarrufu konusunda henüz karar verilmediği gerekçesiyle bakanlığın alanın kullanılması taraftarı olmadığı belirtilmiştir (İ. Albayrak; Ö. Aydoğdu, kişisel görüşme, 31 Ocak 2022). İlçede bulunan riskli ve rezerv alanların konumları aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



**Şekil 4.18 :** Küçükçekmece ilçesi kentsel dönüşüm alanları, Küçükçekmece Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2020-2024 Stratejik Plan'da 2024'e kadar tüm riskli alanlara yönelik projelerin onaylanması hedeflenmektedir. 2019'da %25'i tamamlanmış olan Küçükçekmece 3. Derece Arkeolojik Sit Alanı Kentsel Dönüşüm Projesi'nin 2024'e kadar %80'inin tamamlanması hedeflenirken; 2019'da %30'u tamamlanmış olan Kanarya 5011 Parsel ve Çevresi Kentsel Dönüşüm Projesi ve İkitelli 4028, 3483, 2868, 3202, 3975, 4029 ve 433 ada 1 sayılı parseller Kentsel Dönüşüm Projesi'nin 2024'e kadar tamamının gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. 3 proje için 2024 yılına kadar 4 yıl için toplamda 11.787.198 TL maliyet tahmini yapılmıştır (Küçükçekmece Belediye Başkanlığı, 2019). Projelere ilişkin bütçenin yıllara göre dağılımı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Çizelge 4.4 : Riskli alanlardaki projeler için yıllara göre maliyet tahmini, Küçükçekmece Belediye Başkanlığı (2019)'dan uyarlanmıştır.**

Faaliyet ve Projeler	2020 Bütçe	2021 Bütçe	2022 Bütçe	2023 Bütçe	2024 Bütçe	Toplam
Kanarya 5011 Parsel ve Çevresi KDP	304.500,00	418.500,00	4334.454,00	505.862,00	556.448,00	2.119.764,00
3. Derece Arkeolojik Sit Alanı KDP	2.159.500,00	2.679.500,00	1.646.360,00	505.862,00	556.448,00	7.547.670,00
İkitelli KDP	304.500,00	418.500,00	334.454,00	505.862,00	556.448,00	2.119.764,00
Maliyet Tahmini	2.768.500,00	3.516.500,00	2.315.268,00	1.517.586,00	1.669.344,00	11.787.198,00

Yapılan görüşmeye göre ilçede aktif olarak sürdürülen projenin Kanarya Kentsel Dönüşüm Projesi olduğu ifade edilmiştir. 6306 sayılı kanun kapsamında 2013 yılında riskli alan ilan edilen bölgede, mülkiyet çakışması, altyapı sorunu, eski ve kaçak yapı yoğunluğu gibi birçok problemin olduğu ifade edilmiştir. Devam eden kentsel dönüşüm süreçlerinden dolayı bölgede yaşayan insanların tadilat yapmayı tercih etmedikleri, bazı durumları konutları terk ederek taşındıkları ifade edilmiştir. Terk edilen alanlarda illegal işler ve kayıtsız yaşayan insan sayısının arttığı ifade edilirken, bölgede bir kimlik değişiminin yaşandığı belirtilmiştir. Projenin ana amaçlarından birisinin alanın sosyal açıdan ıslah edilmesi olduğu söylenmiştir. Alanda yanlış tapulama sonucu çakışan parsellerin ortaya çıktığı, maliye, vatandaş, ilçe belediyesi mülkiyetlerinin yanı sıra ecrimisil ödeyen işgalcilerin de bulunduğu ifade edilmiştir. Bu durumun sebep olduğu bürokratik süreçlerin dönüşüm sürecini uzattığı söylenmiştir. Alanda belediye parselinin de bulunması sebebiyle anlaşma oranının %84'ü bulunduğu belirtilirken, 2017 yılında planların onaylandığı ifade edilmiştir. Plana göre %60 donatı payı bırakılmış, geriye kalan %40 ise ticaret-konut olarak kullanılmıştır. Mevcut durumda KİPTAŞ'tan müşavirlik hizmeti alındığı, uygulamanın kimle yürütüleceğinin kesinleşmediği ifade edilmiştir. Bu süreçte uzlaşma süreçlerinin 2 yıl boyunca sürdüğü, vatandaşın borçlanmak istemediği, zemin + 12 kat olarak yapılması planlanan projede 60 m<sup>2</sup>'lik 1+1 dairelerin yer aldığı ve bu dairelere mevcut konutları büyük olan çocuklu ailelerin nasıl sığacakları konusundan tereddütlerin yaşandığı ifade edilmiştir. Paylaşım modelinin yenileme beledine göre yapıldığı, parsellerin çakışması, yapının kaçak olup olmaması gibi durumların paylaşımı etkilediği ifade edilmiştir. Bu modele göre; en az m<sup>2</sup> işgalciye, sonra kat irtifakı olanlara, sonra da kat mülkiyeti olanlara verilmektedir. 18. Madde

uygulaması yapıldıktan sonra pay satış işlemleri ile sürecin devam edeceği belirtilmiştir (Ö. Aydoğdu, kişisel görüşme, 31 Ocak 2022).

2020-2024 Stratejik Plan'da Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın dönüşümle ilgili strateji belgesini zorunlu kıldığı ifade edilmiş (Küçükçekmece Belediye Başkanlığı, 2019) bu kapsamda iyi örnekler incelenerek, ihale yoluyla, Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanmıştır. Belgede Kanarya ve Küçükçekmece Meydan (Arkedolojik Sit) olmak üzere iki riskli alan önerilmiş, bu alanlara yönelik alternatif model talep edildiği için belge tekrar revize edilme sürecine girmiştir. Belgede sit alanı, donatı erişimi, sanayi alanları, plan durumu, jeolojik durum, ulaşım, deprem riski vb. kriterler değerlendirilerek öncelikli alan kategorileri oluşturulmuştur. Birçok öneri alan olmasına rağmen 2 alana odaklanılmış ve bu alanlar 6306 sayılı kanun kapsamında değerlendirilmiştir. Bu alanlarda ilçe belediyesinin yaklaşımı müteahhit ile süreci ilerletmek iken Bakanlık değer üzerinden gidilerek vatandaşın borçlandırıldığı modeli benimsemekte ve fizibilite çalışması yapılmasını talep etmektedir. Belediyenin bütçesi olmadığı için belgede %40 müteahhit payı ile yapılması önerildiği ifade edilmiştir. Bütçenin yetersiz olması dolayısıyla KİPTAŞ üzerinden projenin yürütülmesi hedeflenmiştir. Hazırlanan belge kapsamında uygulama rehberi hazırlanmış, leke çalışması şeklinde proje alanlarının konseptleri çalışılmıştır. Belge kapsamında 2020 eylül ayında gerçekleştirilen anket çalışması sonuçlarına göre toplumun yarısından fazlasının kentsel dönüşüm konusunda ılımlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Belge hazırlanmasının ne gibi katkıları olduğu sorulduğunda, verilerin toplanması konusunda faydalı olduğu ifade edilmiştir. Belgedeki finansman önerisinin ise 6306 sayılı kanun kapsamında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı hibeleri ve İller Bankası modeline dayandığı ifade edilmiştir (İ. Albayrak, kişisel görüşme, 31 Ocak 2022).

Yapılan görüşmede kentsel dönüşüm süreçleri ile ilgili olarak değerli alanların sağlıklılaştırılarak geri kazanılması, yapılan projenin vatandaşların kentsel dönüşüme daha ılımlı yaklaşımlarını sağlama fırsatı sunması, ilçe belediyesinin riskli alan ilan edilmiş dönüşüm alanları ile ilgili temel çalışmalarını tamamlanmış olması, kentsel dönüşüm proje deneyimine sahip olunması olumlu olarak değerlendirilirken; altyapı ve donatı yetersizliği, kimlik değişimin yaşanması, güvenlik sorunları, yeterli eleman olmaması sebebiyle planlama çalışmalarının ihale edilmesi, plan ve uzlaşma çalışmalarının süreci uzatması, kurumlararası koordinasyon problemleri ve bürokrasi



nedeniyle süreçlerin uzaması gibi durumlar olumsuz olarak değerlendirilmiştir (İ. Albayrak; Ö. Aydoğdu, kişisel görüşme, 31 Ocak 2022 ve Küçükçekmece Belediye Başkanlığı, 2019). (TUİK, 2022).

Özet olarak, 6306 sayılı kanun kapsamında kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yürütüldüğü Küçükçekmece’de kentsel dönüşüme yönelik proje süreçlerinde önemli bir deneyim elde edilmiş fakat proje çeşitlerinin çeşitli sebeplerle uzaması konusunda sorunlar yaşandığı belirtilmiştir.

#### 4.3.6 Bakırköy Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi

İstanbul’un batısında ve Çatalca Yarımadası üzerinde yer alan Bakırköy ilçesi, doğusunda Zeytinburnu, batısında Küçükçekmece, kuzeyinde Bahçelievler ve Güngören, güneyinde ise Marmara Denizi ile komşudur. 226.229 kişilik bir nüfusa ve 15 mahalleye sahip olan Bakırköy, İstanbul’da nüfusun en düşük olduğu 6. İlçedir (TUİK, 2022). Hasargörebilirlik açısından 5. Sırada olan ilçede, afet riski kapsamında kentsel dönüşüme yönelik faaliyetler yürütülmektedir.

Yapılan görüşmede, ilçede rezerv yapı alanı ve afete maruz bölge bulunduğu ifade edilmiştir. 2020-2024 Stratejik Planı’nda, Bakırköy ilçesinin merkez bölgesinde yer alan yedi mahallede binaların ortalama yaşının 50 olduğu ifade edilmiştir (Bakırköy Belediye Başkanlığı, 2019). İlçede tespit edilen toplam riskli sayısı 1191 iken yıkılan riskli yapı sayısı 192’dir. 2016’dan beri yıkılmayan riskli yapıların olduğu ifade edilmiştir. Tespit edilen riskli yapıların yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte görülmektedir.



**Şekil 4.19** : Bakırköy ilçesi yıllara göre riskli yapı sayısı, Bakırköy Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bakırköy Belediyesi'nde dönüşüm faaliyetlerini yürütmek üzere Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü kurulmuş fakat personel ve bütçe yetersizliği sebebiyle daha sonra İmar ve Şehircilik Müdürlüğü altında bir Őeflięe d n şt r lm ştir. Kentsel Dönüşüm Şefliği'nin faaliyet alanı 6306 sayılı kanun kapsamında riskli yapılarda 2/3 muvafakatın sağlandığı yapılarda karara katılmayan maliklerin arsa payı satış işlemlerinin yapılması olarak belirlenmiştir (A. Er; B. Yıldırım, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022). 2020 Faaliyet Raporu'nda arsa payı satış işlemlerine ek olarak kentsel dönüşüm plan ve projelerinin hazırlanması veya hazırlatılması (Bakırköy Belediye Başkanlığı, 2021a) da Őeflięin görevleri arasında sayılmış ve Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin hazırlanması bu kapsamda ele alınmıştır.

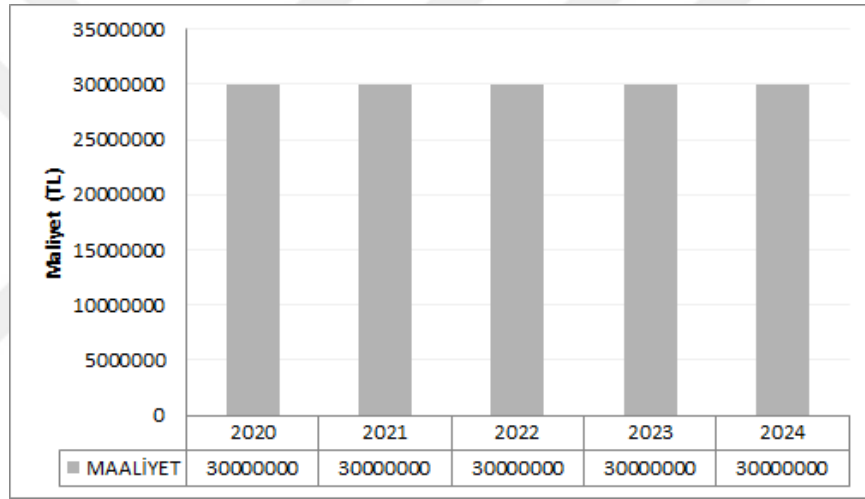
Belediyede yeterli işgücünün bulunmaması ve hizmet alımı için bütçenin olmaması sebebiyle kapsamlı bir strateji belgesi hazırlanamamıştır. Hazırlanan belgede daha önce 2001 yılında yapılmış olan Bakırköy İlçesi Zemin-Yapı Etkileşimine Dayalı Deprem Risk Analizi Projesi'nden elde edilen çıktılara yer verilmiş ve belge bu konuda yapılmış tek çalışma olan bu projeye odaklanan bir formatta oluşturulmuştur (Bakırköy Belediye Başkanlığı, 2019). Belgenin istenen formata uygun olmadığı söylenirken, bütçenin olmaması ve başkanlığın belirlediği bir üst stratejinin olmaması sebebiyle belgenin nasıl hazırlanağı konusunda belirsiz bir durum olduğu ifade edilmiştir (B. Yıldırım, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).

Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin mevcut imar durumu ve talep üzerine geliştiği belirtilmiştir. Dönüşüm süreçlerinden karşılaşılan sorunların biri finansman kaynaklı sorunlar diğeri ise vatandaşların yüksek talepleri sebebiyle uzlaşamaması olarak ifade edilmiştir. Bu durum "Vatandaşlar kentsel dönüşüm eşittir rant olarak bakıyorlar" şeklinde ifade edilmiştir (B. Yıldırım, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).

2020 Faaliyet Raporu'na göre kentsel dönüşüm stratejilerinin belirlenmesi hedefi tamamlanırken; 6306 sayılı Kanun kapsamında riskli yapıların depreme karşı güvenli yapılara d n şm n  sağlamak hedefinin ertelendiği görülmektedir (Bakırköy Belediye Başkanlığı, 2021a). İlçede kentsel dönüşümün belediye tarafından yapılamaması, kentsel dönüşümle ilgili sorunların üzümünde karşılaşılan yasal kısıtlanmalar, Şehir planlaması yerine yapı stoğu yenileme odaklı kent politikaları, kentsel dönüşümün tamamlanamamış olması dönüşüm süreçlerindeki sorun alanlarını oluşurmaktadır (Bakırköy Belediye Başkanlığı, 2021a; Bakırköy Belediye Başkanlığı, 2019).

2020-2024 Stratejik Planı'nda nüfus yoğunluğunu arttırmadan, trafik ve altyapı sorunlarına yol açmayacak şekilde yeşil alan ve sosyal donatı alanlarını arttıran bir kentsel dönüşüm yapılması gerektiği belirtilirken; kentsel dönüşümün önünü açacak imar planı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Çok riskli alanların tespiti ve riskli yapı maliklerinin ekonomik açıdan dar gelirli olanlarının tespit edilerek desteklenmesi gibi ideal hedefler belirlenmiştir (Bakırköy Belediye Başkanlığı, 2019).

Kentsel dönüşüm stratejileri doğrultusunda afetlere karşı dayanıklılığı arttırmak adı altında toplanan faaliyetler için toplamda 150.000.000 TL maliyet tahmini yapılmıştır. Belirlenen maliyetin yıllara göre dağılımı aşağıdaki şekilde yer almaktadır (Bakırköy Belediye Başkanlığı, 2019).



**Şekil 4.20 :** Bakırköy ilçesi yıllara göre tahmini maliyet dağılımı, Bakırköy Belediye Başkanlığı (2019)'dan uyarlanmıştır.

Kentsel dönüşüm stratejileri doğrultusunda afetlere karşı dayanıklılığı arttırmak için 2022 yılında bütçeden %2,77 oranla 17.010.000,00 TL ödenek ayrılmıştır (Bakırköy Belediye Başkanlığı, 2021b).

Özet olarak, 6306 sayılı kanun kapsamında riskli yapı dönüşümlerinin yapıldığı Bakırköy ilçesi'nde dönüşüm faaliyetlerinin bütçe ve personel yetersizliği gibi sebeplerle oldukça kısıtlanmış olduğu, ilgili birimin sadece arsa payı satışı işlemlerine odaklandığı görülmektedir. Belediye bünyesinde belirlenmiş üst ölçekli bir stratejinin olmayışı ve önceliklendirmeye yönelik herhangi bir çalışmanın yapılmaması sebebiyle strateji belgesinin formata uygun şekilde hazırlanamadığı ve kentsel dönüşüm konusunda herhangi bir yaklaşım geliştirilemediği görülmektedir.

#### 4.3.7 Bağcılar Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi

Bağcılar ilçesi, İstanbul'un Avrupa yakasında almakta ve doğusunda Güngören, batısında Küçükçekmece, kuzeyinde Esenler ve Başakşehir, güneyinde ise Bahçelievler ilçeleri bulunmaktadır. 22 mahallesi bulunan ve İstanbul'un en kalabalık 3. ilçesi olan Bağcılar'da 737.206 kişi yaşamaktadır (TUIK, 2022). Hasargörebilirlik odaklı ilçe sıralamasına göre altıncı sırada bulunan ilçede (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015), deprem riskine bağlı olarak kentsel dönüşüm faaliyetleri sürdürülmektedir.

2020-2024 Stratejik Planı'nda planlı yapılaşmanın sürekliliğinin sağlanması ve daha yaşanabilir, sağlıklı, güvenli ve afetlere hazır bir ilçe oluşturmak için kentsel dönüşümü hızlandırmak hedeflenmiştir (Bağcılar Belediye Başkanlığı, 2022). 2020 Faaliyet Raporu'nda ise Elazığ ve İzmir depremleri ile birlikte vatandaşların deprem konusundaki duyarlılıklarının artması sonucu riskli yapıların yenilenmesine yönelik taleplerin yükseldiği ifade edilmiştir (Bağcılar Belediye Başkanlığı, 2021a).

Yapılan görüşmede kentsel dönüşüme yönelik tüm faaliyetlerin Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü altında gerçekleştirildiği; riskli alanların belirlenmesi, bu alanlardaki planlama çalışmaları ve kira yardımlarının da bu müdürlüğün sorumluluğu altında bulunduğu ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin önceliklendirilmesinde dikkate alınan faktörlerin talep durumu, uzlaşma ve kaçak yapılaşma olduğu söylenmiştir.

Müdürlük bütçesinin sadece plan tadilatları için harcandığı ifade edilirken eleman sayısının yetersiz olması dolayısıyla planlama çalışmalarının ihale yoluyla yaptırıldığı belirtilmiştir. Plan notları ile imar artışı sağlanarak kentsel dönüşümün teşvik edilmeye çalışıldığı, bu kapsamda oluşturulan yapılaşma hükümlerinin 10. Maddesi'nin 2008'den beri kullanıldığı ifade edilmiştir. Plan süreçleri ve riskli alan ilanları ile ilgili sms ile ya da websitesi yoluyla vatandaşa bilgilendirme sağlandığı ifade edilmiştir. Bunun dışında 2013-2014 yıllarında ofisler ve kitapçıklarla bilgilendirme çalışmalarının daha yoğun bir şekilde gerçekleştirildiği fakat mevcut durumda vatandaşın da süreçlere hakim olmaya başladığı belirtilmiştir (M. Uygun; Yener E. T., kişisel görüşme, 31 Ocak 2022).

2020 Faaliyet Raporu'na göre 175 riskli yapı dosyası Kentsel Tasarım Müdürlüğü tarafından incelenerek onaylanmıştır. Bu kapsamda; riskli yapı sahiplerine kanuni tebligatların yapılması, tesisat kesimleri için kurumlarla yazışmalar ve yıkım

aşamalarının denetlenmesi gibi işlemler yürütülmüştür. Toplam 145 riskli yapı yıkılmış; 13 binadan başkanlık emri ile resen numune alınarak riskli yapı işlemleri ve yıkım işlemleri başlatılmıştır (Bağcılar Belediye Başkanlığı, 2021a). İlçedeki toplam riskli yapı sayısı 3348 iken; yıkımı gerçekleştirilen riskli yapı sayısı 3114'tür. Riskli yapılara yönelik 6306 sayılı kanun kapsamında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarının yıllara göre dağılımı aşağıda yer almaktadır.



**Şekil 4.21 :** Bağcılar ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı, Bağcılar Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

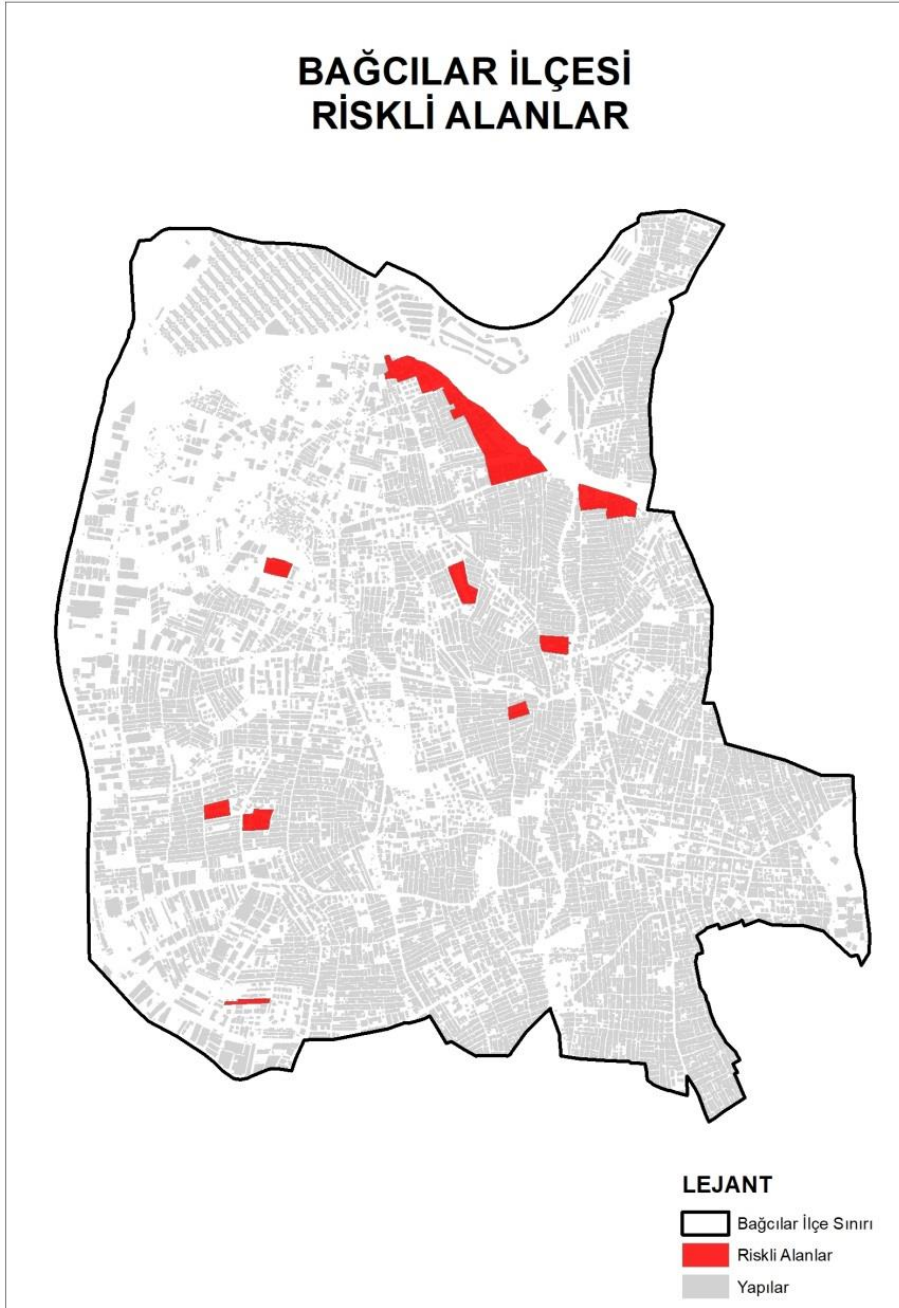
2020 yılı içinde 10.806 malik, 143 kiracıya olmak üzere toplam 10.949 kişiye kira yardımı yapılmıştır (Bağcılar Belediye Başkanlığı, 2021a).

2020-2024 Stratejik Planı'nda kensel dönüşümü hızlandırarak afetlere daha hazır bir ilçe olmak hedefi kapsamında 73.350.000 maaliyet tahmini yapılırken (Bağcılar Belediye Başkanlığı, 2022); 2022 Performans Programı'nda aynı hedef kapsamında 19.847.000 kaynak ihtiyacı belirlenmiştir (Bağcılar Belediye Başkanlığı, 2021b).

Riskli yapı dönüşümlerinde tahliye ve tahsisat kesim süreçlerinde daha çok sorun yaşandığı ifade edilmiş, istemeyen bir azınlık muhakkak olması ve son ana kadar konutların boşaltılmaması sebebiyle süreçlerin uzadığı söylenmiştir. Bu konu ile ilgili olarak tahliye ve yıkım süreçleri arasında geçen süre zarfında güvenlik problemlerinin ortaya çıkabildiği bu sebeple de tahliyeden sonra yıkımın mümkün olduğunca hızlı bir şekilde yapılması gerektiği söylenmiştir. Riskli yapı dönüşümü ile ilgili sorunlardan biri de müteahhitlerin inşaatı bırakıp gitmeleri süreci, ek sürelerin verilerek sürecin uzamasıdır. Bu durumun süreci bulanıklaştırdığı ifade edilmiştir. Süreçlerin sağlıklı bir şekilde tamamlanamadığı durumlarda deprem gerçeği de göz önüne alındığında belediyenin sorumlu tutulacağı ifade edilmiştir (M. Uygun; Yener E. T., kişisel görüşme, 31 Ocak 2022).

Yapılan görüşmede ilçedeki zemin yapısının iyi durumda olduğu fakat yapı stoğunun düşük kalitede olduğu, kaçak ve ruhsatsız yapıların fazla olduğu ifade edilmiştir. Zemine göre riskli alan ilan yapıldığında alanın iptal edildiği bu sebeple de binaların %65'inin riskli olduğu alanlar üzerinden ilerlendiği ifade edilmiştir.

İlçede 6306 sayılı kanun kapsamında ilan edilen 9 riskli alan bulunmaktadır. Riskli alanların ilçedeki mekansal dağılımı aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



**Şekil 4.22 :** Bağcılar ilçesi riskli alanlar, Bağcılar Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2020 Faaliyet Raporu'nda yer aldığı şekliyle ilçedeki riskli alanlara yönelik bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Çizelge 4.5 : Bağcılar ilçesi riskli alan çalışmaları, Bağcılar Belediye Başkanlığı (2021)'den uyarlanmıştır.**

Riskli Alan	Alan (ha)	Nüfus	Bina Sayısı	Bağımsız Birim Sayısı	Meri İmar Planı İnşaat Alanı	Öneri İmar Planı İnşaat Alanı
Göztepe Mah. Yanyol Mevkii	21,80	6.153	460	2.110	293.697,00	355.552,00
Kemalpaşa Mah. Yanyol Mevkii	5,39	1.449	191	488	90.775,69	90.775,69
Bağcılar Meydan	22,07	2.516	195	1.158	237.809,00	310.998,00
15 Temmuz Mah. THY Sitesi Riskli Alanlar	1,70	1.243	12	444	46.637,00	48.124,00
Demirkapı Mah. Albayraklar Sitesi	3,00	2.866	26	735	62.617,00	81.402,00
Yenimahalle Ece Sitesi	1,14	1.244	37	319	36.888,00	40.500,00
Fatih Mah. Demircan Sitesi	2,14	1.872	73	592	73.372,00	73.372,00
Bağlar Mah.	0,90	159	15	56	16.650,00	18.805,00
Mahmutbey Mah. Mostar Köprü Cd.	1,80	1.067	58	282	51.815,00	88.144,00
Bağcılar Geneli Toplam Riskli Alanlar	59,94	18.569	1.067	6.184	910.260.69	1.107.672.69

İlçe belediyesi olarak bütçenin yetersiz olması sebebiyle kentsel dönüşüm projelerinin uygulama kısmına dahil olunmadığı ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm süreçleri ile ilgili olarak, süreçlerin çok yavaş ilerlediği, riskli olmayan alanlarda imar kanununa göre yapılan kentsel dönüşüm uygulamalarının daha hızlı ilerlediği söylenmiştir. Bu konuda “Kendi riskli alanımızı kendimiz ilan edebilmeliyiz. Bakanlık ile ilişkiler yavaş gidiyor. Yetki bu konuda da paylaşılmalı.” şeklinde görüş belirtilmiştir. Hangi kanuna göre kentsel dönüşüm faaliyetlerini gerçekleştirmenin daha avantajlı olduğu sorulduğunda; 6306 sayılı kanunun vatandaşa sunulan destekler açısından faydalı olduğu ve bu durumun uzlaşmayı kolaylaştırdığı ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin sosyoekonomik durumun daha kötü olduğu alanlarda zorlaştığı belirtilirken; vatandaşların temelde üç sebepten dolayı kentsel dönüşüm konusuna mesafeli oldukları ifade edilmiştir. Bu sebeplerden ilki binalarının sağlam olduğunu düşünmeleri, ikincisi ekonomik olarak güçlerinin yetmemesi, sonuncusu ise binasını tek başına yenilemek istemesidir.

2019 yılında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın yayınlamış olduğu "Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi Hazırlanmasına İlişkin İlke ve Esaslar" rehberi kapsamında hazırlanan belgede 50 adet riskli alan teklifi yapılmış, fakat revizyon talebine göre 2020 yılında 25 riskli alan teklifi içerecek şekilde rapor hazırlanmaya başlanmıştır (Bağcılar Belediye Başkanlığı, 2021a).

Yapılan görüşmede strateji belgesinin her mahalleden bir pilot proje alanı oluşturacak şekilde hazırlandığı ifade edilmiştir. Önerilen alanların en fazla 1 hektar olması sebebiyle, riskli alan ilanı yapılmadan plan tadilatları ile süreçlerin ilerletilmesi hedeflendiği bu sebeple de belgede finansal model belirlenmediği ifade edilmiştir. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlamanın ne gibi katkıları olduğu sorulduğunda; yol haritası oluşturulduğu, bakanlıkla olan sürecin kolaylaştığı, analizlerin toplu bir şekilde yapılması nedeniyle iş yükünün azaldığı ve zaman tasarrufu yapıldığı söylenmiştir. Belge sayesinde merkezi yönetime alanlar ile ilgili bir ön bilgilendirmenin sağlanmış olduğu bu durumun iki taraf için de verimli olduğu söylenmiştir.

Özet olarak, 6306 sayılı kanun kapsamında kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yürütüldüğü Bağcılar'daki yaklaşım, mümkün olduğunca riskli alan ilanı yapılmadan plan tadilatları ile dönüşümün sağlanmasıdır. Bu kapsamda dönüşüm faaliyetlerinin vatandaşın talep ettiği, uzlaşmanın kolay olacağı ve kaçak yapılaşmanın olduğu alanlarda yoğunlaştığı görülmektedir.

#### **4.3.8 Zeytinburnu Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

Zeytinburnu, İstanbul'un avrupa yakasında bulunmakta ve tarihi yarımadadan surlar ile ayrılmaktadır. Doğusunda Fatih, batısında Güngören ve Bakırköy, kuzeyinde Eyüpsultan, Bayrampaşa, Esenler, güneyinde ise Marmara Denizi ile komşu olan ilçede 13 mahalle bulunmaktadır. 283.657 kişinin yaşadığı ilçede (TUİK, 2022) deprem riski kapsamında çeşitli kentsel dönüşüm faaliyetleri yürütülmektedir. İlçe, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Teknik Üniversitesi'nin 2015-2025 yılları için hazırladığı ve hasar görebilme riski yüksek olan alanların belirlendiği "İstanbul Kentsel Dönüşüm Stratejik Planı ve Master Planı" çalışmasına göre; İstanbul'un hasargörebilirlik açısından en riskli 7. ilçesidir.

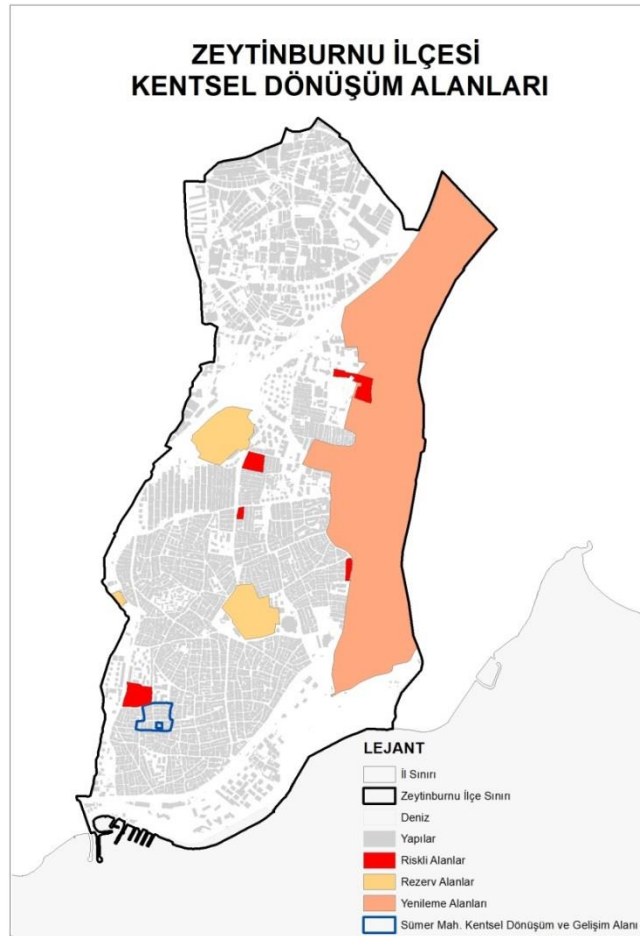
Zeytinburnu Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı'nda kentsel dönüşümde şehrin kültürel dokusu/değerlerinin göz önünde bulundurulması, dönüşüm çalışmalarının



bina bazında değil proje bazında (bütüncül yaklaşımla) yürütülmesi, yatay mimari uygulamalarının geliştirilmesi, kentsel dönüşümün otopark sorununun çözümünde bir araç olarak kullanılması ve kentsel dönüşümün teşvik edilmesi hedeflenmiştir (Zeytinburnu Belediye Başkanlığı, 2019).

Yapılan görüşmede kentsel dönüşüm faaliyetlerindeki önceliklendirmenin neye göre olduğu sorulduğunda “Zeytinburnu’nun tamamı riskli o yüzden önceliğimiz bu değil. Talep, afet yaşayan bölgeler ve yapı riskli alanlar öncelikli alanlarımız.” şeklinde cevap verilmiştir (E. Şen, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022).

İlçede kentsel dönüşüm alanı olarak; 5366 sayılı kanun kapsamında ilan edilen 2 yenileme alanı, 5393 sayılı kanuna göre ilan edilen 1 kentsel dönüşüm ve gelişim alanı, 6306 sayılı kanuna göre ilan edilen 5 riskli alan ve 3 rezerv alan bulunmaktadır. Aşağıdaki şekilde kentsel dönüşüm alanlarının mekansal dağılımı görülmektedir.

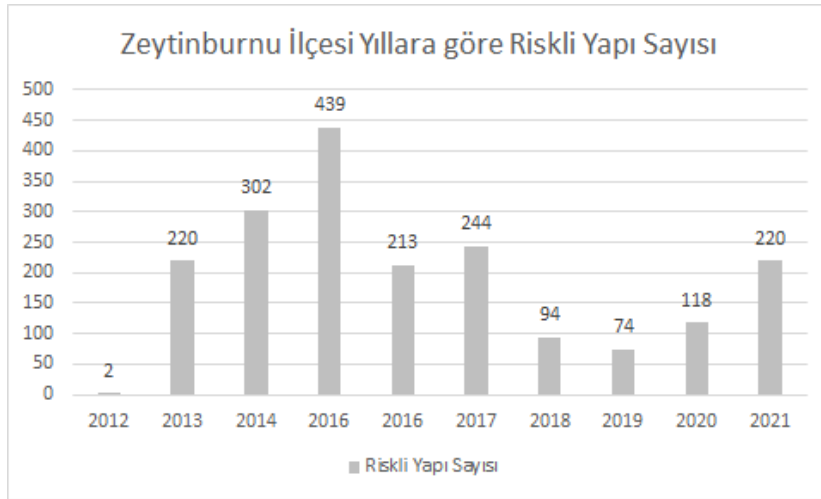


**Şekil 4.23 :** Zeytinburnu ilçesi kentsel dönüşüm alanları, Zeytinburnu Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Hangi kanuna göre kentsel dönüşüm yapmanın daha avantajlı olduğu sorulduğunda daha pratik olması sebebiyle 6306 sayılı kanunun avantajlı olduğu ifade edilmiştir. 6306 sayılı kanuna göre hisse satışı imkanının olması ve daha fazla taşınmaz üretilebilmesi olumlu olarak değerlendirilirken; muvafakatın sağlanması süreci uzattığı için olumsuz olarak değerlendirilmiştir. 5366 sayılı kanunda çoğunluk aranmasına gerek olmaması ve %20'lik bir fon bulunması avantajlı iken; emsalin düşük olması dezavantaj olarak değerlendirilmiştir.

Zeytinburnu Belediyesi, kentsel dönüşüm projelerinin tamamını bakanlıkla gerçekleştirmektedir. Belediyenin bu projeleri tek başına yapmasının mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Mevcut durumda 2 proje inşaatının devam ettiği ifade edilmiştir. 2020 faaliyet raporu'nda çalışmaları devam eden kentsel dönüşüm projeleri; 160 konut ve 55 iş yerinden oluşan Beştelsiz Kentsel Dönüşüm Projesi, 281 konut ve 97 iş yerinden oluşan Telsiz Kentsel Dönüşüm Projesi, TOKİ ile işbirliği içinde yapılan Merkezefendi Mahallesi Yenileme Alanı Projesi, Çırpıcı Kentsel Dönüşüm Alanı Projesi, Mülkiyeti Emlak Konut GYO'ya ait olan rezerv alanda 286 konut, 14 iş yerinin yer aldığı Rezerv Konutlar Projesi'dir (Zeytinburnu Belediye Başkanlığı, 2021).

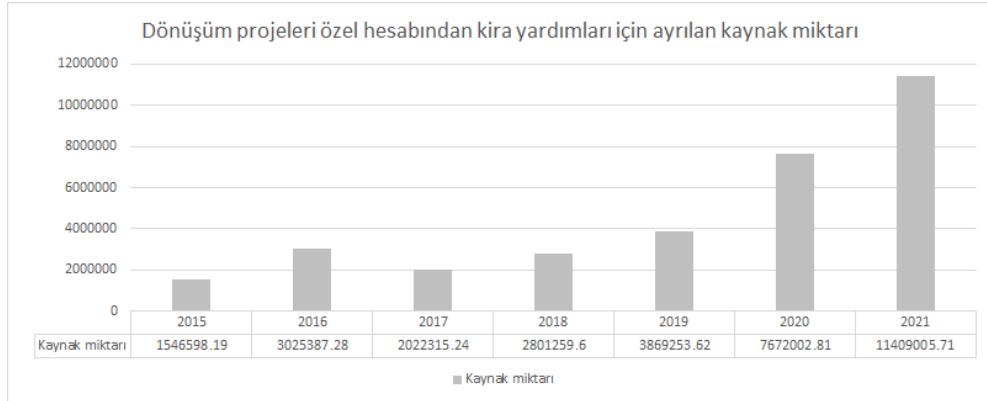
İlçede tespit edilen toplam riskli yapı sayısı 2022'de 7 adet olmak üzere toplamda 1933'tür. Riskli yapıların yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



**Şekil 4.24 :** Zeytinburnu ilçesi yıllara göre riskli yapı sayısı, Zeytinburnu Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2020 yılı içerisinde 1.115 kişiye 9.048.889 TL kira yardımı ödenmiştir (Zeytinburnu Belediye Başkanlığı, 2021). 6306 sayılı kanun kapsamında riskli yapı sahiplerine

sağlanan kira yardımları aşağıdaki grafikte yer almaktadır (riskli ve rezerv alanlar hariç).



**Şekil 4.25 :** Zeytinburnu ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’ndan kira yardımları için ayrılan kaynak miktarı, Zeytinburnu Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Zeytinburnu Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı’nda “Kentsel Dönüşüm Uygulamalarını Etkinleştirmek” hedefi belirlenmiş ve altında ilçe genelinde riskli binaların tespitiyle ilgili çalışmalar yapmak, kentsel tasarım rehberi hazırlamak, binalara yapı kimliği kazandırmak, Çevre, Şehircilik ve İklim Bakanlığı iş birliği ile kentsel dönüşüm uygulamaları yapmak, cami ve okul çevrelerini genişletmek eylemleri tanımlanmıştır (Zeytinburnu Belediye Başkanlığı, 2021). Bu kapsamda 60.000.000 TL maliyet tahmini yapılmıştır (Zeytinburnu Belediye Başkanlığı, 2019). Zeytinburnu Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı’nda Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’nün 2020 yılında yaptığı harcamanın 12.911.983 TL olduğu belirtilmiştir (Zeytinburnu Belediye Başkanlığı, 2021).

Bakanlığın üstlendiği projelerde maliyete karşılık proje yapıldığı ve %15 imar artışı yapıldığı ifade edilmiştir. Bunun yanısıra, kentsel dönüşüm faaliyetlerini teşvik etmek için 2021 yılından itibaren plan değişiklikleri ile vatandaşlara imar artışı sağlama yöntemi benimsenmiştir (E. Gül, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022).

Kentsel dönüşüm strateji belgesinin formalite bir evrak olduğu ve genellikle eldeki verilerle hazırlandığı ifade edilmiştir. Hazırlanan belgede detaylandırılmış çalışmaların yer almadığı ifade edilirken, belgenin teslim edilmesinden sonra bakanlık tarafından öneri riskli alan sayısının artırılması talep edilmiştir.

Dönüşüm faaliyetleri değerlendirildiğinde yapılan uygulamalar sonucu deprem riskinin azaltılması sağlanırken devletin aldığı riskin fazla olduğu ve süreçlerin hem

devlet hem de vatandaş açısından maliyetli olduğu (zaman ve para) ifade edilmiştir. Süreçteki tıkanıklıklar hisse satışı ve hak sahipliği paylaşımının nasıl olacağının belirsiz olması şeklindedir. Ortalama 300 malik içeren bir alanda 40000 kriterin ortaya çıktığı ve bu durumun adaleti sağlamak açısından zorlaştırıcı olduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda sürecin en büyük zorluğu anlaşmanın sağlanması ve bu konudaki tek çözüm ise hisse satışlarıdır. Arsa payı oranınınca 2/3'ü anlaşan maliklerin dışındaki hisselerin satın alınması işlemi belediyece yürütülmekte ve böylece süreç daha hızlı ilerlemektedir. Bazı belediyelerin bu işlemlere hakim olmadığı ve bu konunun daha da sorunlu bir hale gelebildiği ifade edilmiştir (E. Şen, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022).

Özet olarak 6306, 5366 ve 5393 sayılı kanunlara göre kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yürütüldüğü Zeytinburnu Belediyesi'nde Bakanlık ile işbirliği içinde birçok proje geliştirilmektedir. Vatandaşın dönüşüme ılımlı yaklaştığı alanlarda, merkezi yönetimin de desteği ile, dönüşüm projelerinin sorunsuz bir şekilde ilerlediği görülmektedir. İlçe belediyesinin bilgi hakimiyetinin bu konuda katalizör görevi gördüğü ve sürecin daha sağlıklı ilerlemesine katkıda bulunduğu; dönüşüm faaliyetlerinin afet riski ve vatandaş talebi odaklı ilerlediği tespit edilmiştir.

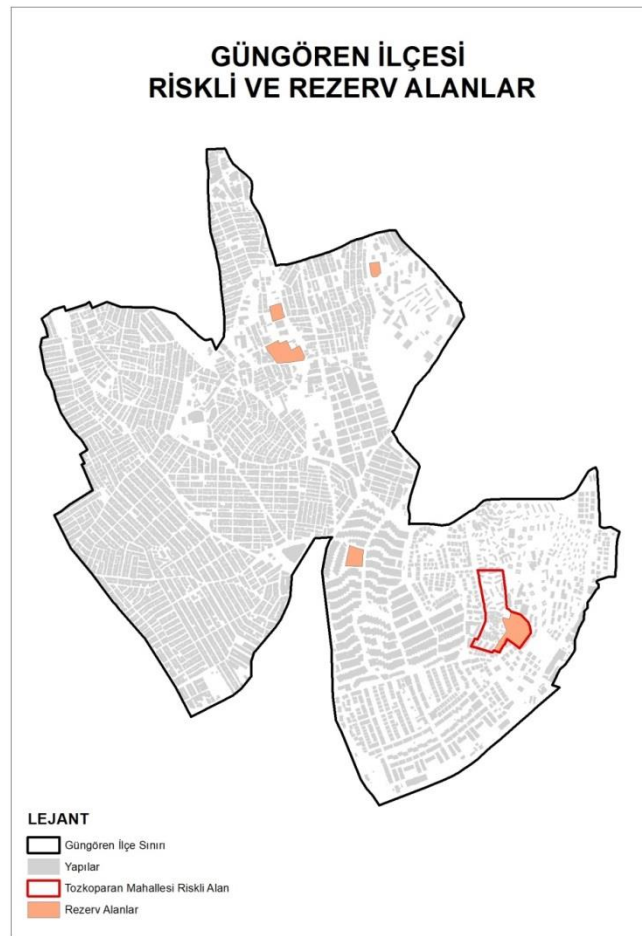
#### **4.3.9 Güngören Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

Güngören ilçesi, İstanbul'un Avrupa yakasında bulunmakta ve ilçenin doğusunda Zeytinburnu, batısında Bahçelievler, güneyinde Bakırköy, kuzeyinde ise Esenler ilçesi yer almaktadır. 7 km<sup>2</sup> ile Türkiye'nin en küçük yüzölçümüne sahip ilçesi olan Güngören'de 11 mahalle bulunmakta ve 280.299 kişi yaşamaktadır. İlçelerin hasargörebilirlik sıralamasına göre 9. sırada bulunan Güngören'de afet riski kapsamında kentsel dönüşüm faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.

11150 adet yapının bulunduğu Güngören'de, yapı stoğunun %89'unun deprem yönetmeliğinin yürürlüğe girdiği 2002 yılı öncesinde yapıldığı ve %52'sinin 4-5 katlı binalardan oluştuğu görülmektedir. İlçede kişi başına düşen donatı alanı 1.70 ilen kişi başına düşen yeşil alan miktarı 0,76'dır (Güngören Belediye Başkanlığı, 2021c). Toplam donatı alanınının 21.60 olması gerekirken mevcutta 1.7 planlarda ise 2.48 olması, Güngören'in yapı yoğunluğunun oldukça fazla olduğu Güngören'de kamusal alan ihtiyacının oldukça kritik olduğunu göstermektedir (İ. E. Çakıroğlu, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022). Güngören Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nde ilçenin en

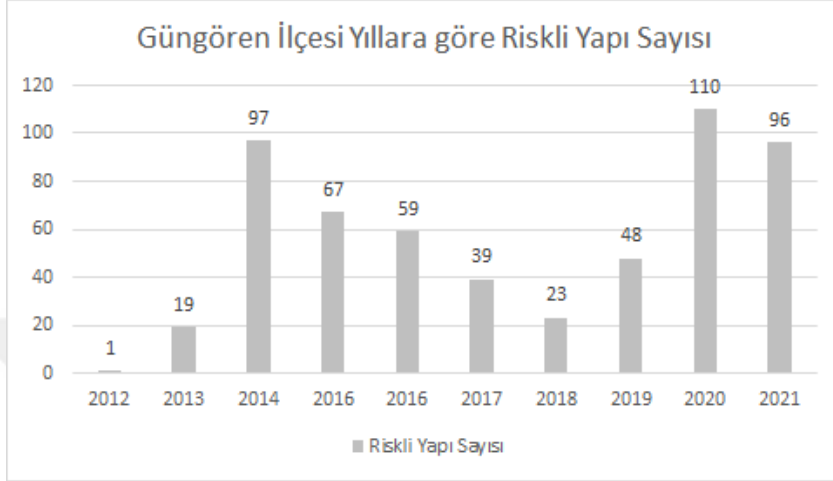
büyük sorununun yoğun yapılaşma ve sonucunda oluşan sosyal donatı, açık ve yeşil alanların yetersizliği olduğu söylenirken; ilçe nüfusunun son yıllarda ticaretin artmasıyla birlikte azalma eğilimine girmesine rağmen ilçenin kapasitesinin çok üzerinde bir nüfusa sahip olduğu belirtilmiştir (Güngören Belediye Başkanlığı, 2019).

2020 yılı içerisinde 6306 sayılı yasa kapsamında Gençosman Mahallesi Rezerv Yapı Alanı ve M. Nesih Özmen Mahallesi Rezerv Yapı Alanı olmak üzere 2 adet rezerv yapı alanı dosyası hazırlanmış; İstanbul Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğüne iletilmiştir (Güngören Belediye Başkanlığı, 2021a). Bununla birlikte 6306 sayılı kanun kapsamında ilçede riskli alan ve rezerv yapı alanlarının bulunduğu ifade edilmiştir. İlçede toplam 5 rezerv yapı alanı ve 1 riskli alan bulunmakta olup; Gecekondu Önleme Bölgesinde yer alan riskli alanın vatandaşların açtığı dava dolayısıyla iptal olma durumu bulunmaktadır. Güngören’de yer alan riskli alan ve rezerv yapı alanlarının dağılımı aşağıdaki haritada yer almaktadır.



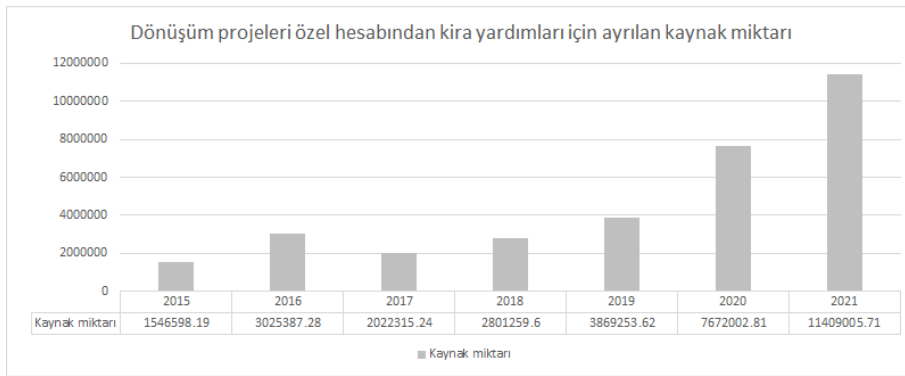
**Şekil 4.26 :** Güngören ilçesi riskli ve rezerv alanlar, İBB’den elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlçedeki 6306 sayılı kanunun kapsamında tespit edilen toplam riskli yapı sayısı 639 iken; bu yapıların 575'i yıkılmış, 8'i, güçlendirme ruhsatı almış ve 56 yapıda işlemler devam etmektedir. Yıkılan riskli yapıların 10 tanesi Tozkoparan Riskli Alanı'nda yer almakta olup, bu yapılar dışında yıllara göre yıkılan riskli yapı sayısı aşağıda yer almaktadır.



**Şekil 4.27 :** Güngören ilçesi yıllara göre yıkılan riskli yapı sayısı, Güngören Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2020 yılında 169 adet kiracı ve 1152 adet malik olmak üzere 1321 hak sahibine kira yardımı yapılmıştır (Güngören Belediye Başkanlığı, 2021a). Tozkoparan Riskli alanındaki toplam kira yardımı miktarı 12.296.742,82 TL'dir. Riskli alan dışında yıllara göre Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan kira yardımları için ayrılan kaynak miktarı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



**Şekil 4.28 :** Güngören ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan kira yardımları için ayrılan kaynak miktarı, Güngören Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

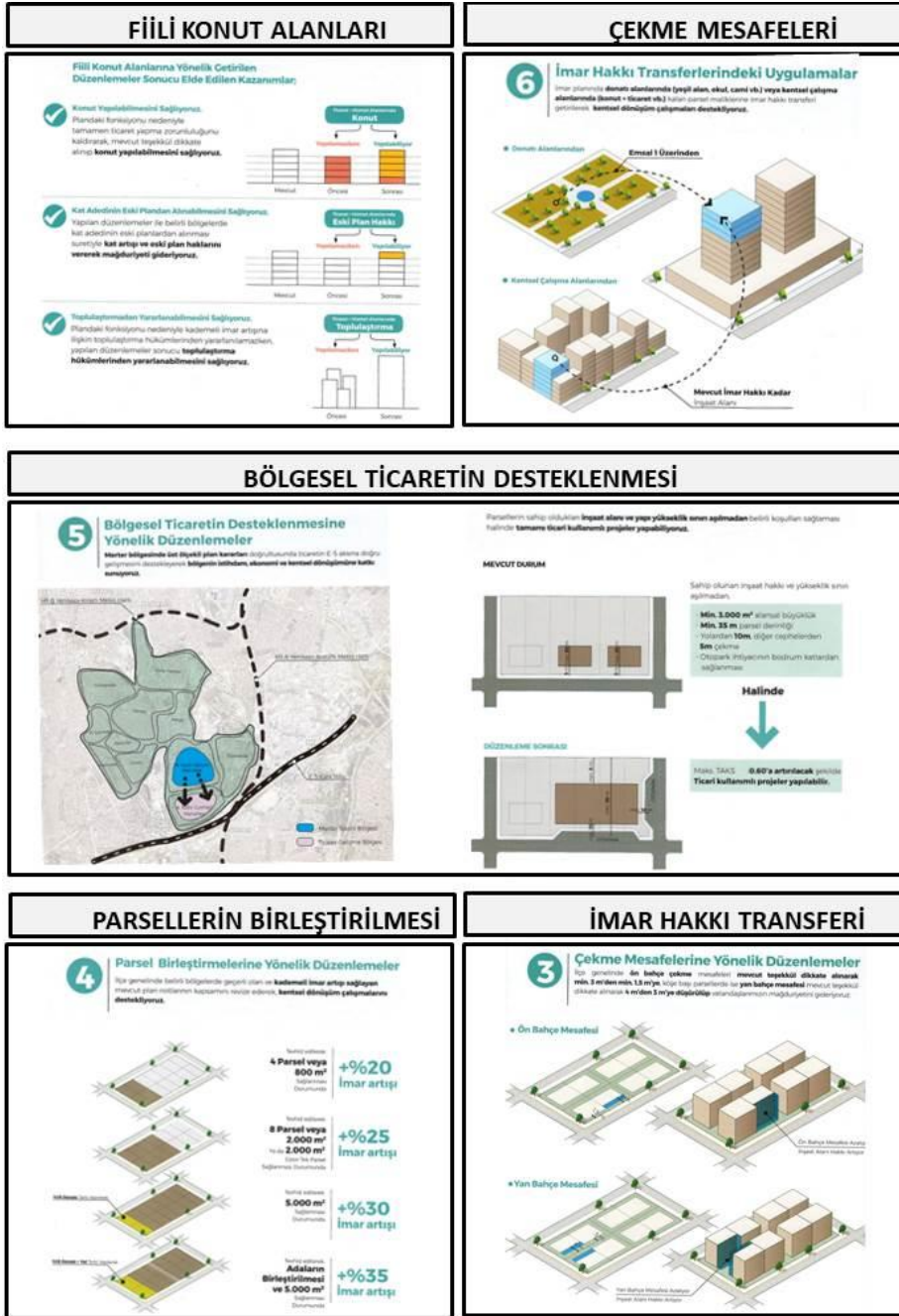
Kentsel Dönüşüm Şefliği İmar ve Şehircilik Müdürlüğü altında yer almakta ve imar planı, plan değişikliği çalışmaları, 6306 sayılı kanun kapsamındaki işlemler ile

kentsel dönüşüm çalışmalarına katkı sağlamak amacıyla plan notları aracılığıyla parsel birleştirmeye yönelik çalışmaları gerçekleştirmektedir (Güngören Belediye Başkanlığı, 2021a). Bu kapsamda 2020 yılı içinde 7 plan tadilatı onaylanarak yürürlüğe girmiş 5 plan tadilatı ise Güngören Belediye Meclisi'nde onaylanarak ilgili mevzuat gereği İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına onay için gönderilmiştir. (Güngören Belediye Başkanlığı, 2021a).

Güngören'deki kentsel dönüşüm faaliyetleri ile ilgili olarak; "Güngören küçük bir ilçe; hareket alanı az. İmar artışı ile dönüşüm uygulamalarını sağlamaya çalışıyoruz. Ama %20-%30 imar artışına rağmen uzlaşma ve anlaşma konusunda sıkıntılar var. Broşürler ve ofisler aracılığıyla bilgilendirmeler yapılıyor. Bunun dışında ekstra bir çalışma yok." şeklinde bir açıklama yapılmıştır (İ. E. Çakıroğlu, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022).

2019 yılının Eylül ayında İstanbul'da gerçekleşen 5.8 büyüklüğündeki deprem ile birlikte vatandaşın kentsel taleplerinin yoğunluk kazandığı ve bu doğrultuda bilgilendirme çalışmalarının artırıldığı ifade edilmiştir (Güngören Belediye Başkanlığı, 2021a). Vatandaşın kentsel dönüşüm kapsamında teşvik edilmesi için; plan notu ile ruhsat iskan hakkını alacak şekilde imar düzenlemeleri yapılmış, çekme mesafelerinin inşaat alanını azalttığı gerekçesiyle 3 metreden minimum 1.5 metreye düşürüldüğü ifade edilmiştir. Bu teşvik edici düzenlemeler ile son iki senede riskli bina yıkım sayısında artış bir artış olduğu belirtilmiştir (İ. E. Çakıroğlu, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022). Yapılan düzenlemeler ile ilgili basılı yayınlar yapılarak vatandaşın bilgilendirildiği çalışmalardan biri de "Kentsel Dönüşüm Odaklı İmar Plan Notları Revizyonu" isimli kitapçıktır. Görüşmede incelenen kitapçıkta, ilk olarak ilçe ile ilgili genel bilgi ve analizler verildikten sonra, mevcut nazım imar planlarında ve İBB tarafından hazırlanan 1/1000 ölçekli Güngören Revizyon İmar Planı'nda yoğunluk ve yüksekliklerin düşürülerek, eski imar planlarında kazanılan müktesep hakların gözardı edilmesiyle uygulamada sorunların ortaya çıktığı ve vatandaşın mağduriyetine sebep olunduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda, kentsel dönüşüm sorunlarını çözüme kavuşturmak için donatı alanları, fiili konut alanları, çekme mesafeleri, parsel birleştirmeleri, bölgesel ticaretin desteklenmesi ve imar hakkı transferlerine yönelik olmak üzere toplam altı alanda düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemelerle; vatandaşın mağduriyetini gidermek, kamulaştırma yükünü azaltmak, yeni donatı alanları kazanmak, inşaat kaybını

engellemek, imar istikametinin sürekliliğini sağlamak ve kentsel dönüşüm çalışmalarını desteklemek amaçlanmıştır (Güngören Belediye Başkanlığı, 2021c). Konut olarak yükselmek yerine ticaretle yayılma ve yoğunluğu dağıtarak kamusal alan kazanma gibi yaklaşımların benimsendiği dökümanda kentsel dönüşümü teşvik eden imar planı çalışmalarının vatandaşın anlayabileceği şekilde görselleştirildiği görülmüştür. Bu görsellerden bazıları aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



Şekil 4.29 : Güngören Belediyesi imar planı notları üzerinden kentsel dönüşüm teşvik çalışmaları, Güngören Belediye Başkanlığı (2021c)'den uyarlanmıştır.



Plan notları aracılığıyla kentsel dönüşümün teşvik edilmesi ile ilgili düzenlemelerin çoğu zaman açılan davalar sonucunda şehircilik ilke ve esaslarına aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edildiği ifade edilirken; benzer plan notlarının aynı işlevleri sağlayacak şekilde yeniden düzenlendiği belirtilmiştir.

Görüşmede kamusal alan yaratma amaçlı plan değişikliği yapmalarına rağmen; plan değişikliklerine karşı açılan davaları genellikle kaybettiklerini, bu uygulamaların plan bütünlüğünü bozduğunu ve plan değişikliği yapamadıkları için plan notlarına yönelme olduğu ifade edilmiştir. Güngörenin alansal olarak yaklaşık olarak %25’inde plan değişikliklerinin olduğu ve bu değişikliklerin plan açıldığında bütüncül olarak okunabildiği ifade edilmiştir. Fakat plan notları üzerinden yapılan düzenlemelerin plan bütünlüğüne zarar vermekle birlikte görünürlüğünün de oldukça düşük olduğu ifade edilmiştir. Bu sebeple de “Planların bölge ölçeğinde yapılması lazım. Belediyeler çok farklı yaklaşımlar gösteriyor. Plan bütünlüğü bu şekilde sağlanamıyor.” şeklinde bir öneri yapılmıştır (İ. E. Çakıroğlu, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022).

Yapılan görüşmede vatandaşın dönüşüm süreçlerine tepkili olduğu, bu konudaki bilincin artırılması gerektiği “Dönüşüm süreçlerine tepkili vatandaş. Vatandaşlar çocukluktan itibaren bilgilendirilmeli. Alışmalı bu fikre. Niye orası değil de benim yerim deniyor. Bilinç eksikliği var” şeklinde ifade edilmiştir. İnsanların taşınmayı külfet olarak görmesi, imar beklentisinin yüksek olması, yaşanan yerle kurulan duygusal bağların koparılmak istenmemesi kentsel dönüşüm faaliyetlerine mesafeli olmalarının sebepleri arasında sayılmıştır. Kentsel dönüşüm konusunda vatandaşın istekli olmamasının bir sebebi de kötü örneklerin olması şeklinde açıklanmıştır. Fikirtepe, Sulukule gibi uygulamaları bilen vatandaşlar sosyal konut projelerinde bile mevcutta 45 m<sup>2</sup> olan dairesinin yerine 100 m<sup>2</sup> daireler istemekte ve bu konudaki talepler artmaktadır. Risk odaklı detaylı bir çalışmanın olmadığı ifade edilirken;

İlçe zaten yoğun. Daha fazla yoğunluk vermek istemiyoruz. Keşke kendi başına dönüşse. Alansal dönüşüm vatandaş yaklaşımından dolayı hayal. Süreç tıkanana kadar vatandaş evet demiyor. Balkon çökmesi normalleşti artık burada. Yan yana iki bina birleşse vatandaş 1 kat fazla imar alıyor. Ona rağmen uzlaşma olmadığı için dönüşecek olanlar da dönüşemiyor. (İ. E. Çakıroğlu, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022)

şeklinde bir açıklama yapılmıştır. Bu durum “Belediye yenilenirken etrafındaki yapıların da dönüşümü yapılınsın diye bir çalışma başlatılmıştı. 3 sene sürdü.

Vatandaşın yüksek imar beklentisi sebebiyle anlaşma olmadı. Belediye tek başına yenilendi. Ben hala burda 1960-70’lerde yapılmış 6-7 katlı binalara bakarak çalışmaya devam ediyorum.” ifadeleri ile örneklendirilmiştir (İ. E. Çakıroğlu, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022).

Yaklaşım olarak özellikle donatı alanlarının olması gereken standartlarda sağlanabilmesi için alan bazlı dönüşümün desteklendiği fakat vatandaşın yaklaşımından dolayı bu sürecin verimli ilerlemediği ifade edilmiştir (İ. E. Çakıroğlu, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022). Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi’nde bu durum “Yapı ve nüfus yoğunluğu açısından taşıma kapasitesinin üzerinde bir yüke sahip olan ilçemizin imar artışı ile dönüştürülmesinin problemleri daha da artırarak yaşam kalitesini olumsuz etkileyeceği aşıkardır. İmar artışı sağlanmadan yapılacak bir yenileme ise ilçe belediyesinin imkânlarını aşan bir durumdur.” şeklinde ifade edilmiştir (Güngören Belediye Başkanlığı, 2019). İlçenin güneydeki üç mahallesinin sosyoekonomik olarak daha iyi durumda olmalarından dolayı kentsel dönüşüm konusunda daha ılımlı olduğu ifade edilmiştir. Bu mahallelerde ticaret alanlarından dolayı ekonomik değer daha fazla olduğu için ilk başta çok fazla imar artışı verilmemesi yaklaşımının benimsendiği ifade edilmiştir. Fakat daha sonra vatandaşın diğer alanlar ile kıyaslama yaparak verdikleri tepkilerden dolayı bu yaklaşımdan vazgeçilmiştir. “Yeter ki dönüşünler artık yaklaşımımız bu. Projeyi hazırlıyoruz 1 ay asıyoruz bekliyoruz. Talep olursa yapıyoruz olmazsa başka bölgeye proje geliştiriyoruz aynı şekilde. Beklemeden talep olan yerleri yapacağız.” ifadeleriyle mevcut durumda talep odaklı ve hızlı bir kentsel dönüşüm yaklaşımının benimsendiği ifade edilmiştir (İ. E. Çakıroğlu, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022).

Yapılan görüşmede Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi’nin 2019 yılında (ilk üç ay içerisinde) hazırlanarak onaylandığı fakat yeniden hazırlanma sürecinde olduğu ifade edilmiştir. Belgede o dönemki mevcut dönüşüm alanı olarak “Tozkoparan GÖB Kentsel Dönüşüm Projesi” dışında herhangi bir dönüşüm alanı önerisi bulunmadığı görülmektedir (Güngören Belediye Başkanlığı, 2019). Belge hazırlandıktan sonra Bakanlığın öneri alanların belirlenmesini talep ettiği söylenmiştir. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlamanın katkılarının neler olduğu sorusu analizlerin güncellenmesi, verilerin güncellenmesi, tabloyu üst bir bakışla tekrar bir gözden geçirme fırsatı sağlaması şeklinde cevaplanmıştır.

Kentsel dönüşüm finansmanında merkezi ve yerel yönetimlerin yeterince koordinasyon kuramadıkları ifade edilirken genelde kaynak alamadıklarını sadece vatandaşlara finansal destek sağlandığı belirtilmiştir.

Kentsel dönüşüm süreçlerinde yaşanan aksaklık ve sorunlar; bürokrasi süreçleri, vatandaşın bilinç düzeyi ve beklentisi olarak özetlenmiştir (İ. E. Çakıroğlu, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022). 2022-2024 Revize Stratejik Plan'da ise hak sahiplerinin dönüşüm için gerekli maddi imkana sahip olmaması, halkın bu konuda bilinçli olmaması, veri temininde yaşanan zorluklar, finansman yetersizliği, inşaat sektöründe yaşanan daralma, yapı stoğunun eski olması, yaklaşan deprem tehlikesi ve vatandaşla uzlaşmada sorunların yaşanması; başlıca sorun ve risk faktörleri şeklinde ifade edilirken, vatandaşın bilgilendirilmesi ve dönüşüme katılımının sağlanması hedeflenmiş teknik personel, donanım ve kamusal finansman ihtiyacının olduğu belirtilmiştir (Güngören Belediye Başkanlığı, 2021b). Öncelikli sorunun vatandaş faktörü olduğu belirtilirken “Mülkiyet onda söz hakkı onda. Adamın dairesi yok ama arsanın %60'ı onun. Bir de onun payını satın almak gerekiyor.” ifadeleri ile uzlaşma süreçlerinin uzadığı belirtilmiştir. Dönüşümün olması isteniyorsa bu konuda radikal bir irade olması gerektiği söylenmiştir. Bununla birlikte, normalde 8 ay kadar süren plan değişikliği süreçlerinin rezerv yapı alanı veya riskli alan ilan olduğunda 2 aya inmesinin bir avantaj olduğu ifade edilmiştir. Bu süreçteki devlet desteğinin projeyi sübvans etmek olduğu, kardan vazgeçilerek maliyetine proje üretildiği ifade edilmiştir. Bu yöntemle vatandaşın borçlandırılması ve kredi yardımı, faiz desteği gibi araçlar kullanılmaktadır (İ. E. Çakıroğlu, kişisel görüşme, 20 Ocak 2022).

Özet olarak, Güngören ilçesi kentsel dönüşüm faaliyetlerini 6306 sayılı kanun kapsamında gerçekleştirme ve kentsel dönüşümü teşvik etmek için plan notları ile imar artışı sağlayarak vatandaşları teşvik etmektedir. Süreç içerisinde vatandaşın kilit bir noktada olduğu vurgulanırken, sürecin bütüncül ve sürdürülebilir olmadığı ifade edilmiştir.

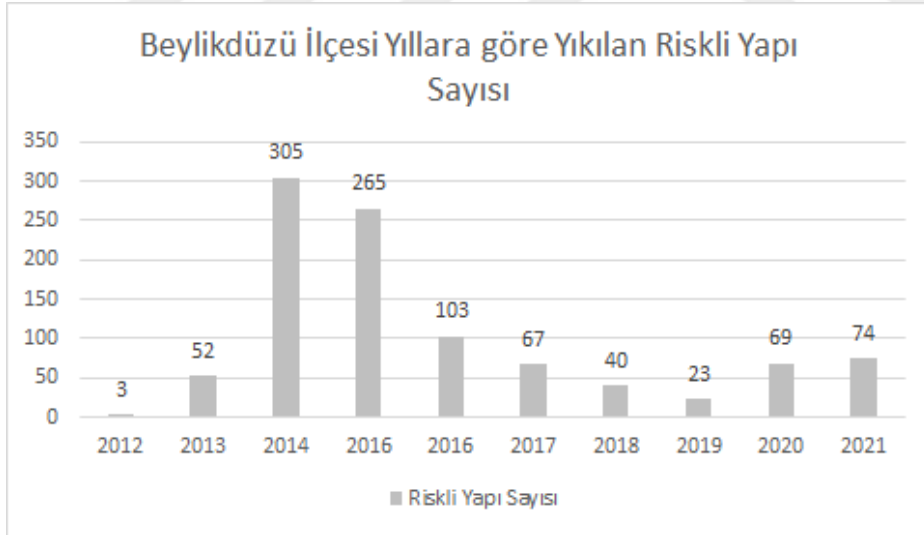
#### **4.3.10 Beylikdüzü Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

Beylikdüzü ilçesi, İstanbul'un batısında Avrupa yakasında almakta ve doğusunda Avcılar, batısında Büyükçekmece, kuzeyinde Esenyurt, güneyinde ise Marmara Denizi bulunmaktadır. 10 mahalleden oluşan ilçede 365.572 kişi yaşamaktadır (TUİK, 2022). Hasargörebilirlik odaklı ilçe sıralamasına göre 10. sırada bulunan

Beylikdüzü'nde (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015), deprem riskine bağlı olarak kentsel dönüşüm faaliyetleri sürdürülmektedir.

Yapılan görüşmede ilçedeki zeminin deprem açısından riskli olduğu ve heyelan tehlikesinin bulunduğu ifade edilmiştir. Yapı stoğunun çok eski olmadığı bu sebeple de dönüşüm konusunda çok fazla sıkıntı yaşanmadığı belirtilmiştir. Yapı stoğunun 1990 yılı öncesinde olduğu alanlara yönelik planlama çalışmalarının sürdürüldüğü ifade edilmiştir (B. Çalışan, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022). Belediyenin Kentsel Dönüşüm Birimi daha çok riskli yapı süreçlerindeki pay satış işlemleri ile ilgilenmektedir. Yapılan görüşmede vatandaşın önce müteahhit ile anlaşıp sonra belediyeye başvurduğu ifade edilmiştir. Alan bazında kentsel dönüşüm süreçleri ise Plan ve Proje Müdürlüğü tarafından sürdürülmektedir (B. Köksal, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

2020 Faaliyet Raporu'na göre 2020 yılında 54 riskli yapı dosyası onaylanmış ve 449 kira yardımı yapılmıştır (Beylikdüzü Belediye Başkanlığı, 2021a). İlçede yıkılan riskli yapı sayısı 2021 yılına kadar 1001 ve 2022'de 3 olmak üzere toplamda 1004'tür. Yıkılan riskli yapılarda toplam 4971 bağımsız birim bulunmaktadır. Riskli yapıların yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



**Şekil 4.30 :** Beylikdüzü ilçesi yıllara göre yıkılan riskli yapı sayısı, Beylikdüzü Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

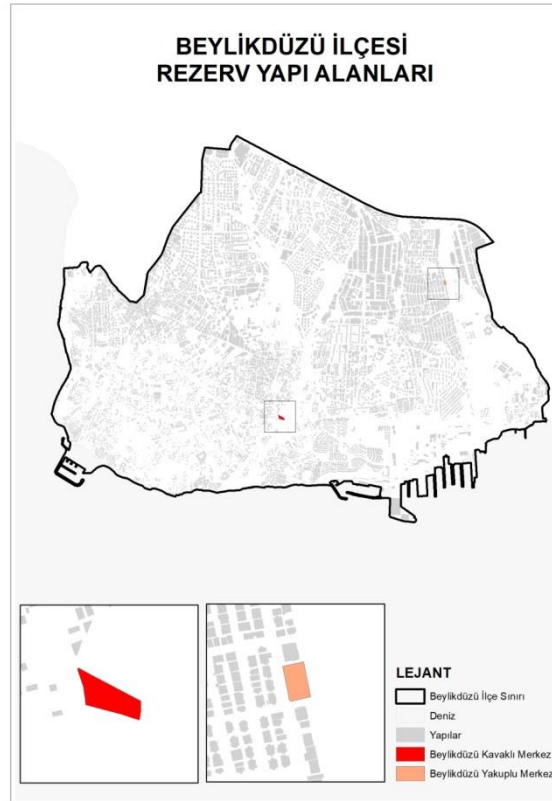
Riskli yapılara yönelik 6306 sayılı kanun kapsamında Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarının yıllara göre dağılımı aşağıda yer almaktadır.



**Şekil 4.31 :** Beylikdüzü ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’ndan aktarılan kaynak miktarı, Beylikdüzü Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2020-2024 Stratejik Planı’nda yapı denetim kontrollerinin etkin bir şekilde yapılması, imar mevzuatına aykırı yapılaşmanın önlenmesi ve riskli yapıların dönüştürülmesi kapsamında 4 yıl için toplamda 3.000.000,00 TL maliyet tahmini yapılmıştır (Beylikdüzü Belediye Başkanlığı, 2022). 2022 Performans Programı’nda ise bu faaliyetler için 670.000,00 TL kaynak ihtiyacı olduğu ifade edilmiştir (Beylikdüzü Belediye Başkanlığı, 2021b).

İlçede 2 adet rezerv yapı alanı bulunmaktadır. Bu alanlar aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



**Şekil 4.32 :** Beylikdüzü ilçesi rezerv yapı alanları, İBB’den elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Toplulaştırma amaçlı düşük yoğunluklu alanlarda plan notları ile kentsel dönüşüm teşvik edilmektedir. Bu kapsamda plan notları Gürpınar ve Kavaklı'da kullanılırken, Yakuplu'da kullanılmamaktadır. KİPTAŞ ile protokol imzalanarak Gürpınar Siteler Bölgesinde yapılan kentsel dönüşüm çalışmaları plan tadilatı ile gerçekleştirilmiştir. Plan değişikliği ile alanda mevcut yapılaşma şartları sağlanmıştır (B. Çalışan, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

Kentsel dönüşüm faaliyetleri kapsamında toplantılar ve ofis kurulması ile vatandaşa bilgilendirmeler yapılmıştır. Plan çalışmaları kapsamında İBB'den geri dönüş alınmadığı için sürecin 2 yıl uzadığı, daha sonra 5216 sayılı kanun kapsamında planın ilçe belediyesi tarafından yapıldığı ifade edilmiştir. Bu konuda daha sonra belediye aleyhine dava açılmış, açılan dava kazanılmıştır. Siyasetin sürece dahil olması olumsuz olarak değerlendirilirken, siyasi ve ekonomik gücün oldukça önemli olduğu belirtilmiştir.

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin Plan ve Proje Müdürlüğü tarafından 1 hafta-10 gün gibi kısa bir sürede hazırlandığı ifade edilmiş şunda da güncellenmesinin gündemde olduğu söylenmiştir. Belgede finansman modelinin genel kapsamda ele alındığı ifade edilmiştir. Hazırlanan Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nde 3 öncelikli alan belirlenmiştir. Bu alanlardan ilki Yakuplu Gecekondu Önleme Bölgesi olup, alanda hak sahipliği sıkıntıları bulunmakta ve 6306 sayılı kanun kapsamında değerlendirilmesi düşünülmektedir. İkinci öncelikli alan plan değişikliği ile süreçlerin ilerlediği Gürpınar Siteler Bölgesi'dir. Son olarak vatandaş şikayetleri dikkate alınarak belirlenen öncelikli alan Kavaklı Gecekondu Bölgesi olmuştur. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanmasının ne gibi katkıları olduğu sorulduğunda;

Beylikdüzü 3 belde belediyesinin (Gürpınar, Kavaklı, Yakuplu) birleşmesiyle 2008'de ilçe belediyesi olmuş. Bu sebeple ilçeye yönelik toplu bir veri yoktu. Nüfus bilgisi, sosyoekonomik yapı, tarihsel gelişim vb. analizler üçü için de ayrı ayrı oluşturulmuştu. Belge ile birlikte bu verileri birleştirdik. Verilerin toplulaşması sağlandı. (B. Çalışan, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022)

şeklinde cevap verilmiştir.

Özet olarak, İstanbul'un gecekondu ve kaçak yapılaşma sorunlarının az olduğu Beylikdüzü ilçesinde kentsel dönüşüm faaliyetleri riskli yapıların dönüşümü ve planlama çalışmaları aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Süreci zorlaştıran en önemli sorunların kurumlar arası bürokratik süreçler olduğu belirtilmiştir.

#### **4.3.11 Beyoğlu Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

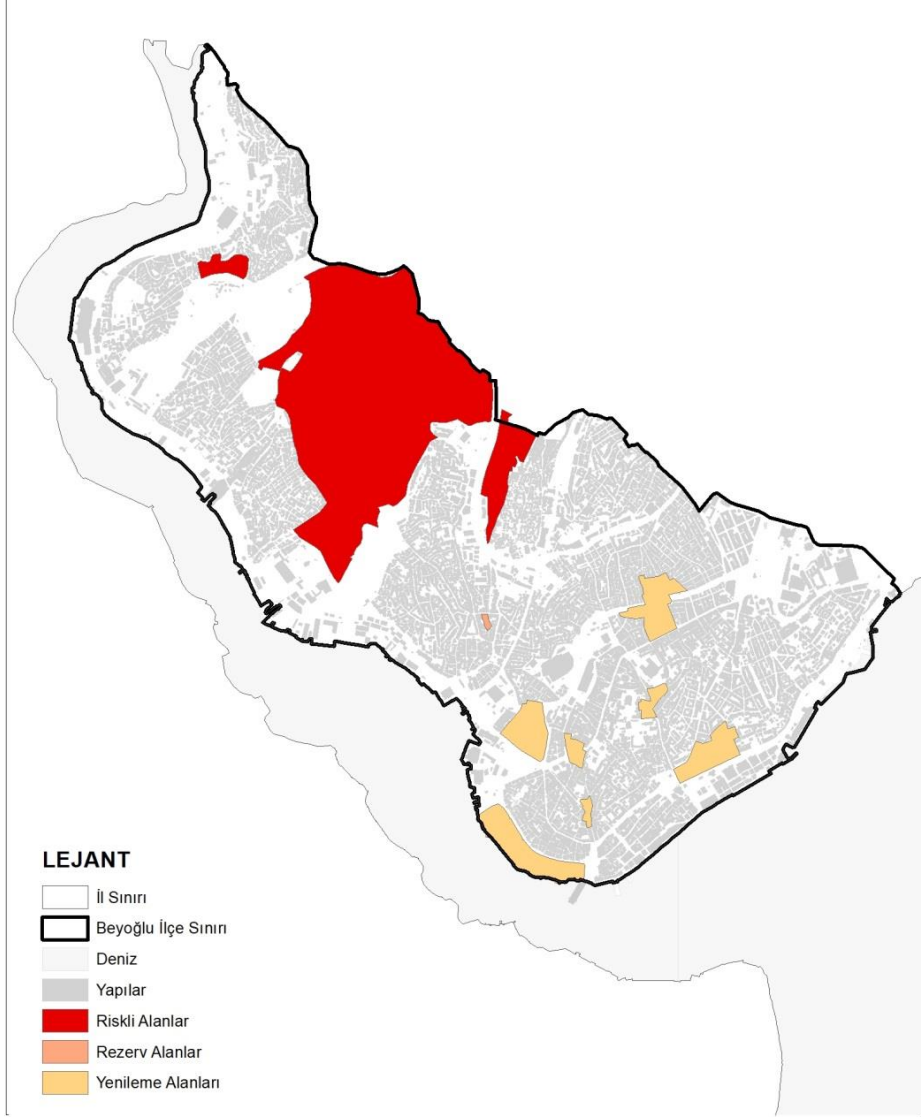
Beyoğlu ilçesi İstanbul'un Avrupa yakasında bulunmakta; tarihi ilçenin doğusunda Beşiktaş ve İstanbul Boğazı, kuzeyinde Şişli ve Kağıthane, güney ve batısında ise Haliç yer almaktadır. 45 mahalleden oluşan ilçede 226.396 kişi yaşamaktadır (TUİK, 2022). İlçelerin hasargörebilirlik sıralamasına göre 11. sırada bulunan Beyoğlu'nda (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015) afet riski kapsamında kentsel dönüşüm faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.

2022 Performans Programı'nda "İstanbul'da kentsel dönüşümün bütüncül bir planlama ile bölgesel ihtiyaçlar ve yaşam biçimini dikkate alarak, bölge içi gelişmişlik dengesini sağlayacak şekilde gerçekleştirilmesi" hedeflenmiştir (Beyoğlu Belediye Başkanlığı, 2021b). Beyoğlu Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı'nda yer alan 9 amaç ve 39 hedeften 3'ü doğrudan kentsel dönüşüm faaliyetleri ile ilgili olup kentsel dönüşüm alanlarında imar planlarına uygulama ve denetimlerin yapılması; mülkiyet sorunlarının çözülmesi; Bakanlar Kurulu Kararı ile kentsel dönüşüm/yenileme alanı ilan edilen bölgelerde inşaat uygulamalarının tamamlanması hedeflenmiştir.

Beyoğlu ilçesinde 6306 sayılı kanuna göre riskli alan ve riskli yapı çalışmaları ile 5366 sayılı kanun kapsamında ilan edilen yenileme alanlarında kentsel dönüşüm faaliyetleri gerçekleştirilmektedir. İlçede kentsel dönüşüm faaliyetlerinin hızlanması için imar artışı yapılması gerektiği fakat ön görünüm, sit alanları ve koruma alanlarının fazla olması sebebiyle müdahalelerin kısıtlandığı ifade edilmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).

Beyoğlu'nda 3 adet riskli alan, 1 adet rezerv alan ve 7 adet yenileme alanı bulunmaktadır. Bu kapsamda 6306 ve 5366 sayılı kanunlara göre kentsel dönüşüm faaliyetleri yürütülmektedir. İlçedeki kentsel dönüşüm alanlarının mekansal dağılımı aşağıdaki şekilde yer almaktadır.

## BEYOĞLU İLÇESİ KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANLARI



**Şekil 4.33** : Beyoğlu ilçesi kentsel dönüşüm alanları, İBB'den elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yapılan görüşmede 5393 sayılı kanun kapsamında Kasımpaşa'da kentsel gelişim ve dönüşüm alanı ilan edilen bir alan olduğu fakat imar artışı konusunda uzlaşma sağlanamaması ve finansal sorunlar sebebiyle projenin uygulamaya geçmediği ifade edilmiş, daha sonra bu alanın iptaline karar verildiği belirtilmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).



İlçedeki en büyük kentsel dönüşüm çalışma sahası 6 mahalleyi kapsayan 123,25 hektarlık alanıyla Okmeydanı Bölgesi Kentsel Dönüşüm Projesi'dir. 6306 sayılı kanun kapsamında 2016'da riskli alan ilan edilen alanda yapılacak işlemlere ilişkin bakanlık oluru ile Beyoğlu Belediye Başkanlığı geçici olarak yetkilendirilmiştir. Kaçak yapılaşmanın fazla olduğu ve mülkiyet sorunlarının bulunduğu alanda en yeni binanın 1997 yılında yapılmış olduğu; tüm yapıların 1999 depremi öncesinden kalma olduğu ifade edilmiştir. Alandaki 5550 yapı içerisinde sadece 50 yapının ruhsatlı olduğu belirtilmiştir; alan ile ilgili olarak binaların olası bir depremde hayatta kalamayacağını ifade eden bir çok üniversite raporunun olduğu söylenmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022). Uzlaşma görüşmeleri neticesinde bazı imar adaları pilot bölge olarak belirlenmiş; pilot bölgeler içinde yer alan 3562 ada 2 parsel 1. Etap olarak seçilmiştir. Parselin ifraz edilmesiyle; sırasıyla uzlaşma, tahliye ve inşaat süreçleri gerçekleştirilmiştir. 2020 yılının Kasım ayında inşaat faaliyetleri tamamlanmış; Aralık ayında anahtar teslimi yapılmıştır. 2. Etap uygulama alanı olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 3550 ada 1 parsel belirlenmiş; Temmuz 2020'de tarihinde bilgilendirme toplantısı ile dönüşüm süreci başlatılmıştır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Altyapı ve Kentsel Dönüşüm Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ve Beyoğlu Belediyesi işbirliği içerisinde bir dönüşüm modeli geliştirilmiştir. Kentsel tasarım projesi 18 Aralık 2020 tarihinde İstanbul II. Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulu tarafından onaylanmış, mimari proje çalışmaları ise Emlak Konut GYO A.Ş. tarafından yürütülmüştür (Beyoğlu Belediye Başkanlığı, 2021a).

6306 sayılı kanun kapsamında 2012'de riskli alan ilan edilen ve 5 adayı kapsayan Örnektepe-Sütlüce Bölgesi Kentsel Dönüşüm Projesi; TOKİ ve Beyoğlu Belediyesi işbirliği ile yapılmaktadır. 10 gün sonra 1. Etap tesliminin yapılacağı proje alanı 2 etap olarak planlanmıştır (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).

Son olarak, ilçe sınırları içinde Polat Holding tarafından hayata geçirilen Piyalepaşa İstanbul Projesi bulunmaktadır. Görüşmede bakanlık ve şahıs ortaklığı ile projenin yürütüldüğü Beyoğlu Belediyesi'nin paydaş olmadığı sadece proje onayı için belediyeye geldiği ifade edilmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022). Piyalepaşa İstanbul, Türkiye'de özel sektör tarafından hayata geçirilen en büyük kentsel dönüşüm projesi olarak tanımlanmaktadır.

Tarlabası Kentsel Yenileme Alanı'ndaki dönüşüm süreci ise 10 yıldır devam etmekte ve kamu özel ortaklığı ile gerçekleştirilmektedir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022). 2006'da 5366 sayılı kanuna göre 9 yapı adasının Bakanlar Kurulu Kararı ile "Yenileme Alanı" ilan edilmesi ile başlayan süreçte, uzlaşma görüşmeleri yapılmış ve tüm mülk sahiplerinin proje alanında kalması hedeflenmiştir. 2020 Faaliyet Raporu'na göre; parsel hisselerine göre anlaşma oranı %70'dir. Alanda, 2010 yılı itibariyle uzlaşma, kamulaştırma ve tahliye süreçleri tamamlanmış; Koruma Kurulu izinlerine göre gerekli görülen yapılar yıkılarak inşaat başlanmıştır. 2017 yılında tüm parsellere ait inşaat ruhsatları alınmış fakat 1. Etap kapsamında hazırlanan avan projeleri Beyoğlu Belediyesi aleyhine açılan davada iptal edilmiştir. Kararın iptal edilmesi ile avan projeler ada parsel bazında tekrar hazırlanarak tekrar onaya sunulmuş ve karara bağlanmıştır. Proje alanında bazı parsellerde inşaat süreci tamamlanmış bazılarında ise devam etmektedir (Beyoğlu Belediye Başkanlığı, 2021a).

2022 Performans Programı'nda Okmeydanı Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında hak sahipleriyle uzlaşma ve 1. Etap inşaat süreçlerinin tamamlanması için 2.365.000 TL; Tarlabası Kentsel Yenileme Projesi inşaat süreci ve proje tanıtımının yapılması kapsamında 100.000 TL kaynak gerektiği ifade edilmiştir. Bu kapsamda Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü'nün performans faaliyet giderleri 2.465.000 TL ve genel yönetim giderleri 1.125.000 TL olarak belirlenmiş; toplam kaynak ihtiyacının 3.590.000 TL olduğu ifade edilmiştir (Beyoğlu Belediye Başkanlığı, 2021b).

Yapılan görüşmede, 6306 sayılı kanun kapsamında kentsel dönüşüm çalışmalarında kullanılmak üzere Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan 1.000.000 TL kaynak alındığı ifade edilmiştir. Kaynak aktarımı için hazırlanan talep dilekçesinde kaynağın nerelerde kullanılmak istendiğini belirtip Bakanlığa gerekçe sunulduğu fakat bu konuda bir denetim yapılmadığı, kaynağın 6306 sayılı kanun kapsamında kullanılıp kullanılmadığı konusundaki sorumluluğun belediyeye ait olduğu ifade edilmiştir. Beyoğlu Belediyesi'nin alınan kaynak ile gerçekleştirilen faaliyetlerde, kaynağın 6306 sayılı kanun kapsamında kullanıldığını belgelediği belirtilmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).

Kentsel dönüşüm uygulamalarındaki finansman sorununun nasıl çözüldüğü sorulduğunda "Genelde imar artışı ile çözülüyor. Bakanlık maliyetine yapıyor. Ortaya çıkan farkın bir kısmını bakanlık bir kısmını vatandaş karşılıyor. Bakanlık

burada kendime bişey almam ama maliyeti birlikte karşılız mantığı ile hareket ediyor.” şeklinde cevap verilmiştir. Ek olarak KİPTAŞ ile yapılması planlanan bir projede, firmanın %30’unu alacağı fakat bunu sağlamak için vatandaşın imar hakkının azaltılması gerektiği dolayısıyla daire boyutlarının küçüldüğü ifade edilmiştir. Bu sebeple de uzlaşma sağlanamamış ve proje gerçekleşmemiştir. Bakanlıkla yapılan projelerde ise mevcut imar hakkının borçlandırma yoluyla korunduğu ifade edilmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında sağlıklı bir koordinasyon olmadığı, sadece ödenek ayrılması ile bu iletişimin sağlanamayacağı ifade edilirken; ilçe belediyelerinin kentsel dönüşümü tek başlarına gerçekleştiremeyecekleri için etkili bir koordinasyonun olması gerektiği ifade edilmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).

Beyoğlu Belediyesi bünyesinde Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi olarak mevcut çalışmaları içeren bir belge oluşturup Bakanlığa gönderilmiş fakat daha sonra öneri alanların da belgede yer alması gerektiği yönünde bir geri dönüş alınmıştır. Bu sebeple yeniden strateji belgesi oluşturulması planlanmış ve konu ile ilgili;

Kapsamlı bir çalışma yapmak istiyoruz bu konuda. Ama mesaimiz müsait değildi. İhale düşündük ama piyasada bu işin örneklerini yeterli bulmadık. İTÜ ile yapılması düşünüldü bu sefer de maliyet yükseldiği için vazgeçildi. Belki bir danışman hoca ile süreç ilerletilebilir, şuanda gündemimizde değil ama ilerde olacak. (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022)

şeklinde bir açıklama yapılmıştır. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri’nin ancak bilimsel tabanlı hazırlandığında yararlı olabileceği ifade edilmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).

Kanunlar kıyaslandığında; 5393 sayılı kanunun büyükşehir belediyesi ile ikili ilişkileri iyi olan ilçe belediyelerince daha fazla tercih edildiği belirtilirken; 5366 ve 6306 kanunların kapsamaları gereği birbirinden farklı olduğu fakat her ikisinde de finansal modelin (yetki devri gerçekleştiğinde) ilçe belediyesince belirlendiği ifade edilmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022). Ek olarak kent içi alanlarda kentsel dönüşümün en hızlı özel sektör ile gerçekleştiği ifade edilmiştir. Bu durum “Özel sektör nakit parayla vatandaşı ikna ediyor. Başka yerden daire satın alıp oraya geçmelerini sağlayabiliyorlar. Devlet bunu yapamaz.” şeklinde açıklanmıştır. Kent dışındaki alanlarda ise boş arazilerin varlığı sebebiyle TOKİ aracılığıyla kentsel

dönüşümün daha kolay olacağı ifade edilmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).

Beyoğlu Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı'nda; ilçedeki çoğu yapının eski ve riskli olması sebebiye kentsel dönüşüm ihtiyacının yüksek olduğu; hak sahipleriyle bugüne kadar yürütülen dönüşüm süreçlerinin uzunluğu nedeniyle güven kaybının yaşandığı, Bakanlar Kurulu kararı ile riskli alan ilan edilen bölgelerde uzun zaman geçmesine rağmen inşaat çalışmalarının tamamlanamadığı; 6306 sayılı kanun kapsamında 2/3 çoğunlukla uzlaşmama riski; riskli alan ilan edilen alanların mahkeme kararı ile iptali ya da Bakanlıkça verilen yetki devrinin geri alınması ihtimallerinin olduğu ifade edilmiştir (Beyoğlu Belediye Başkanlığı, 2019).

Kentsel dönüşüm süreçlerinde yaşanan sorunlar; ilçe belediyesinin tek başına kentsel dönüşüm yapmasının zor olması, kaçak yapılaşmanın fazla olması ve boş alanların olmaması sebebiyle imar artışının tek çare olması, imar artışının beraberinde birçok sorunu getirmesi, Bakanlık-İBB-İlçe belediyelerinin farklı siyasi görüşlerde olması ve rant kavgası şeklinde özetlenmiştir. Merkezi yönetimin kentin dışında rezerv alanları belirlemesi gerektiği, boş alanların veya boşaltılması planlanan alanların yapılaşmaya açılması planlanıyorsa bunun kentsel dönüşüm kapsamında ele alınması gerektiği ifade edilmiştir (U. Altunbaş, kişisel görüşme, 21 Ocak 2022).

Özet olarak; 6306 ve 5366 sayılı kanunlara göre kentsel dönüşüm faaliyetlerinin gerçekleştirildiği Beyoğlu ilçesinde, yapılan görüşmeye göre özel sektörün özellikle kent içi alanlarda kentsel dönüşümde daha etkili olduğu kamunun kent dışındaki alanlarda daha rahat proje yürütebileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte bütüncül bir dönüşüm modelinin sadece kaynak aktarımı ile mümkün olmayacağı, stratejik çalışmaların bilimsel tabanlı olması gerektiği, uzlaşma ve finansal sorunların süreçte en fazla öne çıkan problemler olduğu ifade edilmiştir.

#### **4.3.12 Pendik Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

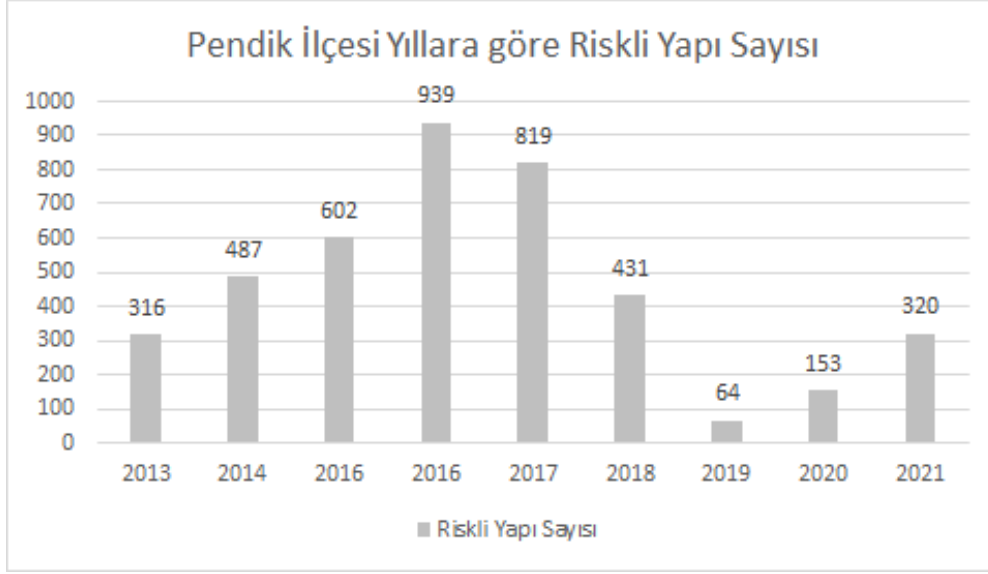
Pendik ilçesi İstanbul'un Anadolu yakasında bulunmakta; doğusunda Tuzla, batısında Kartal, Sancaktepe ve Sultanbeyli, kuzeyinde Şile ve Çekmeköy, güneyinde ise Marmara Denizi bulunmaktadır. 36 mahalleden oluşan ilçenin nüfusu 726.481 ile İstanbul'daki en yüksek 4. ilçe nüfusedir (TUİK, 2022). İlçelerin hasargörebilirlik sıralamasına göre 12. sırada bulunan Pendik'te (İstanbul Büyükşehir Belediyesi &

İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015) afet riski kapsamında kentsel dönüşüm faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.

Yapılan görüşmede ilçedeki gecekonduların sorunlarının büyük ölçüde çözüldüğü belirtilirken kentsel dönüşüm faaliyetlerinin diğer ilçelere kıyasla nispeten daha hızlı ilerlediği şu sözlerle ifade edilmiştir: “Pendik ilçesi havzası, havaalanı, Ro-Ro limanı, teknoparkı, sanayisi, tarım alanları, ulaşım bağlantıları, marinası, Viaport ve millet bahçesi gibi dinamikleri olan bir olan ilçe. Dolayısıyla bu dinamikler hızlı gelişime ve alanın değer kazanmasına fayda sağlıyor. Fiyatlar yükseliyor, bu durum dönüşümü kolaylaştırıyor.” (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

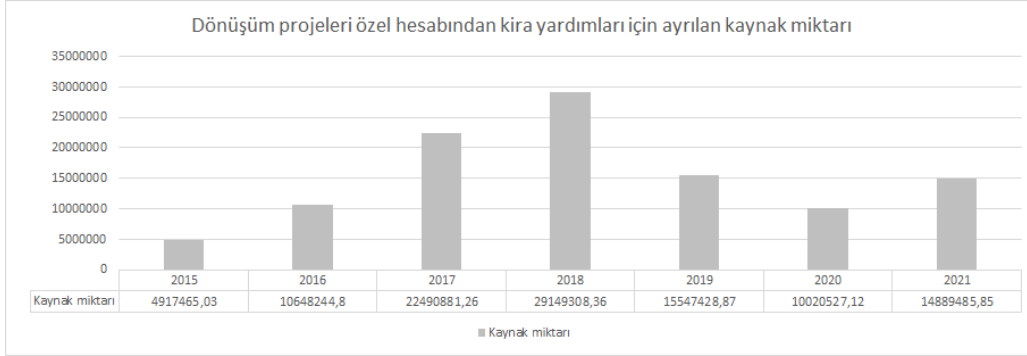
2020-2024 Stratejik Planı’nda gecekonduların stoğunun azaltılması ve riskli yapılara yönelik çalışmalarının artırılması konusunda çalışmaların yapılması planlanmıştır. Bu kapsamda 6306 sayılı kanun kapsamında 2019’da %78 olan riskli yapı oranının 2024’te %67’ye düşürülmesi hedeflenmiştir (Pendik Belediye Başkanlığı, 2019). 2020 Faaliyet Raporu’nda kentsel dönüşüm çalışmaları kapsamında 153 adet binanın riskli yapı ilan edildiği, 158 riskli yapının yıkıldığı, 606 kişiye taşınma veya kira yardımı yapıldığı ifade edilirden; yeniden yapılaşmayı kolaylaştırmak amacıyla 6306 sayılı kanun kapsamında 21 adet re’sen tevhit, ifraz, yola terk, cins değişikliği, kat irtifakı terkinin gibi işlemlerin yapıldığı belirtilmiştir (Pendik Belediye Başkanlığı, 2021).

Yapılan görüşmede yılda 1000-1500 ruhsat verildiği, 6000 parselin 6306 sayılı kanun kapsamında işlem gördüğü ifade edilmiştir (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022). İlçede 2021 yılı dahil toplam tespit edilen riskli yapı sayısı 4131 iken yıkımı gerçekleştirilen yapı sayısı 3875, yıktırılan bağımsız birim sayısı ise 14943’tür. Riskli yapıların yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



**Şekil 4.34 :** Pendik ilçesi yıllara göre riskli yapı sayısı, Pendik Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlçede kira yardımı alan kişi sayısı 117667’dir. 6306 sayılı kanun kapsamında riskli yapı sahiplerine sağlanan kira yardımlarının yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



**Şekil 4.35 :** Pendik ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’ndan aktarılan kaynak miktarı, Pendik Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yapılan görüşmede Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü’nün riskli yapı işlemleriyle ilgilendiği; riskli yapı dönüşümü ile ilgili en çok sorun yaşanan alanların tebligat, uzlaşma ve fesih işlemleri olduğu ifade edilmiştir. Yurtdışında olması ya da süreci suistimal etmesi sebeplerinden dolayı; tebligat konusunda vatandaşa, fesih işlemlerinde ise müteahhite ulaşmakta sıkıntılar yaşandığı söylenmiştir: “Fesih de yetki devriyle ilçe belediyelerine geçti. Bu sefer de müteahhitin adresine ulaşamıyoruz. Yıkılmış yapının adresini veren oluyor. Bekletiyor. Yarıda kalan inşaatlar var.” (A. V. İliş, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022). Uzlaşma konusunda vatandaşın resmi hakka sahip olduğu fakat uzlaşma sağlanamadığında da belediyenin

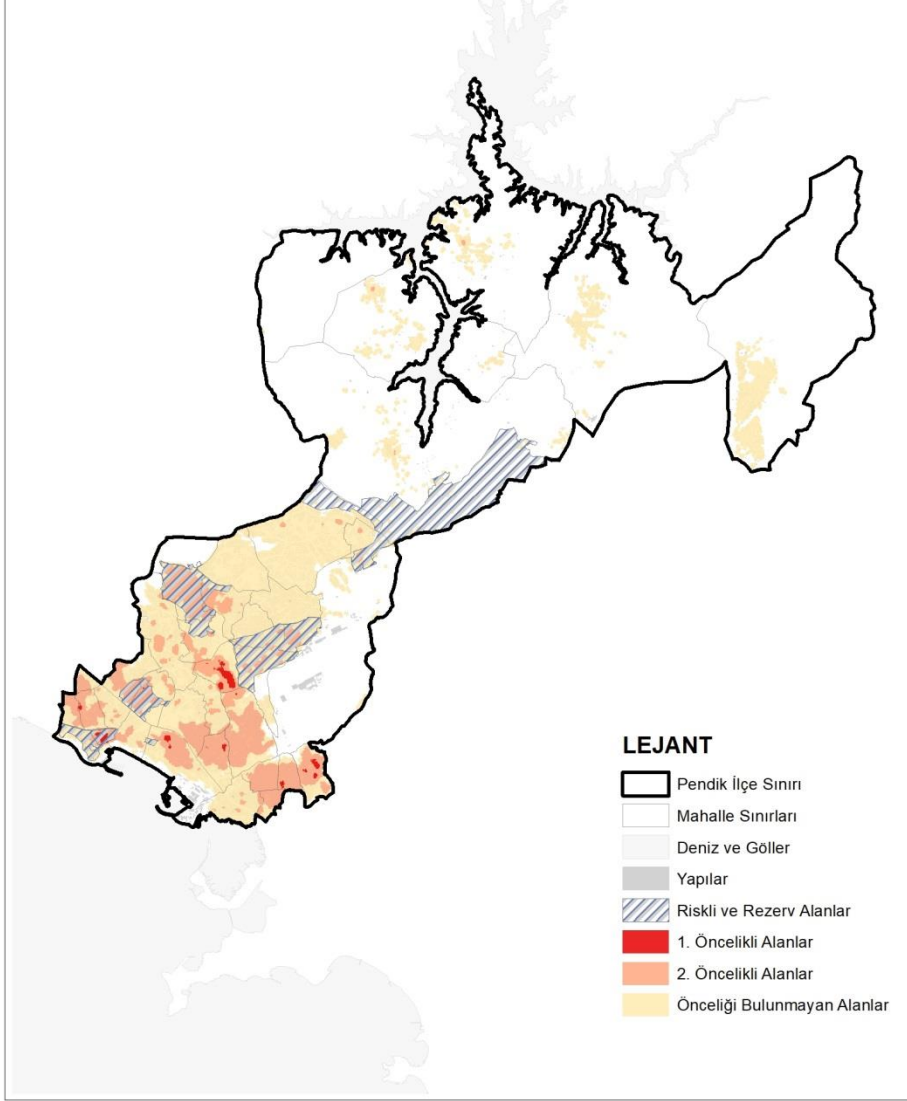
sorumlu tutulduğu ifade edilmiştir. Bu gibi konularda mevzuattan kaynaklanan açıklıkların kullanıldığı söylenmiştir (A. V. İliş, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

Plan ve Proje Müdürlüğü ile yapılan görüşmede belediye personelinin ilçeye hakim olduğu ifade edilirken problemlerin planlama aracılığıyla giderilmeye çalışıldığı söylenmiştir. İlçenin oldukça değerli alanlardan oluştuğu bu kapsamda plan notları ile çok az müdahale edilerek vatandaşın tepkisinin ölçüldüğü; daha sonra dönüşemeyen alanlarda TOKİ işbirliği ile sürecin ilerletildiği ifade edilmiştir. TOKİ ile yürütülen projelerin finansmanının Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan karşılandığı ifade edilmiştir (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

Yapılan görüşmede Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanarak Bakanlığa şifai olarak gönderildiği bu kapsamda fizibilite raporu oluşturulması gibi bazı düzeltmelerin istendiği ifade edilmiştir. Belgede çeşitli kriterler belirlenerek puanlama yapıldığı ve 3 sınıfın ortaya çıkarıldığı ifade edilmiştir. 2003 sonrası yapıların olduğu alanlar önceliği bulunmayan bölgeler olarak tanımlanırken; 2003 öncesi yapıların yoğunlaştığı alanlar 1. öncelikli ve 2. öncelikli alanlar olarak belirlenmiştir. Belgede bina bazlı analizler de yapılmış, yapıların risk açısından önceliklendirilmesi sağlanmıştır (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

İlçede plansız alanların bulunduğu, belge kapsamında nerelerin dönüşmediği yada dönüşüm hızının düşük olduğunun sorgulandığı ifade edilmiştir. İmar olmasına rağmen düşük hızda dönüşen yerler olduğu söylenerek yirmiye yakın alanın değerlendirildiği belirtilmiştir. Bazı alanların 6306 sayılı kanun kapsamında dönüştüğü ve sürecin bir şekilde burada sürdürüldüğü söylenmiştir. Bu alanlar dışındaki bölgeler ise müdahale edilmesi gereken yerler olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda 1. öncelikli alanlar plansız ve dönüşüm ihtiyacının yoğun olduğu alanlar iken; 2. öncelikli alanlar dönüşüm ve imar uygulamasının devam ettiği bölgelerdir (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022). Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi kapsamında belirlenen öncelikli alanlar ve mevcut kentsel dönüşüm alanlarının mekansal dağılımı aşağıdaki şekilde yer almaktadır.

## PENDİK İLÇESİ KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANLARI



**Şekil 4.36 :** Pendik ilçesi kentsel dönüşüm alanları, Pendik Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlamanın ne gibi katkıları olduğu sorulduğunda belge hazırlanmasa bile çoğu şeyin farkında olduğu fakat belgenin süreci hızlandırması açısından faydalı olduğu, kent bütününde verilerin elde edildiği, bu kapsamda dikkat çeken bazı alanların farkedilerek tespit edildiği, belgenin süreci tanımlayarak önlerindeki iş yükünü gösterdiği söylenmiştir. Belge hazırlanırken aynı zamanda iki rezerv alanın başvuru süreci de eşgüdümlü olarak gerçekleştirilmiş; Kurna ve Ertuğrul Mahallesi rezerv alanlarının başvurularının yapıldığı söylenmiştir.



Belgede istenen finansal modelin gerçekçi olmadığı söylenirken, “Fizibilite neden gerekli mesela biz proje yapmıyoruz. Pendik hızlı dönüşüyor kendiliğinden.” şeklinde görüş belirtilmiştir (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

Plan notları ile kademeli emsal verilerek dönüşümün teşvik edildiği ifade edilirken; 2010’dan 5 yıl öncesine kadar her yere bu emsal artışının sağlandığı fakat son 5 yıldır mevcut inşaat alanının 5 katı inşaat varsa 2.5 emsal verilmesi ve boş alanlara emsal verilmemesi şeklinde bir yaklaşımın geliştirildiği ifade edilmiştir. En çok ruhsat verilen alanın Batı Mahallesi olduğu ifade edilmiş, burada bir kat imar artışı sağlandığı belirtilmiştir (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

İlçe belediyesinin yaklaşımı plan notları ile düzenlemeler yaparak alanın kendi başına dönüşmesini sağlamak, bu olmazsa kamu desteği ile alanı ele almak şeklinde geliştirilmiştir. Mevcut durumda kentsel dönüşüm açısından tek sorunlu alanın Pendik merkezindeki ticari alan olduğu; burada kiraların çok yüksek olduğu ve belediyenin finansal olarak böyle bir alanın altından kalkamayacağı söylenmiştir. Bu sebeple ilk olarak, plan notları ile 1 kat fazla imar verilmesi önerilmiştir. Yapılan bu düzenlemenin İBB meclisine gönderildiği belirtilmiştir (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

Planla dönüşüm dışında riskli alan ilan edilerek dönüşen bölgelerin de olduğu ifade edilmiştir. Sanayi Mahallesi’ndeki konut alanlarının 2 rezerv alanına taşındığı söylenmiştir. Bu alanın geçmişte konut alanıyken mevcut planlarda sanayi alanı olduğu belirtilerek, vatandaşa ya yıkıp sanayi fonksiyonun uygun yapı yapması ya da satması şeklinde iki seçenek sunulduğu, konutunu yenileme hakkı verilmediği bunun yerine transfer edilmesinin planladığı ifade edilmiştir. Dumlupınar ve Orta mahallelerinde TOKİ ile yürütülen süreçlerin yanı sıra, Kavakpınar’da imar transferi yönteminin benimsendiği ifade edilmiştir. Bazı alanlarda ise önce maliyeden devir alındığı sonra ise arsa dağıtımı ve plan yapımının gerçekleştirildiği söylenmiştir. Sürecin “Tapu verme odaklı. Vatandaş yapamadıktan sonra devreye giriyoruz.” şeklinde bir yaklaşımla ilerletildiği ifade edilmiştir. (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

İlçedeki riskli ve rezerv alanlara yönelik genel bilgiler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Çizelge 4.6 : Pendik ilçesi riskli ve rezerv alan bilgileri (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).**

Riskli Alan	Alan (ha)	Mevcut Yapı Sayısı	2003 Sonrası Yapı Sayısı	Riskli Yapı İlan Edilerek Dönüşen Parsel Sayısı	Dönüşüm Hızı	Mevcut Durum	Statüsü
Batı Mah. KDA	54	472	114	109	₺ 23,1	Pendikte en aktif dönüşümün gerçekleştiği ve 1970'li yıllarda ruhsatlı olarak yapılmış ortalama 5 katlı yapıların olduğu bir bölgedir.	20.09.2019 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından Rezerv Yapı Alanı ilan edilmiştir.
Ertuğrul Mah. KDA	235	3836	60	0	₺ 0,0	1990'li yıllarda ruhsatsız olarak yapılmış ortalama 2 katlı yapıların olduğu bir bölgedir. İmar Planı ve Parselasyon sonrası dönüşümün başlayacağı öngörülmektedir.	30.10.2020 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından Rezerv Yapı Alanı ilan edilmiştir.
Kurna ve Harmandere Mah. KDA	784	396	75	0	₺ 0,0	1960'li yıllarda köy statüsünde gelişmiş bölgede İslah İmar Planı ile mülkiyet ve yapı problemleri çözülememiştir. Bu bölgede yapılar ortalama 2 katlıdır. İmar Planı ve Parselasyon sonrası dönüşümün başlayacağı öngörülmektedir.	20.08.2021 tarihinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından Rezerv Yapı Alanı ilan edilmiştir.
Orta ve Dumlupınar Mah. KDA	105	2227	160	4	₺ 0,2	1980'li yıllarda ruhsatsız olarak yapılmış ortalama 2 katlı yapıların olduğu bir bölgedir. Yürürlükteki imar planları ile altyapı problemleri çözülmediği için TOKİ ile işbirliğine gidilmiştir.	Bakanlar Kurulu'nun 25.03.2020 tarihli ve 2304 sayılı kararnamesi ile Riskli Alan ilan edilmiştir.
Pendik Merkez KDA	26	680	79	16	₺ 2,4	1960'li yıllarda ruhsatlı olarak yapılmış ortalama 5 katlı yapıların olduğu bir bölgedir. Mevcut imar planı ile beklenen dönüşüm gerçekleştirilememektedir.	*
Sanayi Alanındaki Konut Yapıları KDA	280	751	13	0	₺ 0,0	1990'li yıllarda ruhsatsız olarak yapılmış ortalama 3 katlı yapıların olduğu bir bölgedir. Konut Amaçlı kullanılan yapılar imar planlarında sanayi alanında kaldığı için yapıların farklı bir bölgeye taşınması gerekmektedir.	*
Kaynarca KDA	5	105	46	4	₺ 3,8	1960'li yıllarda ruhsatlı olarak yapılmış ortalama 6 katlı yapıların olduğu bir bölgedir. Mevcut imar planı ile beklenen dönüşüm gerçekleşmektedir.	Bakanlar Kurulu'nun 09.11.2013 tarih ve 28816 sayılı kararı ile Riskli Alan İlan edilmiştir.

Binalar yenilenirken bir yandan da bazı yapıların eskidiği, bu sürecin bir çeşit döngü oluşturduğu söylenmiştir. Donatı alanı oluşturmak için bütçenin yetersiz olduğu söylenmiştir. Bu süreçte vatandaşın da elini taşın altına koyması gerektiği ifade edilmiştir (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

İlçedeki kentsel dönüşüm faaliyetleri için olumlu faktörler; havza, havaalanı, teknopark, sanayi, tarım vb. dinamiklerin ilçedeki riskli yapı dönüşümünü hızlandırması, bu dinamiklerin müteahhitler için çekici bir etken olması, belediyenin hep aynı modelde ilerlemesi sonucu gecekonduların çözülmesi, ilçenin geçmişte çok fazla kamu arazisine sahip olması, faaliyetlerin özverili bir şekilde gerçekleştirilmesi şeklinde sıralanmıştır. Bu kapsamda, 6306 sayılı kanunun avantajlarından birinin plan sürecini hızlandırması olduğu söylenmiştir (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022).

Süreç içerisinde ortaya çıkan olumsuz durumlar ile ilgili olarak; uzlaşma konusunda daha fazla çalışma yapılarak vatandaşın ne istediğinin ölçülmesi ve vatandaşın durumunun nasıl olduğu konusunda sosyal analizlerin yapılması gerektiği söylenmiş İBB ile ilişkilerin aynı frekansta ilerlemediği ve süreç içinde açılan davaların dönüşüm sürecinin uzamasına sebep olduğu belirtilmiştir (R. Diren, kişisel görüşme, 28 Ocak 2022). Ek olarak; ruhsatsız ve riskli yapıların risk oluşturması, imar planlarının iptal edilmesi sonucu süreçlerin uzaması ve arz-talep dengesinin vatandaşa bağlı olması süreçte ortaya çıkan sorunlar arasında sayılmıştır (Pendik Belediye Başkanlığı, 2019).

Özet olarak; 6306 sayılı kanun kapsamında ve planlama faaliyetleri aracılığıyla en az müdahale ile kentsel dönüşüm çalışmalarının sürdürüldüğü Pendik'te ilçeye değer katan çeşitli fonksiyonlar sayesinde kentsel dönüşüm süreçleri nispeten daha sorunsuz ilerlemekte, bürokratik süreçler ve mevzuattan kaynaklanan sorunlar dışında uzlaşma ve bilgilendirme faaliyetleri konusunda yeterli çalışma yapılmaması gibi konuların problem haline geldiği görülmektedir.

#### **4.3.13 Esenler Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

Esenler ilçesi İstanbul'un Avrupa yakasında bulunmakta; doğusunda Gaziosmanpaşa, Bayrampaşa ve Zeytinburnu, batısında Bağcılar ve Başakşehir, kuzeyinde Sultangazi, güneyinde ise Güngören ilçesi yer almaktadır. Esenler, 17 mahalleden oluşmakta ve ilçede 446.276 kişi yaşamaktadır (TUİK, 2022). İlçelerin hasargörebilirlik sıralamasına göre 13. sırada bulunan Esenler'de (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015) afet riski kapsamında kentsel dönüşüm faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.

2020-2024 Stratejik Planı'nda ilçedeki yenilenmesi gereken 98.000 bağımsız birimden 56.000'in yenilendiği, imara kapalı parsellerde 16.500 konut bulunduğu ve deprem riski gerekçesiyle kentsel dönüşüm faaliyetlerinin sürdürülmesi gerektiği ifade edilmiştir (Esenler Belediye Başkanlığı, 2019). Bu kapsamda 18.5 milyon m<sup>2</sup> alanı olan ilçeye 8 milyon m<sup>2</sup>'lik bir rezerv yapı alanının (askeri alan) kazandırılması sonucu kentsel dönüşüm çalışmalarının hız kazandığı ifade edilmiştir (Esenler Belediye Başkanlığı, 2021a). 2020 yılı Faaliyet Raporu'nda yapı ömrünü tamamlamış riskli ve güvensiz yapı oranının 2009'da %84 iken 2020 yılı ile birlikte bu oranın %56'ya kadar indirildiği ifade edilmiştir. Raporla mevcut durumda yapı stoğunun %56'sı riskli durumda olan Esenler ilçesinin, ulaşım akslarının kesiştiği noktada bulunması da göz önüne alındığında olası bir depremde çok fazla can kaybına sebep olabileceği belirtilmiştir. Bununla birlikte, imar ve mülkiyet sorunları sebebiyle çoğu yapının yenilenemediği için bu riskin günden güne arttığı, planlarda öngörülen donatı alanları üzerinde yapılaşma olduğu için bu alanların aktif olarak kullanılmadığı, kişi başına düşen yeşil alan miktarının son 10 yılda iki katına çıkarılmasına rağmen ihtiyaç duyulan oranda yeşil alan elde edilemediği ifade edilmiştir (Esenler Belediye Başkanlığı, 2021a).

Esenler ilçesindeki kentsel dönüşüm faaliyetleri 6306 sayılı kanun kapsamında riskli yapı, rezerv alan ve riskli alan dönüşümleri şeklinde gerçekleştirilmektedir. 6306 sayılı kanunun daha güncel ve kapsayıcı olduğu için tercih edildiği ifade edilirken, alan bazlı dönüşümlerde yapılan protokollere göre modellerin değişiklik gösterdiği söylenmiştir. Kentsel dönüşüm faaliyetlerindeki önceliklendirmenin neye göre yapıldığı sorulduğunda bölgenin risk durumu (riskli yapılar, riskli alan kararı bulunması vb.), imar ve mülkiyet sorunları, yapı stok durumu, hak sahiplerinin dönüşüme bakış açısı ve uzlaşma sağlamaları gibi kriterlerin dikkate alındığı ifade edilmiştir. Dönüşüm alanında yapılacak uygulamanın imar ve finansman çözümü açısından uygun olması ve hak sahiplerinin büyük oranda dönüşümü talep etmesi gerektiği belirtilmiştir. Bununla birlikte plan notları ile vatandaş kentsel dönüşüme teşvik edilmekte, bu kapsamda 500 m<sup>2</sup> üzeri parsel birleşimlerinde %15 imar hakkı verilmektedir. Kentsel dönüşüm ofisleri ile vatandaş görüşmeleri yapılarak uygulamalar hakkında vatandaşın bilgilendirildiği söylenmiştir (M. Polat; H. Aslan, kişisel görüşme, 31 Ocak 2022).

2020 yılında toplam 205 riskli yapı başvurusu gerçekleştirilen ilçede (Esenler Belediye Başkanlığı, 2021a); 2022 yılına kadar 2029 ve 2022 yılında 12 olmak üzere toplam 2041 riskli yapı tespiti yapılmıştır. Riskli yapıların yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



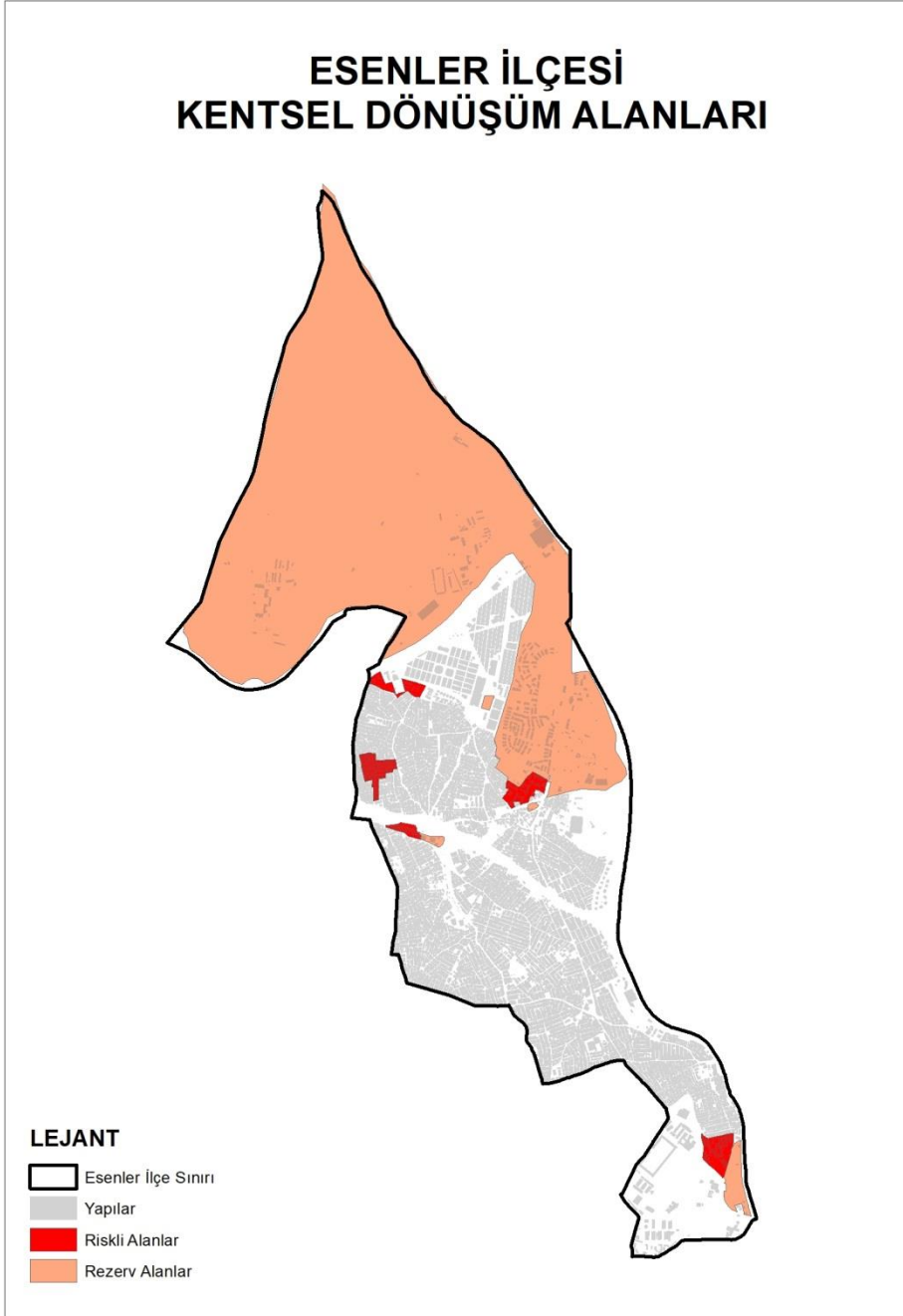
**Şekil 4.37 :** Esenler ilçesi yıllara göre riskli yapı sayısı, Esenler Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

6306 sayılı kanun kapsamında riskli yapı sahiplerine sağlanan kira yardımlarının yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



**Şekil 4.38 :** Esenler ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı, Esenler Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlçede 4 riskli alan ve 5 rezerv alan bulunmaktadır. İlçedeki riskli ve rezerv alanların mekansal dağılımı aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



**Şekil 4.39** : Esenler ilçesi kentsel dönüşüm alanları, Esenler Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

2022 Performans Programı'na göre rezerv alanda (askeri alan) yapımına başlanan Yeni Esenler Projesi'nin tamamlanma oranı 2020'de %27 ve 2021'de %47 iken; 2022 yılı sonunda bu oranın %50'ye çıkarılması hedeflenmiştir. Programda ilçedeki riskli alanlardaki kentsel dönüşüm çalışmalarının tamamlanması ise 2020'de %54 ve 2021'de %84 iken; bu oranın 2022 yılında %87'ye çıkması planlanmıştır (Esenler Belediye Başkanlığı, 2021b). Programda 2022 yılı için planlı yapılanma ve kentsel

dönüşüm faaliyetleri kapsamında toplam kaynak ihtiyacı 100.620.158 TL olarak belirlenmiştir (Esenler Belediye Başkanlığı, 2021b).

Kentsel dönüşüm çalışmaları kapsamında donatı alanları üzerindeki yapılar ile riskli ve dönüşemeyen yapıların askeri alana taşındığı, Güney askeri alan ve kuzey askeri alan olarak isimlendirilen rezerv alanlarda TOKİ ile Bakanlık modeline göre proje geliştirildiği ifade edilmiştir. Merkezi yönetimin farkı ödeyerek seçenek sunduğu model sayesinde, taşınma sonrası boşaltılan alanlara düşük imar verilerek donatı alanlarının oluşturulması planlanmakta ve bu kapsamda ilçe belediyesi satış gelirleri ile donatı alanları için kamulaştırma bedellerini elde etmeyi planlamaktadır. Güney askeri alanın %60'ı donatı alanı olarak planlanmış ve askeri alan sayesinde düşük fiyatlara yüksek m<sup>2</sup>'lerin elde edilebildiği söylenmiştir. 2 yıl boyunca vatandaşın bilgilendirildiği, alanların %75 çoğunluk şartı sağlanınca taşınma kapsamına alındığı, bu süreçte imza atıp daha sonra uzlaşmayanların da olabildiği ve kamulaştırmaların süreci uzattığı ifade edilmiştir. Askeri alanda önümüzdeki aylarda anahtar teslimi yapılacağı ifade edilmiştir (M. Polat; H. Aslan, kişisel görüşme, 31 Ocak 2022).

Kentsel dönüşümün er ya da geç gerçekleşeceğini, maaliyeti düşürmek için konut üretmek gerektiği ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm faaliyetleri, belediye gelirini arttırıcı olması yönünden fırsat olarak değerlendirilmiştir (M. Polat; H. Aslan, kişisel görüşme, 31 Ocak 2022).

Kentsel dönüşüm süreçlerinde ortaya çıkan sorunlar; mevcut ekonomik durumla birlikte vatandaşla uzlaşma süreçlerinin daha da zorlaşması, dava süreçleri, kamulaştırmalar ve kurumlar arası diyaloglar olarak özetlenmiştir. Bununla birlikte, İBB ve Şehir Plancıları Odası tarafından açılan davaların ilçe belediyesi lehine sonuçlandığı belirtilmiştir (M. Polat; H. Aslan, kişisel görüşme, 31 Ocak 2022).

Esenler ilçesi için Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlandığı ve belge ile kentsel dönüşümün Rezerv Yapı Alanına transfer süreciyle çözülmesi sebebiyle finansman ve dönüşüm araçları konusunda izlenen model ve meskun alanda yerinde dönüşüm yöntemlerinin benimsendiği anlatılarak bir yol haritası oluşturulmuştur. Bu kapsamda hedeflenen dönüşüm uygulamaları belgede detaylı olarak anlatılmıştır. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanmasının ne gibi katkıları olduğu sorulduğunda “Ne yaptığımızı gösteren bir belge. Yaklaşımımızı bu belge

aracılığıyla yansıtabiliyoruz. Diğer kurumlara bilgi sağlayıcı nitelikte.” şeklinde cevap verilmiştir (M. Polat; H. Aslan, kişisel görüşme, 31 Ocak 2022).

Dönüşüm uygulamalarında yerel yönetimlerin vatandaş ile birebir temas halinde olduğu, uzlaşma süreçleri ve sosyolojik boyutu ile iç içe süreci yönettiği ifade edilmiştir. Merkezi hükümetin ise finansman, uygulama yöntemleri, imar planları, mevzuat vb. yönlerden sürece dahil olarak, birebir dönüşüm projesi de uyguladığı ifade edilmiştir. Kentsel dönüşümde merkezi ve yerel idare arasında koordinasyon ve eşgüdüm sağlanarak uygulamaların gerçekleştirilmesi gerektiği; Esenler Belediyesi'nin merkezi idare ve diğer ilgili kurumlar ile daima iletişim ve eşgüdüm içerisinde dönüşüm çalışmalarını ilerleterek başarıya ulaştığı söylenmiştir. Sürecin içerisinde bakanlıkla görüş alışverişi yapıldığı, tıkanıklıklar oluştuğunda bakanlıktan destek alındığı belirtilmiştir (M. Polat, kişisel görüşme, 31 Ocak 2022).

Özet olarak, oldukça büyük bir rezerv alanına sahip olan Esenler ilçesinde kentsel dönüşüm faaliyetleri 6306 sayılı kanun kapsamında yürütülmekte, Yeni Esenler Projesi ile hem alanların taşınarak dönüşümü sağlanmakta hem de kentte donatı alanlarının artırılması için finansman oluşturulmaktadır. Bölgenin risk durumu, riskli alan ilan durumu, riskli yapı stoku, imar ve mülkiyet sorunları, bölge halkının talep durumu, bölgeye ilişkin yatırım programları, çevresel ve sosyolojik etmenler, dönüşüm sonrasında ilişkin öngörülere göre bölgeye özgü uygulama yöntemleri geliştirilmekte; merkezi yönetimle işbirliği içinde dönüşüm uygulamaları yapılarak güvenli yaşam alanlarının oluşturulması hedeflenmektedir.

#### **4.3.14 Kartal Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

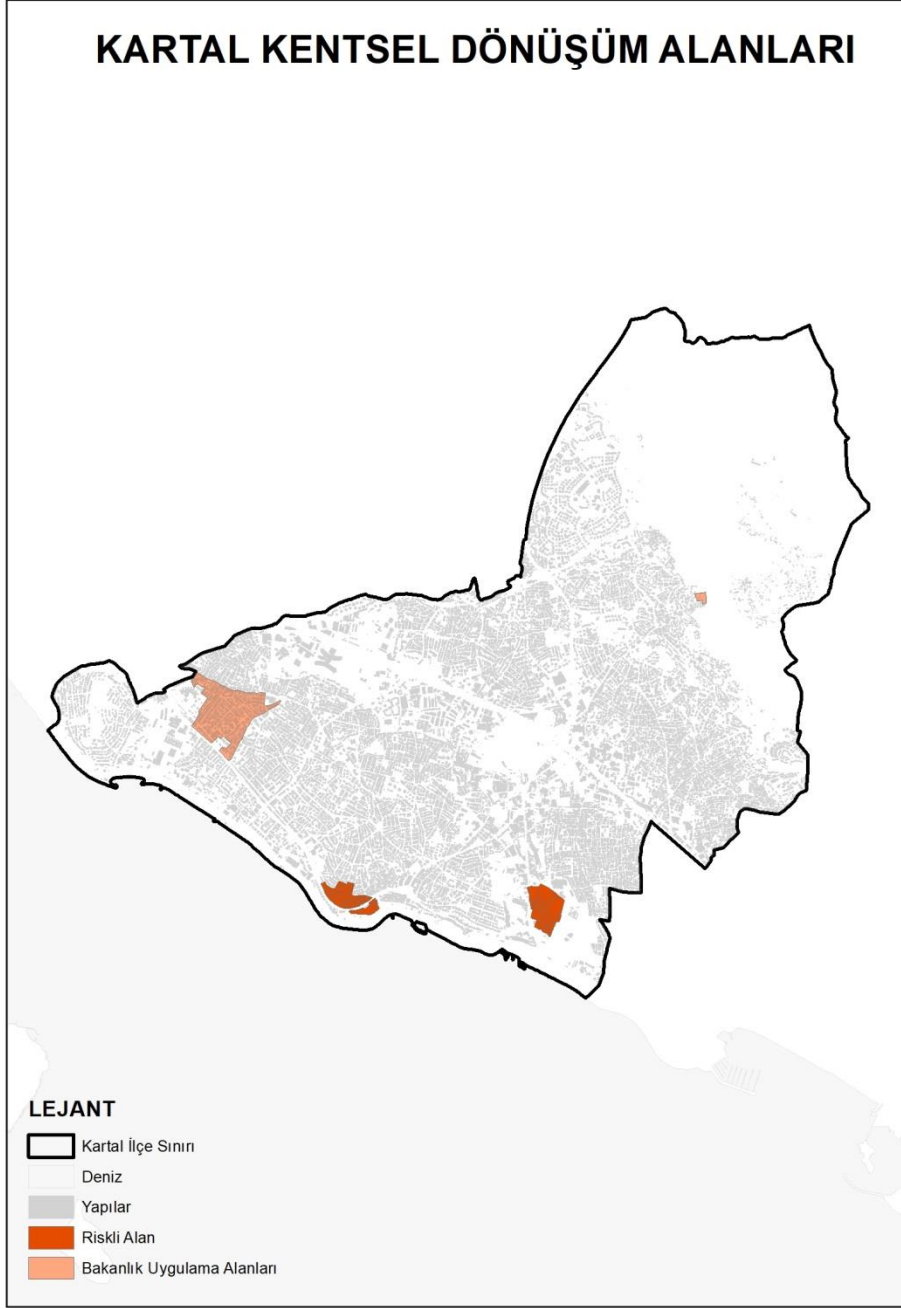
Kartal ilçesi İstanbul'un Anadolu yakasında yer almakta; doğuda Pendik, batıda Maltepe, kuzeyde Sancaktepe ve Sultanbeyli, güneyde ise Marmara Denizi sınırında bulunmaktadır. İlçede bulunan 20 mahallede yaşayan toplam kişi sayısı 474.514'tür (TUİK, 2022). İlçelerin hasargörebilirlik sıralamasına göre 14. sırada bulunan Kartal'da (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015) afet riski kapsamında kentsel dönüşüm faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.

Kartal Belediyesi Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ile yapılan görüşmede, 6306 sayılı kanun çıktığı zaman Kartal Belediye'sinde bu işlemleri yürütecek bir birim olduğu ifade edilmiştir. Deprem Dönüşüm ve Yapı Kontrol Müdürlüğü isimli bu müdürlüğün 2018 yılı sonunda Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ve Yapı Kontrol



Müdürlüğü olarak ikiye ayrıldığı ifade edilmiştir. Mevcut durumda kentsel dönüşüm ile ilgili süreçlerin Yapı Kontrol Müdürlüğü, Plan ve Proje Müdürlüğü, İmar ve Şehircilik Müdürlüğü ve Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü olmak üzere dört müdürlük üzerinden sürdürüldüğü ifade edilmiştir. Ortaya çıkan iş paylaşımına göre Plan ve Proje Müdürlüğü ile İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'nün planlı yapılaşma ve üst ölçekli kararlar konusunda faaliyet gösterdiği ifade edilmiştir. Yapı Kontrol Müdürlüğü için kaçak yapıların yok hükmünde olduğu, yasal olmayan bina hakkında herhangi bir işlem yapılmadığı ancak kaçak metruk binaların yıkımının gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. 6306 sayılı kanun kapsamında faaliyetlerini yürüten Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ise yapının yasal olup olmaması ile ilgilenmediği için daha fazla işlem yapmaktadır. 6306 sayılı kanuna göre yapının tamamlanmış ve içinde yaşam olması yeterlidir, yeni yapının yasal olması gerekmektedir. Bu durumun da esneklik sağladığı ifade edilmiştir (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

Kartal'daki kentsel dönüşüm faaliyetleri 6306 sayılı kanun kapsamında yürütülmektedir. Riskli yapıların dönüşümünün yanı sıra ilçede 3 adet riskli alan olduğu ifade edilmiştir. Bu riskli alanlardan biri 2013'te Şua İnşaat ve vatandaş talebi ile ilan edilen bir alan iken diğerleri belediye talebi ile ilan edilmiştir. ETAP 1 ve ETAP 2 olarak adlandırılan proje alanlarında işlemlerin belediye tarafından sürdürüldüğü ifade edilmiştir (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022). Kordonboyu Mahallesi'nin bir kısmı Etap-1 adı altında, Yukarı Mahalle ve Petrol-İş Mahalleleri'nin bir kısmını ise Etap-2 adı altında olmak üzere Bakanlar Kurulu Kararı sonucunda 2013 yılında riskli alan ilan edilen alanda plan ve projeler revize edilmiş olup onay süreci devam etmektedir (Kartal Belediye Başkanlığı, 2021a). Riskli alanlarının yanı sıra Yakacık ve Orhantepe'de bakanlığın belirlemiş olduğu uygulama alanlarında da kentsel dönüşüm faaliyetleri gerçekleştirilmektedir. Kartal'daki kentsel dönüşüm alanları aşağıdaki şekilde yer almaktadır.



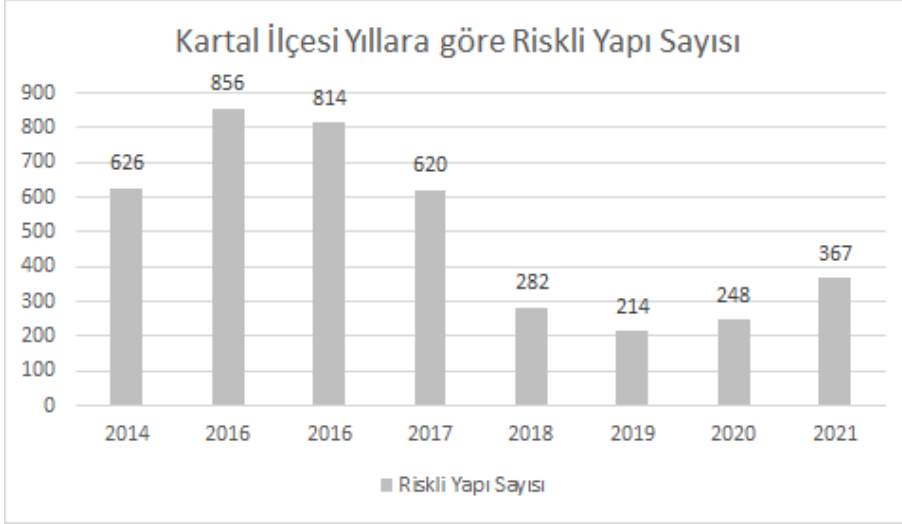
**Şekil 4.40 :** Kartal ilçesi kentsel dönüşüm alanları, Kartal Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Görüşmede 6306 sayılı kanun kapsamında riskli alan ilan edilip işlemleri kesintiye uğrayan birçok alan olduğu ifade edilerek bu projelerde de belli bir aşamaya gelinemediği söylenmiştir. Alanlarda tekrar plan tadilatı yapıldığı belirtilirken; dönüşüm alanlarının doğru hesaplamalar yapılmadan aceleyle ilan edildiği ve bu konuda bütüncül bir yaklaşıma ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir. Ortaya çıkan durumda anlaşmazlıkların ilçe belediyelerine yansıdığı ve konu gerçekten afet riski ise bu durumun kabul edilemeyeceği söylenmiş ve şu şekilde görüş belirtilmiştir:

İlan edilen riskli alanlar gerçekten riskli mi? Mimarlar Odasının bir çalışması vardı bununla alakalı: gerçekten riskli alanlar ile riskli alan edilen alanlar örtüşmüyor. Rant odaklı ve hızlı dönüştürülebilir alanlara yöneliyor. Temel mantıkta hata var. Rant değil can güvenliği üzerine bir sistem kurulmalı. (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022)

Orhantepe’de 49 hektarlık bir alanda dönüşüm olduğu ve Bakanlık tarafından bu alanının uygulama alanı ilan edilerek 1.75 emsalin 3 yıl içerisinde ada bazında birleşme olursa 2.05’e çıkarılacak şekilde plan yapıldığı ifade edilmiştir. Bakanlığın plan notları üzerinden yaptığı düzenlemede, 2000 yılı sonrası ruhsatı olanların dahil olması zorunlu olmamakla birlikte boş parseller de imar artışından yararlanamamaktadır. 2019’da kendiliğinden çöken Yeşilyurt Apartmanı’nın bulunduğu bu alanda bakanlık riskli yapı tespit raporlarından ücret almamış, vatandaş yapımı da devlet sağlayacak sandığı için çok fazla başvuru olmuştur. Plan notlarına göre; bir ada tüm binalarıyla dönüşürse ve 3000 m<sup>2</sup>’yi geçerse 0.50, 10 parsel birleşirse 0.50, ada tüm binalarıyla dönüşürse ve 5000 m<sup>2</sup>’yi geçerse 0.75 ek emsal verilerek dönüşüm teşvik edilmiştir. Vatandaşlar 3 yıl içerisinde dönmek koşuluyla bu emsallerden yararlanma şansı kazanmıştır. Bu kapsamda TOKİ ile anlaşmaların olduğu, kira yardımının 48 aya uzatıldığı ve dönüşüm sürecinin devam ettiği ifade edilmiştir (İ. G. Eraslan Baybora; A. N. Sezen ve M. Akdağ, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022). TOKİ’nin KIPTAŞ ya da benzer firmalara göre daha güçlü bir konumda olduğu ifade edilmiş bunun sebebinin KIPTAŞ gibi firmaların da kar amaçlı bir yapıya sahip olmaları olduğu belirtilmiştir. Bu durum “İstanbul Yenileniyor” kapsamında doların yükseldiği dönemde KIPTAŞ’ın teklif veremediği ifade edilerek örneklendirilmiştir (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

2020 Yılı Faaliyet Raporu’na göre; 2020 yılında Kartal’da 337 riskli yapı dosyası onaylanmış, 265 adet tebligat işlemi gerçekleştirilmiş, 340 adet Yanan Yıkılan Yapılar Formu düzenlenmiştir. Kira yardımına müracaat eden 28.782 kişinin işlemi yürütülürken pay satışına ilişkin 5 adet başvuru gerçekleşmiş; 53 riskli yapının tespiti yaptırılmıştır. Yıkılmayan 9 adet boş ve riskli binaların yıkımı yapılmıştır (Kartal Belediye Başkanlığı, 2021a). İlçede tespit edilen toplam riskli yapı sayısı 2022’de 30 adet olmak üzere toplamda 4057’dir. Riskli yapıların yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



**Şekil 4.41** : Kartal ilçesi yıllara göre riskli yapı sayısı, Kartal Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

İlçede kira yardımları için Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’ndan aktarılan kaynak miktarlarının yıllara göre dağılımı aşağıdaki grafikte yer almaktadır.



**Şekil 4.42** : Kartal ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’ndan kira yardımları için ayrılan kaynak miktarı, Kartal Belediyesi’nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kartal Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı’nda “kentsel dönüşüm süreçlerini mevzuata uygun gerçekleştirmek” hedefi belirlenmiş ve belirlenen hedef için 2.090.000,00 TL maliyet tahmini yapılmıştır (Kartal Belediye Başkanlığı, 2019). 2022 Performans Programı’nda ise aynı hedef kapsamında sahipleri tarafından yıkılmayan boş ve riskli yapıların yıkılması 250.000,00, 6306 sayılı kanun kapsamında riskli yapı tespitinin yaptırılması 650.000,00, riskli alan (ETAP 1 ve ETAP 2) plan çalışmalarının yürütülmesi 300.000,00 ve dönüşüm odaklı plan çalışmaları için gerekli bilgi, belge, veri ve teknik desteğin sağlanması 37.000,00 TL olacak şekilde 2022 yılı için toplam kaynak ihtiyacı 987.000,00 TL olarak belirlenmiştir (Kartal Belediye Başkanlığı, 2021b).

Yoğun olarak riskli yapı dönüşümünün gerçekleştiği ilçede; 2019'un şubat ayında Orhantepe'de Yeşilyurt Apartmanı isimli bir binanın kendiliğinden yıkılması sonucu 21 kişinin hayatını kaybetmesinin bu konuda bir kırılma noktası olduğu ifade edilmiştir. Riskli yapı dönüşümü süreçlerinde en fazla tahliye konusunda sorun yaşandığı ifade edilmiştir. Riskliliği kesinleşen yapıların tahliye ve yıkım süreçlerinde 6 müdürlüğün birden koordine bir şekilde görev aldığı belirtilmiştir. Zabıta Müdürlüğü maliklere yerinde tebliğ tebellüğ, altyapı bağlantılarının kestirilmesi, gerektiğinde ilçe emniyet tedbirlerini aldırarak, tahliye sonrası tutanak tutmak görevlerini üstlenirken; Sivil Savunma Uzmanlığı tahliye zamanlarında yerinde koordinasyonu sağlamakta, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü tahliye sırasında personel bulundurmakta, Destek Hizmetleri Müdürlüğü gerektiğinde eşyaların taşınması için araç/gereç/personel temini, bağımsız birimin açtırılması için çilingir tahsisi, taşınacak malzemelerin demonte edilmesi, eşyalar için depolama yeri veya yediemin tesisini sağlamakta, Hukuk İşleri Müdürlüğü bağımsız bölümün çilingirle açılması ve eşyaların farklı yerde muhafaza edilmesi durumunda tutanak tutulması için personel bulundurmakta, Temizlik İşleri Müdürlüğü ise eşyaların taşınmasından sorumlu personel bulundurmaktadır (M. Akdağ, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

Yapılan görüşmede kentsel dönüşüm süreçlerini olumsuz etkileyen faktörler; halkın ekonomik olarak güçlü olmaması, süregelen imar ve siyaset problemleri olarak ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra kentsel dönüşümün finansal olarak yeterince desteklenmediği, vatandaşın finanse etmesinin de zor olduğu ifade edilirken;

Mevcut durumda 1150 lira kira yardımı var 18 ay ödeniyor sonra sen sağ ben selamet o bina tekrar yapıldı mı insanlar ne yaptı bakılmıyor. Deprem vergisi ödüyoruz mesela onunla bir fon oluşturulabilir ya da sosyal konut yapılabilir. En azından geçici süreli barınmak için sosyal konutlar kullanılır, o süre zarfında da insanların binaları yenilenir. (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022)

şeklinde görüş belirtilmiştir. 6306 sayılı kanunla bazı finansal desteklerin sağlandığı ama yeterli olmadığı söylenmiştir. Özellikle finansal sıkıntıların süreçleri duraksattığı ifade edilirken; eskiden müteahhitlerin taşınma, ekstra kira yardımı vb. maliyetleri üstlendiği fakat şimdi ekonomik belirsizliklerden dolayı ekstra masrafa girmek istemedikleri belirtilmiştir. Kredi desteğinin de kısıtlamaları ve şartlarının çok fazla olduğu, muafiyetlerin firmaya sağlandığı ve dolayısıyla finansal desteklerin yeterli olmadığı ifade edilmiştir. Bu ekonomik belirsizlikler ile birlikte sorunların her açıdan daha fazla hissedilmeye başlandığı ifade edilmiş ve bu durum şu şekilde

örneklendirilmiştir: “Mesela yıkılması gereken bina var. Vatandaş ev bulamamış eşyalarını bırakıp çıkıyor, bir akrabasında kalıyor. Bu eşyaların yediemin deposuna götürülmesi lazım. Bunun ihalesi olmalı. Bir sürü sorun ve iş yükü ortaya çıkıyor.” (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

Yeşilyurt apartmanının yıkılmasıyla birlikte vatandaşın panik olma durumunun da söz konusu olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte, vatandaş standart riskli yapı tespitinin yanı sıra bir de belediyeye, bakanlığa, CİMER’e dilekçe yoluyla ya da sosyal medya üzerinden gelen ihbarların olduğu ifade edilmiştir. İhbar, şikayet ve talep ile vatandaşların binamız depremde hasar gördü belediyeden gelip baksınlar mantığıyla hareket ederek belediyeye müracat ettikleri ifade edilmiştir. Belediye olarak bu ihbarları ciddiye aldıkları ve bina teknik olarak incelenince de 2018’den önce yapıldıysa (2018 deprem yönetmeliği dikkate alındığı için) %99 oranında riskli çıktığı söylenmiştir. Bu durumu izleyen süreç şu şekilde özetlenmiştir: “Dolayısıyla tapuya şerh düşülüyor, tebligat yollanıyor, yıktırma için kolluk kuvvetleri sürece dahil oluyor; kira yardımı, yapım, pay satış, müteahhit yapamadıysa da fesih gibi süreçler birbirini takip ediyor. Vatandaş bunun sonuçlarını bilmeden bilinçsizce talepte bulunuyor. Sonra da bir dirençle karşılaşıyoruz.” Bu konunun belediyece dikkate alınmasının sebebi;

Resmi bir başvuru olduğu için değerlendirmek zorundayız çünkü yarın öbür gün o bina da yıkılsa sorumlu biz oluruz. Yeşilyurt Apartmanı’nda mesela bina 1992’de ruhsat almış 1995 yılında çatının kapanarak inşaatının tamamlandığı görülüyor, arada kaçak katlar atılmış tabi. Burası ile ilgili hiçbir ihbar gelmemiş. Ama tüm mühendisler yargılanıyor konu ile ilgili. 1992 doğumlu bir arkadaş var mesela yargılananlar arasında. Bu mühendis nasıl 92-95 yılları arasında yapılmış bir binadan sorumlu tutulabilir? Sayılı mühendis var zaten belediyede, 8-9 kişinin tüm ilçede bina bina kontrol yapması mümkün değil. Yeşilyurt Apartmanı’ndan sonra resen işlem yapıyoruz biz de dolayısıyla. Biz sorumlu tutulduğumuz için ihbarları ciddiyetle değerlendiriyoruz. (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022)

şeklinde açıklanmıştır. Bununla birlikte sürecin bazı vatandaşlar tarafından suistimal edildiği, aralarında husumet olan vatandaşların birbirlerini şikayet ettikleri ya da evden çıkarılan bir kiracının ev sahibini şikayet ettiği durumların yaşandığı, bu kapsamda da riskli yapı işlemlerinin mağduriyetlere yol açtığı ifade edilirken belediyenin şahsi çıkarlar ve kötü niyetli çabaların aleti haline geldiği belirtilmiştir. İhbarlarda malik olma koşulu bulunmadığı sadece öncelik yapı malikinde olduğu için bu tarz konuların çok fazla yaşandığı söylenmiş ve örnek verilmiştir: “Daha geçen

yaşlı bir amca geldi. Çok çaresizdi, ağlıyordu. Mecbur bırakılmış ama finansal olarak karşılayabilecek durumda da değil. İnsanlar bu şekilde mağdur ediliyorlar. Barınma ihtiyacını karşılayamıyoruz.” (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

Kentsel dönüşüm süreçlerinde sorumlulukların düzgün paylaşılmadığı, vatandaşın mutlaka kendi binasından sorumlu olmasının sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Kaçak katlardan mühendisin değil vatandaşın sorumlu olması gerektiği, vatandaşın işin içinden sıyrılarak suçun kamuya atılmasının doğru olmadığı belirtilmiştir. Bu konuda “Vatandaşın kanuna aykırı davranıp kaçak yapılaşmasını affediyoruz ama dönüşüm sürecinde finansmanı sen çöz diyoruz. Bu suçun da bir cezası olmalı ve kentsel dönüşümüne kaynak olmalı” şeklinde görüş belirtilmiştir (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

İlçede 5000’e yakın riskli yapı yıkıldığı ama çok daha fazlasının olduğu ifade edilmiştir. Sürecin tamamı düşünülmeden, planlanmadan aciliyetle kanunlar çıkarılarak ilerlemesi, yasal altlıkların yetersiz olması, ekonomik tablonun belirsizliği gibi durumların dönüşümü olumsuz etkilediği söylenmiştir. Dönüşüm konusunda merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrımı olmadan siyasetin alet edilmediği bir sistem geliştirilmesi gerektiği, bu konunun aciliyeti olan bir mesele olmasından dolayı oy getirecek bir konu olarak ele alınmaması gerektiği ifade edilmiştir. Yerel yönetimler ve merkezi yönetimin birbiriyle çatışması sonucu asıl soruna odaklanılmadığı, kentsel dönüşümün gerektiği gibi fonlanamadığı ifade edilmiştir. Bazı finansal desteklerin bulunmasının iyi olduğu ama bütüncül bir senaryonun gerekli olduğu ifade edilmiştir (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

Vatandaşın imar artışı ile dönüşümü talep ettiği;

Mevcutta nasılsa Uğur Mumcu’da yine o şekilde dönüşüm senaryosu var. 10 kat 30 bağımsız birim. Vatandaş onda da imar artışı olsun müteahhite ne pay vereceğiz diyor. Bir yandan alan değişmesin istiyorlar çünkü donatısı yüksek güzel bir yaşam alanı ama diğer yandan da imar artışı istiyorlar. Hepsi finansal odaklı. (İ. G. Eraslan Baybora, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022)

ifadeleri ile örneklenerek açıklanmıştır.

2020 Yılı Faaliyet Raporu’nda doğal, fiziki ve yapısal analizler için gerekli verilerin İmar ve Şehircilik Müdürlüğü, Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü ve İstanbul Büyükşehir

Belediyesi Deprem ve Zemin İnceleme Müdürlüğü'nden toplanmasıyla Kartal ilçesi için Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlandığı ifade edilmiştir (Kartal Belediye Başkanlığı, 2021a). Yapılan görüşmede strateji belgesinin bir makro karar olarak değerlendirildiği ve bu kapsamda işgücü ve veri kaynağının daha fazla olması sebebiyle belgenin Plan ve Proje Müdürlüğü tarafından hazırlanmasına karar verildiği ifade edilmiştir. Belgenin kısa bir sürede tamamlanmasının sağlıklı olmadığı ve bir strateji oluşturulabilmesi için sürecin sindirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu konuda “99 depreminden bu yana 23 sene geçmiş fakat hala aceleyle davranılıyor. Daha bütüncül düşünülerek ele alınsaydı bu sorun çözülebilirdi. Yine çözülebilir ama o anlayışın oluşması lazım.” şeklinde görüş belirtilmiştir. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi oluşturulduktan sonra belirlenen alanlara yönelik herhangi bir çalışma yapılmadığı, riskli yapı ihbarlarına zor yetiştirildiği ve mevcut riskli alanlardaki dönüşüm süreçlerinin tamamlanamadığı, bu sebeple de öncelikli alanlara ayrıca odaklanılmadığı ifade edilmiştir. Strateji belgelerinin faydalı ve gerçekçi olup olmadığı sorulduğunda planların bile uygulanmadığı, belgenin nasıl katkısı olacağı konusunda kaygılı olduğu ifade edilmiştir (İ. G. Eraslan Baybora; M. Akdağ, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

Plan ve Proje Müdürlüğü ile yapılan görüşmede belgenin sahaya çıkmadan eldeki verilerle hazırlandığı, bakanlığın tarifine en yakın belgenin elde edilmeye çalışıldığı ifade edilmiştir (N. Canpolat; M. Akdağ, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022). Öncelikli alanlar oluşturulurken imar planları, donatı alanları, mevcut yapılaşmanın ne kadarının planlı ne kadarının kaçak olduğu dikkate alınarak belirlendiği ifade edilmiştir. %80 oranının kaçak yapılaşmanın bulunduğu ilçede, ruhsat verisi ile mevcut yapılaşma karşılaştırılarak ve 2000 yılı öncesi yapıların riskli olduğu kabul edilerek öncelikli alanlar ortaya çıkarılmıştır. Çeşitli kriterlerin karşılaştırılması sonucu 1 km aralıklarla 100 hektar büyüklüğünde karelej matrisi oluşturulmuş ve 3 öncelikli alan ortaya çıkmıştır. Daha sonra mahalle bazında önceliklendirme şeklinde de ifade edilen öncelikli alanların daha çok kaçak yapıların yoğunlaştığı alanlar olduğu tespit edilmiştir (M. Akdağ, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

Belgedeki finansal modelin belirlenmesi kısmının yetersiz olduğu belirtilmiş, varsayım üzerinden literatürlerin incelendiği ama etkili bir finansal model olmadığı belirtilmiştir. İstenenlerin yapılması gerektiği ama bu şekilde yapılmasının zor olduğu söylenirken; bu konuda üniversitelerinde dahil olduğu bir çalıştay



yapılmasının yararlı olabileceği dile getirilmiştir. Belgenin kontrol aşamasında neye göre kontrol edildiğinin belirsiz olduğu ifade edilirken, nazım imar planının İBB tarafından hazırlandığı dolayısıyla strateji belgesinin belirlenmiş üst kararlara göre hazırlandığı için neyi değiştireceği konusunda emin olunmadığı söylenmiştir. Kentsel dönüşüm stratejisinin planlamadan ayrı düşünülmemesi gerektiğinin yanı sıra eldeki verilerin de sağlıklı olması gerektiği söylenmiştir. Bu konuda çoğu ilçe belediyesinin ihale yoluyla belgeyi yaptırdığı ifade edilmiş, kendilerinin ise süre isteyip bir yıl sonrasında verdikleri belgede bakanlığın vatandaş talebi için anket, finansal model, takvim konusunda eksiklikler olduğunu belirtmesi üzerine belgenin tekrar hazırlandığı söylenmiştir. Bununla birlikte, müdürlük faaliyetleri için bile personel sayısının yetersiz olduğu, bütçe olmadığı için personel alınamadığı dolayısıyla ne bütçe ne personel ne de zamanın yeterli olmadığı ifade edilmiştir. Teknik sorunlar ve veriye ulaşma konusundaki sıkıntılar sebebiyle analizlerin yapılamaması sonucu çözüme ulaşmanın da zorlaştığı belirtilmiştir (M. Akdağ, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022). Belgenin hazırlanmasının ne gibi katkıları olduğu sorulduğunda toplu envanter çalışmasının elde edilmesi, eksikliklerin tanımlanması, riskli yapılar verisinin oluşturulması şeklinde cevap verilmiştir.

6306 sayılı kanun kapsamında gerçekleştirilen dönüşüm süreçlerindeki güçlü ve fırsat olarak değerlendirilebilecek konular; kanunun keskin, çok net ve yaptırımı kuvvetli bir kanun olması, riskliliğin net bir şekilde ifade edilmesi, finansal desteklerin bulunması, yenilemeyle birlikte risklerin azaltılması, binaların çökmesi ya da deprem gibi faktörün süreci tetikleme şeklinde sıralanmıştır. Süreçlerde ortaya çıkan olumsuz durumlar ise; kanunun nasıl kullanıldığı konusunda açıklıkların olması, vatandaşın kötü niyetli ihbarlarının süreci sabote ederek risklilik önceliğinin kaybolmasına yol açması, yapılarda mühendislik, bilim ve teknik ile ilgili kuralların çok gözardı edilmiş olması, işlemleri destekleyecek yasal mevzuatın eksik olması, yıkım mevzuatının olmaması, siyasi otoritelerin çıkar ve rant beklentileri, vatandaşın 6306 sayılı kanunu algılama biçimi, kira yardımlarının yetersiz olması ve zam yapılmaması, belirsiz ekonomik yapı, sürecin mülkiyet kaybı vb. mağduriyetlere yol açması olarak özetlenmiştir. Kentsel dönüşümün geniş kapsamı ve süreçte ortaya çıkardığı iş yükü düşünüldüğünde tamamen yerel yönetime yüklenmesinin doğru olmayacağı ifade edilmiştir (İ. G. Eraslan Baybora; A. N. Sezen, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

Kentsel dönüşüm kapsamında yapılan çalışmalardan biri de plansız alanların planlı hale getirilmesi konusundaki çalışmalar olduğu ve şuanda tüm planların meclise gönderilmiş olduğu ifade edilmiştir. Yapılan görüşmede, donatı alanlarında bile bina olduğu rezerv alanların gerekli olduğu, boş alan olmadığı belirtilmiştir. İmar artışı ile dönüşüm sağlanırken donatı alanlarının da sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, riskli yapı dönüşümü ile yapılan yeni yapıların da dayanıklı olup olmadıkları konusunun ayrıca kritik olduğu belirtilmiştir (İ. G. Eraslan Baybora; M. Akdağ, kişisel görüşme, 27 Ocak 2022).

Sonuç olarak, 6306 sayılı kanun kapsamında yoğun bir şekilde riskli yapı ve riskli alan dönüşümü yapılan Kartal ilçesinde, kentsel dönüşüm süreçleri ile ilgili olarak birçok deneyim kazanılmış, karşılaşılan sorunların ancak bütüncül bir politika yaklaşımı ile çözülebileceği ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm finansmanının vergilerin kullanımı ile daha etkin bir hale getirilmesi gerektiği, dönüşüm konusundaki sorumlulukların merkezi yönetim, yerel yönetim ve vatandaş arasında doğru bir şekilde paylaşılması gerektiği ifade edilmiştir.

#### **4.3.15 Tuzla Belediyesi derinlemesine mülakat görüşmesi**

Tuzla ilçesi İstanbul'un en doğusunda Anadolu yakasında yer almakta; doğusunda Kocaeli ili, batısında ve kuzeyinde Pendik ilçesi, güneyinde ise Marmara Denizi ile çevrilidir. İlçede 17 mahalle bulunmakta ve toplam 273.608 kişi yaşamaktadır (TUİK, 2022). İlçelerin hasargörebilirlik sıralamasına göre 15. sırada bulunan Tuzla'da (İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi, 2015) afet riski kapsamında kentsel dönüşüm faaliyetleri gerçekleştirilmektedir.

Tuzla Belediyesi ile yapılan derinlemesine mülakat görüşmelerine göre, ilçedeki kentsel dönüşüm çalışmaları Plan ve Proje Müdürlüğü'ne bağlı olarak faaliyet gösteren Kentsel Dönüşüm Şefliği bünyesinde yürütülmektedir. Kentsel Dönüşüm Şefliği'nin amacı ilçe halkına güvenli ve sürdürülebilir yaşamsal mekânlar oluşturmak olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, 6306 sayılı yasaya bağlı olarak yapılan faaliyetler ile ilçe genelinde yaşanılabilirlik kalitesi yüksek mekânların oluşturulması ve sağlıklı, refah düzeyi yüksek, güvenli bir çevrenin oluşturulması hedeflenmektedir (Tuzla Belediye Başkanlığı, 2021).

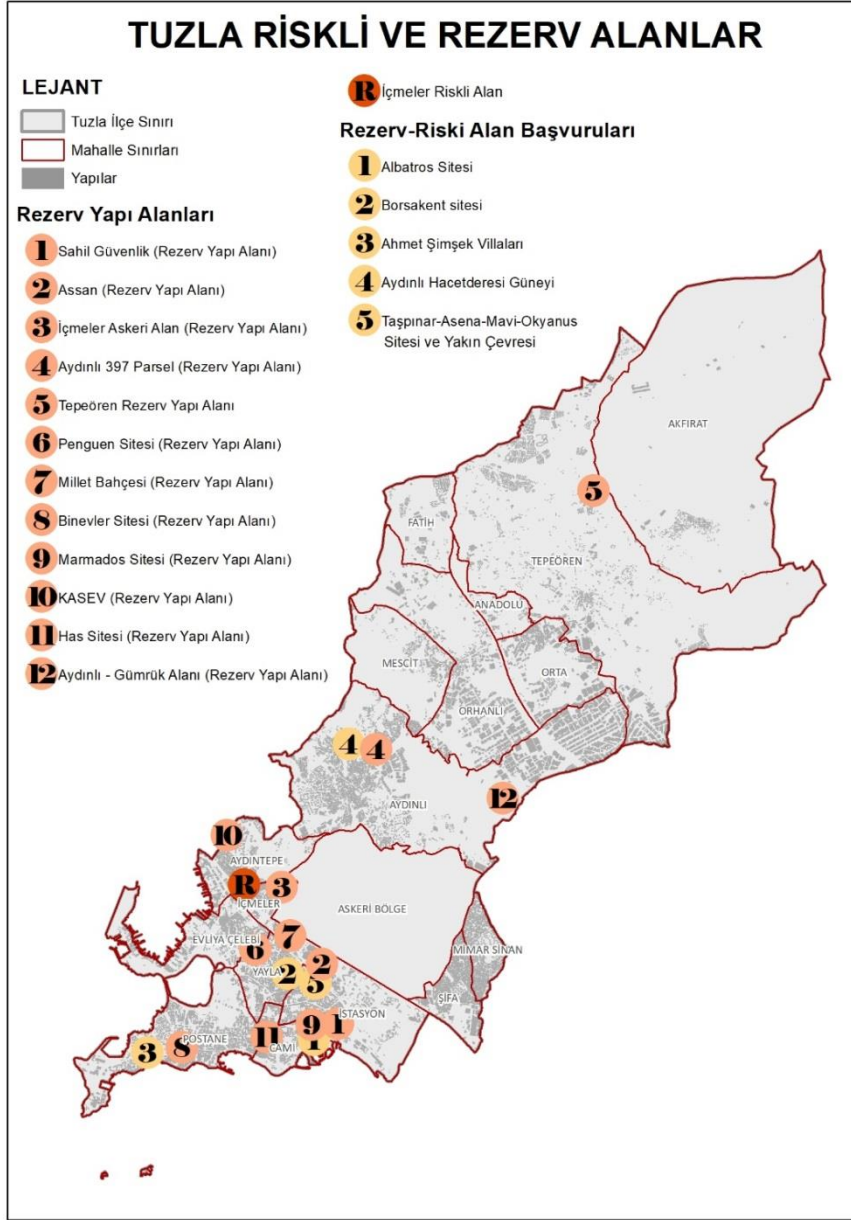
Tuzla'da 5393 ya da 5366 sayılı kanuna göre uygulanan herhangi bir dönüşüm projesi bulunmamaktadır. Görüşmede; kentsel dönüşüm faaliyetlerinin 6306 sayılı

yasa kapsamında gerçekleştirildiği ve bu yasanın tercih edilme sebebinin kira yardımı, faiz desteği, çeşitli teşvik ve harçlardan muafiyetler sunması olduğu ifade edilmiştir (E. Alpat; F. Çelebi; S. Doğan ve K. M. Doğan, kişisel görüşme, 10 Ocak 2022). İlçedeki kentsel dönüşüm faaliyetlerinin finansal olarak merkezi hükümet tarafından desteklenen kanun kapsamında yürütüldüğü görülmektedir.

İlçe sınırları içinde 1 riskli alan ve 12 rezerv yapı alanı bulunmaktadır. Riskli alanlar için bazı proje çalışmaları yapılırsa da onaylanan ya da tamamlanmış herhangi bir proje bulunmamaktadır. Herhangi bir projenin onaydan geçmesi halinde; İLBANK A.Ş. vb. kurumlar aracılığıyla bir şekilde finansman oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir.

Mevcut durumda onaylanmış olan tek riskli alan İçmeler Riskli Alanı'dır. 2013 yılında riskli alan ilan edilen 1861,90 m<sup>2</sup> büyüklüğündeki bölgede 36 adet yapı bulunmaktadır. Yapıların 79 tanesi konut, 109 tanesi ticari bölüm olmak üzere toplam 188 adet bağımsız bölüm içermektedir.

Riskli yapı ya da rezerv yapı alanlarının ilanı gerçekleştirildikten sonra, ilan edilen alan için plan değişikliği süreçleri başlamaktadır. Bu konudaki çalışmalar riskli rezerv/yapı başvurusu, alanın ilan edilmesi ve plan değişikliğinin yapılması şeklinde ilerlemektedir (B. Ünal, kişisel görüşme, 10 Ocak 2022). Tuzla'da riskli/rezerv yapı alan ilanı sonrası plan değişikliği süreci tamamlanan 4 adet ve plan değişikliği süreci devam eden 5 adet alan bulunmaktadır. Başvuruda bulunan alan sayısı ise 5'tir. Tuzla'da bulunan riskli ve rezerv yapı alanları ile başvurusu yapılan riskli/rezerv yapı alanlarının mekansal dağılımı aşağıdaki görselde yer almaktadır.

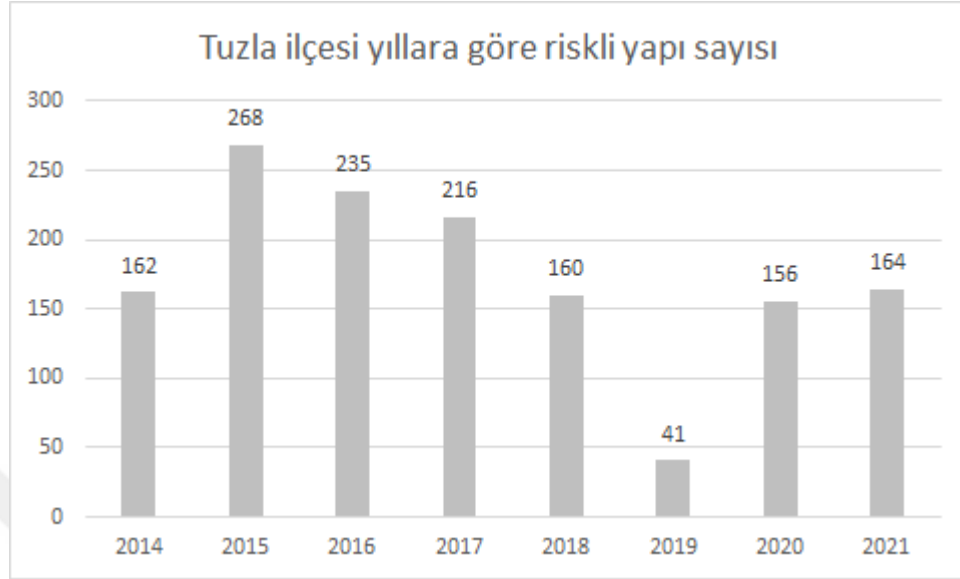


**Şekil 4.43 :** Tuzla riskli ve rezerv yapı alanları, Tuzla Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tuzla ilçesi'nde, öncelikli olarak, E-5 altı, Alüvyon zemin özelliği gösteren ve sivilaşma riski yüksek olan, nüfus yoğunluğu yüksek ve ömrünü tamamlamış binaların fazla olduğu bölgeler olan Evliyaçelebi, Yayla ve İstasyon mahallelerin kuzey kesimlerinin dönüşmesi gerektiği düşünülmektedir.

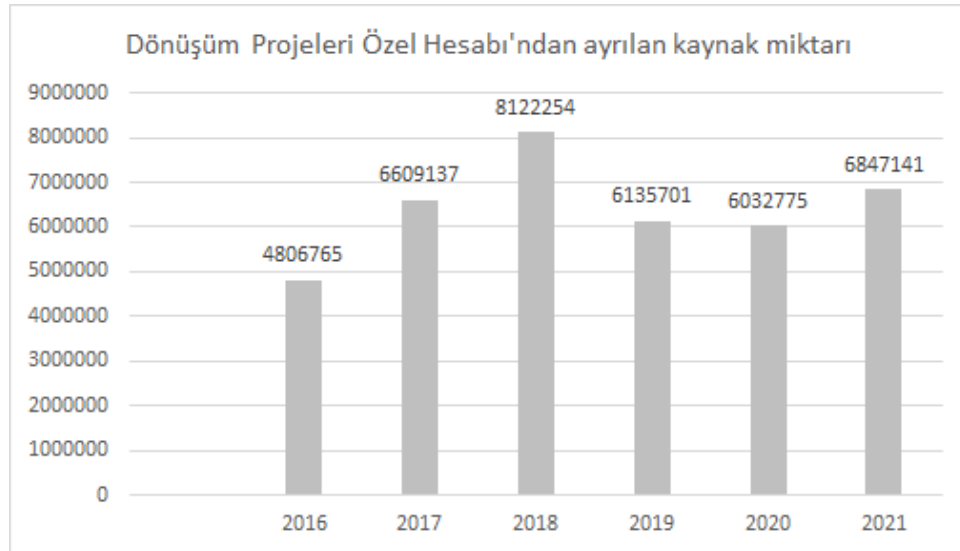
17.03.2014 tarihli Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yetki Devri Genelgesi ile riskli yapı tespit işlemleri İstanbul ilinde ilçe belediyelerine devredilmiştir. Tuzla'da, 2014 öncesi il müdürlüklerinden devredilen 118 adet ve İçmeler Riskli alan içerisinde bulunan 36 adet riskli yapı da dahil edildiğinde, toplam riskli yapı sayısı 1559'dur.

2014 sonrası ve riskli alan dışında kalan 1405 riskli yapının yıllara göre dağılımı aşağıdaki görselde yer almaktadır. 2022 yılında tespiti yapılan riskli yapı sayısı 3 adettir (10.01.2022).



**Şekil 4.44 :** Tuzla ilçesi yıllara göre tespiti yapılan riskli yapı sayısı, Tuzla Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Riskli yapı dönüşümlerine katkı sağlayan en önemli etken 6306 sayılı kanun kapsamında sağlanan finansal desteklerdir. Bu kapsamda, Tuzla Belediye'sine Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı aşağıda verilmiştir.



**Şekil 4.45 :** Tuzla ilçesi Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan aktarılan kaynak miktarı, Tuzla Belediyesi'nden elde edilen veriler kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tuzla Belediyesi'nin kentsel dönüşüm faaliyetlerinden biri de uzlaşma süreçlerinin kolaylaştırılması konusundaki çalışmalarıdır. Başkan görüşmeleri ile vatandaşlarla bir

araya gelinerek, belediyenin iştirak şirketleri ile anlaşmaları konusunda yönlendirmeler yapılmaktadır.

İlçede birçok eski sitenin dönüşümü gerçekleşmiş, plan şartları ve maliyet açısından müteahhitlerin teklif vermediği siteler ve binaların dönüşümü tamamlanamamıştır. 6306 sayılı kanunun çıkarılmasından günümüze kadar, alan bazlı dönüşümden ziyade bina bazlı dönüşümler gerçekleştirildiği için, dönüşüm yapılması gereken alanlarda yeni binaların yapılmış olması; alan bazlı dönüşümde maliyeti artıran bir sorun olarak değerlendirilmektedir.

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlama çalışmalarında önceliklendirme açısından ilçenin E-5 altı bölgesine önem verilmiş; beklenen büyük İstanbul depremine kaynak olacak fay bölütüne yakınlık (1015 km) dolayısıyla oluşacak deprem ivme büyüklüğü ve sıvılaşma riski göz önünde bulundurulmuştur. Ayrıca bu bölgenin ilçe genelinde en yoğun nüfusu barındırdığı ifade edilmiştir.

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanırken zemin ve yapı kalitesi çok düşük 6 bölge ve 10 site ile ilgili öneri proje çalışmaları hazırlanmıştır. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nde, genel olarak, gecekonduların bulunduğu, içerisinde bulunan birçok yapının ömrünü tamamlamış olduğu ve mülkiyet sorunlarının çözümlenemediği bölgeler kentsel dönüşüm alanı olarak önerildiği görülmektedir. Belirlenen öneri kentsel dönüşüm alanlarına yönelik genel fizibilite çalışmaları yapılmış ve projelerin karlılık oranları hesaplanmıştır. Karlılık oranı ile iyi bir finansal dönüş sağlayan projelerin hem özel sektör hem de kamu eliyle uygulanabilme olasılığının fazla olduğu belirtilmiştir. Mevcut inşaat alanı güncel imar durumuna göre hesaplandığında arz talep dengesini karşılamayan ve birlikte muhtemel oluşacak karlılık oranının sağlanmadığı alanlarda; alternatif plan değişikliğine göre ya da parseller tevhid edilerek proje tasarlanmıştır. Buradaki amaç arz talep dengesini sağlamak ve artı konut stoğunu arttırmak olmuştur.

Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlamanın ilçe belediyesine ne gibi katkısı olduğu sorulduğunda; yapıların takip edilmesi ve bilgilerin güncellenmesi konusunda fayda sağladığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte, çok kapsamlı bir çalışma olmadığı, hazırlanan belgenin daha çok kentsel dönüşümün fiziksel boyutu ile sınırlandırılmış olduğu ifade edilmiştir. Strateji belgesinin tesliminden sonra Bakanlık tarafından herhangi bir değişiklik veya yönlendirme olup olmadığı sorusuna; bazı eksik verileri

talep etmek için geri dönüş yaptıkları söylenmiştir. Bu verilerin de fiziksel yapıya dayanan analizler olduğu ifade edilmiş; bakanlığın gerçekten yol haritası olabilecek şekilde bir belge hazırlanmasına yönelik yerel yönetimlere sunduğu rehberliğin yeterli olmadığı söylenmiştir. Belgenin nasıl hazırlanması gerektiğine yönelik rehberlik sadece içerik ile sınırlı ve yetersizdir. Sosyoekonomik yapı, insanların ekonomik gücü, istihdam vb. analizler yapılmadığı için; hazırlanan belgeler yol haritası oluşturmak için yeterli olmamakta, gerçekçi bir rehberlik sunmamaktadır. İlçe belediyesinin kentsel dönüşüm çalışmalarını önceliklendiren durum ise riskli alan başvurusu kabul edilen alanlar olmaktadır. Riskli binaların ve riskli alanların yoğun olduğu bölgeler öncelik kazanmaktadır. Sosyal (alt gelir grubu) ve fiziksel (yapı ömrü tamamlanan alanlar) açıdan kenti tehdit eden alanlar önceliklendirilmekle birlikte, bu konuda sosyal değerlendirmeleri de içeren kapsamlı bir çalışma yapılmamaktadır. Uygulamaların daha çok yıkılan yapının kaç m<sup>2</sup> olacağı ne 2+1 mi 3+1 mi olacağı gibi mekansal çözümlere odaklandığı ifade edilmiştir. Kentsel dönüşümün alan bazlı ele alınması; istihdam, yeşil alan miktarı vb. iyileştirmeleri amaçlayan uygulamalar şeklinde gerçekleştirilmesinin önemi vurgulanmıştır.

Bu konudaki en önemli kısıtlayıcının finansman olduğu ifade edilmiştir. Kentsel dönüşüm projeleri için finansman yetersiz kalmakta ve süreçlerin finansman olmaması sebebiyle ya başlayamamakta ya da yarıda kalmaktadır (S. Doğan, kişisel görüşme, 10 Ocak 2022).

Yapılan görüşmede 6306 sayılı kanunun sunduğu kredi desteği, kira yardımı, muafiyetler gibi finansal desteklerin kentsel dönüşüm faaliyetlerini hızlandıran bir katalizör görevi gördüğü fakat genel olarak finansman yetersizliğinin kentsel dönüşüm çalışmalarını sınırladığı tespit edilmiştir.

Kentsel dönüşüm süreçlerinde sorunlara yol açan konular; mevzuattan kaynaklanan uzun ve yıpratıcı hukuki süreçler, gerekli bilgi ve veritabanına ulaşma konusunda kurumlar arası entegrasyon eksikliği (özellikle Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı) (bu da süreci yavaşlatıyor) ve satış fesih işlemlerinin uzun sürmesi olarak ifade edilmiştir (K. B. Doğan, kişisel görüşme, 10 Ocak 2022). Politikanın bu şekilde devam etmesi; “Finansman yetersizliği sebebiyle dönüşüm faaliyetlerinin bina bazındaki dönüşüm uygulamalarıyla sınırlı kalması ve sosyal dokunun parçalanmasına yol açacaktır. Bina bazındaki uygulamaların kentte yaşam kalitesini

arttırma yönünde bir katkısı bulunmamaktadır” (K. B. Doğan, kişisel görüşme, 10 Ocak 2022).

Özet olarak, Tuzla’daki kentsel dönüşüm çalışmaları 6306 sayılı kanun kapsamında gerçekleştirilen riskli yapıların dönüştürülmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Riskli ve rezerv yapı alanlarına yönelik projelendirme çalışmaları yapılsa da uygulamaya yönelik herhangi bir faaliyet gerçekleştirilmemiştir. Bunun en önemli nedenlerinden biri finansmanın yetersizliği olmuştur. Süreci yavaşlatan veya durduran birçok sorunun olduğu kentsel dönüşüm politikasının daha iyi bir rehberlik ve kaynak yönetimi ile birlikte kapsamlı bir şekilde ele alınması gerekliliği vurgulanmıştır. Strateji belgelerinin hazırlanması ile güncel verilerin elde edilmesi sağlansa da yol gösterici olma açısından belgelerin tek başına yeterli olmayacağı, öncelikli alan belirleme konusunda daha kapsamlı çalışmaların yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Kısıtlı kaynakların ilçe belediyesinde yürütülen öncelikli alan belirleme, proje gerçekleştirme gibi çalışmaları sınırlandırdığı görülmektedir.

#### **4.4 SWOT Analizi**

Araştırma kapsamında gerçekleştirilen derinlemesine mülakat görüşmeleri sonucunda, merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinde kentsel dönüşüm ile ilgili görev yapan kişilerin söylemleri dikkate alınarak bir SWOT analizi yapılmıştır. Kurumların kentsel dönüşüm deneyimleri ve finansmanın yönetimi konusundaki düşünceleri ile oluşturulan SWOT analizi kapsamında güçlü, zayıf yönler ile potansiyel fırsat ve tehditler ayrı başlıklar altında değerlendirilmiştir. Yapılan görüşmelerde belirtilen görüşler sınıflandırıldığında dört temel konunun ön plana çıktığı görülmüştür:

- Kurumsal kapasite ve kurumlar arası ilişkiler
- Politika yaklaşımı, elde edilen deneyim ve mevzuat
- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri
- Finansal faktörler ve Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı

Bu kapsamda, merkezi yönetim ve yerel yönetim görüşmeleri sonucu ortaya çıkan SWOT analizleri aşağıdaki şekillerde yer almaktadır.





## GÜÇLÜ YANLAR

**KURUMSAL KAPASİTE VE KURUMLAR ARASI İLİŞKİLER**

- Bakanlığın kentsel dönüşüm konusundaki hassasiyetin farkında olması ve tarafsız bir tutum sergilemesi

**POLİTİKA YAKLAŞIMI, ELDE EDİLEN DENEYİM VE MEVZUAT**

- Bakanlığın kentsel dönüşüm konusunda sahip olduğu deneyim
- Bakanlıkta oy kaygısı bulunmaması
- Yeşilyurt Apartmanı'nın kendiliğinden çökmesi sonucu bakanlığın kentsel dönüşüm yaklaşımının değişmesi ve kentsel dönüşüm konusunda zihinsel bir dönüşümün hedeflenmesi
- Yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm sorumlulukları konusunda farkındalık oluşturmak istenmesi

**KENTSEL DÖNÜŞÜM STRATEJİ BELGELERİ**

- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin bütüncül planlama yaklaşımına sahip olması
- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanması konusunda net bir iradenin oluşturularak belgenin bir ön koşul olarak kabul edilmesi

**FİNANSAL FAKTÖRLER VE DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI**

- Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'nın oluşturulması ve kentsel dönüşüm faaliyetleri kapsamında finansmanın tek bir yerden dağıtılarak sürecin koordine edilmesi
- Kredi desteği miktarının değişen ekonomik koşullara göre güncellenerek yükseltilmesi
- Bakanlığın tek bir finansal model belirlemesi ve zemin+5 kat yaklaşımından taviz verilmemesi
- Bakanlığın TOKİ ve Emlak Konut ile yapım modelleri geliştirmesi
- Emsal artışı yerine borçlanmayla dönüşüm yaklaşımının benimsenmesi
- Bakanlığın kentsel dönüşümüne hem aynı hem de nakdi yardım sağlaması
- Rezerv alan ilanı ile gelir elde edilerek kentsel dönüşümüne finansman oluşturulması

\* MERKEZİ YÖNETİM GÖRÜŞMELERİNE GÖRE OLUŞTURULMUŞTUR.



## ZAYIF YANLAR

**KURUMSAL KAPASİTE VE KURUMLAR ARASI İLİŞKİLER**

- Kurumlar arası koordinasyon eksikliği
- Personel sayısının az olması

**POLİTİKA YAKLAŞIMI, ELDE EDİLEN DENEYİM VE MEVZUAT**

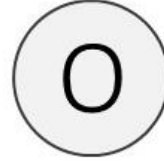
- Bakanlığın kentsel dönüşüm konusunda il veya ilçelere yönelik herhangi bir önceliklendirme çalışmasının bulunmaması
- Bakanlığın 6306 sayılı kanun kapsamı dışında 5393 ya da 5366 sayılı kanunlara göre yapılan uygulamalara hakim olmaması

**KENTSEL DÖNÜŞÜM STRATEJİ BELGELERİ**

- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin onaylanmasına ve takibine yönelik herhangi bir mevzuat altyapısının bulunmaması
- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi ile ilgili net ve stratejik bir yönlendirme modelinin oluşturulmaması

**FİNANSAL FAKTÖRLER VE DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI**

- Kira yardımı miktarının güncellenmemesi
- Kaynakların dağıtımı ve amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı konusunda herhangi bir denetim yapılmaması



## FIRSATLAR

**KURUMSAL KAPASİTE VE KURUMLAR ARASI İLİŞKİLER**

- Kentsel dönüşüm konusunda vizyon geliştirebilen yerel yönetimlerin olması

**POLİTİKA YAKLAŞIMI, ELDE EDİLEN DENEYİM VE MEVZUAT**

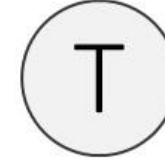
- Yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm ile ilgili sorumluluktan konusunda oluşan farkındalık ve elde edilen bilgi birikimi

**KENTSEL DÖNÜŞÜM STRATEJİ BELGELERİ**

- Hemen hemen her ilçe belediyesinin kentsel dönüşüm strateji belgesi hazırlama sürecine dahil olması
- Hazırlanan belgelerin her ilçe için bir yol haritası oluşturması

**FİNANSAL FAKTÖRLER VE DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI**

- Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan 6306 sayılı kanuna göre kira yardımları ve yapım faaliyetleri kapsamında sağlanan finansal destekler
- Riskli alanlarda kira yardımı miktarının Cumhurbaşkanlığı Oturu ile yükseltilebilmesi
- Özel sektörün kentsel dönüşüm süreçlerini kolaylaştırması



## TEHDİTLER

**KURUMSAL KAPASİTE VE KURUMLAR ARASI İLİŞKİLER**

- Her ilçe belediyesinin aynı kapasitede olmaması
- Bazı ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm konusunda bir yaklaşım veya model geliştirememesi
- İlçe belediyelerinin kentsel dönüşümüne ayırdıkları personel sayısının yetersiz olması
- Çoğu belediyede Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü bulunmaması
- İlçe belediyelerinin dönüşüm süreçleri konusundaki tecrübe eksikliği
- İkili ilişkilerin süreci domine etmesi
- Siyasetin oluşturduğu ikili yapının kurumlar arası ilişkileri etkilemesi (ilçe belediyesi-büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediyesi-bakanlık, ilçe belediyesi-bakanlık)

**POLİTİKA YAKLAŞIMI, ELDE EDİLEN DENEYİM VE MEVZUAT**

- Halk ile iletişimin doğru şekilde kurulamaması
- Yerel yönetimlerce kentsel dönüşümüne gerekli önemin verilmemesi
- Kentsel dönüşümüne karşı medyanın tavn ve tutumu
- İlçe belediyelerinin oy kaygısı
- Vatandaşa farklı vaatlerde bulunulması sebebiyle pazarlık kapısının açık bırakılması
- Kurumlardaki teknik ve mesleki kaygı eksikliği
- 6306 sayılı kanunun zaman içinde sürekli değişmesi

**KENTSEL DÖNÜŞÜM STRATEJİ BELGELERİ**

- Her ilçe belediyesinin doğru ve güncel verilere sahip olmaması
- Strateji belgesinin formalite bir evrak olarak görülmesi
- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nde istenenlerin bazı yerel yönetimlerin yeterli kaynaklara sahip olmaması sebebiyle karşılanamaması

**FİNANSAL FAKTÖRLER VE DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI**

- İlçe belediyelerinin kentsel dönüşümüne ayırdıkları kaynak miktarının yetersiz olması

Şekil 4.46 : Merkezi yönetim SWOT analizi, yazar tarafından oluşturulmuştur.



### GÜÇLÜ YANLAR

#### KURUMSAL KAPASİTE VE KURUMLAR ARASI İLİŞKİLER

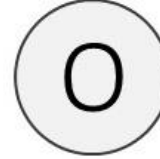
- Bazı ilçe belediyelerinin bilgi birikimine değer vermesi ve yapılmış çalışmalardan yararlanması
- Vatandaşa yönelik uzlaşmayı sağlayıcı ve bilgilendirici faaliyetlerin gerçekleştirilmesi



### ZAYIF YANLAR

#### KURUMSAL KAPASİTE VE KURUMLAR ARASI İLİŞKİLER

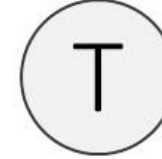
- Parsel bazlı uygulamaların ilçe belediyeleri ve merkezi hükümet arasındaki koordinasyon ile yürütülmesi, büyükşehir belediyesinin bu uygulamaların dışında kalması
- Ulusal ve uluslararası projelerden ve diğer kurumlarca alınan kararlardan haberdar olunmaması
- Merkezi yönetim ile yeterli koordinasyon ve iletişimin olmaması
- Bazı belediyelerin kentsel dönüşüm konusunda kendi stratejik yaklaşımının olmaması
- Çoğu belediyede Kentsel Dönüşüm Birimi'nin sadece riskli yapı dönüşümü ile ilgilenmesi
- Sorumlulukların düzgün paylaşılmaması
- Gerekli bilgi ve veritabanına ulaşma konusunda kurumlar arası entegrasyon eksikliği
- 5393 sayılı kanunun büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi ilişkilerine göre şekillenmesi sebebiyle tercih edilmemesi
- Siyaset ve oy kaygısı



### FIRSATLAR

#### KURUMSAL KAPASİTE VE KURUMLAR ARASI İLİŞKİLER

- İştirak şirketlerin bilgi, deneyim ve kapasitesi
- Bakanlık ile İBB arasında riskli alan süreçleri konusunda herhangi bir sorun yaşanmaması



### TEHDİTLER

#### KURUMSAL KAPASİTE VE KURUMLAR ARASI İLİŞKİLER

- Merkezi yönetimle rehberlik ve süreç yönetimi açısından etkili bir iletişimin kurulamaması
- Bakanlık-İBB-ilçe belediyelerinin farklı siyasi görüşlerde olması
- Siyaset ve ikili ilişkilerin süreci domine etmesi
- Net stratejik rehberlik eksikliği
- Kurum dışı bürokratik süreçlerin yavaşlığı
- Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımının net olmaması ve dengelerin sürekli değişmesi
- Kurumlar arası yeterli iş birliği, iletişim ve koordinasyonun sağlanamaması

• YEREL YÖNETİM GÖRÜŞMELERİNE GÖRE OLUŞTURULMUŞTUR.

**Şekil 4.47 :** Yerel yönetim SWOT analizi: Kurumsal kapasite ve kurumlar arası ilişkiler, yazar tarafından oluşturulmuştur.



### GÜÇLÜ YANLAR

#### POLİTİKA YAKLAŞIMI, ELDE EDİLEN DENEYİM VE MEVZUAT

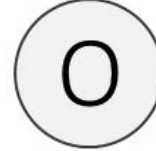
- İBB'nin kentsel dönüşümüne önem vermesi ve bu konuda Deprem Seferberliği ilan edilmesi
- İBB'nin öncelikli kentsel dönüşüm alanlarını belirlemiş olması
- Bazı ilçe belediyelerince öncelikli alanların belirlenmesinde sadece deprem riski ve fiziksel hasar görülebilirlik değil, sosyal hasar görülebilirliğin de değerlendirilmesi
- Çoğu ilçede gecekonduların büyük ölçüde çözülmüş olması
- Problemlerin planlama aracılığıyla giderilmeye çalışılması
- İhbar, şikayet ve talepler dikkate alınarak resen işlemlerin yapılması
- Yenilemeyle birlikte risklerin azaltılması
- Yaşanan deneyimlerden elde edilen tecrübeler
- Kamusal alan yaratma odaklı dönüşüm faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi,
- Kentsel dönüşümün bir planlama aracı olarak değerlendirilmesi
- İmar haklarının iadesiyle riskli yapı dönüşümlerinin hızlanması
- Kentsel dönüşüm ile alanların sosyal açıdan ıslah edilmesi, değerli alanların sağlıklılaştırılarak geri kazanılması
- Kentsel dönüşüm proje deneyimine sahip olunması
- Bazı ilçelere büyük rezerv yapı alanlarının kazandırılması
- Kamusal alan ve otopark ihtiyacı için kentsel dönüşümün bir fırsat olarak değerlendirilmesi



### ZAYIF YANLAR

#### POLİTİKA YAKLAŞIMI, ELDE EDİLEN DENEYİM VE MEVZUAT

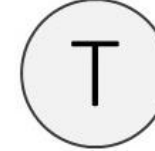
- Kentsel dönüşüm süreçlerinde seçim dönemlerine indirgenen hızlı sonuç alma beklentisi
- Doğal afetlere yönelik çalışmaların yeterli olmaması
- Tebligat, uzlaşma, tahliye, tahsisat kesim ve fesih işlemleri ile ilgili yaşanan sorunların süreci uzatması
- Süregelen imar ve siyaset problemleri
- Stratejik ve veriye dayanan modellerin üretilip uygulanmaması
- Bina bazındaki uygulamaların kente yaşam kalitesini arttırma yönünde bir katkısının olmaması
- Alan bazlı dönüşümün vatandaşın yaklaşımından dolayı yapılamaması
- Kaçak yapılaşmanın fazla olması ve boş alanların olmaması sebebiyle imar artışının tek çare olarak görülmesi
- Vatandaş talebi odaklı kentsel dönüşüm yaklaşımının benimsenmesi
- Plan notları üzerinden yapılan uygulamaların plan bütünlüğünü bozması
- Uzlaşma sağlanamaması ve finansal sorunlar sebebiyle projelerin iptal edilmesi
- Vatandaşın kötü niyetli ihbarlarının süreci sabote ederek risklilik önceliğinin kaybolmasına yol açması
- Kentsel dönüşüm uygulamalarının sebep olduğu imar ve yoğunluk artışı



### FIRSATLAR

#### POLİTİKA YAKLAŞIMI, ELDE EDİLEN DENEYİM VE MEVZUAT

- Şeffaf ve katılımcı yöntemlerin benimsenmeye başlanması
- 5393 sayılı kanunun kamulaştırma açısından avantaj sağlaması
- Vatandaşın istekli olduğu alanlarda dönüşümün daha hızlı gerçekleşmesi
- Vatandaşların kentsel dönüşüm konusunda bilinçlenmeye başlaması
- 6306 sayılı kanunun plan sürecini hızlandırması
- 6306 sayılı kanun kapsamında dönüşüm eğilimi yapının yasal olması şartı bulunmaması sebebiyle daha fazla işlem yapılabilmesi
- Hibrit uygulamalar ile farklı kanunların sunduğu avantajlardan yararlanma imkanı
- Elazığ, İzmir ve İstanbul depremleri ile kendiliğinden çöken binalarla birlikte riskli yapıların yenilenmesine yönelik taleplerin artması, bu gibi faktörlerin süreci tetiklemesi
- Riskli olmayan alanlarda imar kanununa göre yapılan kentsel dönüşüm uygulamalarının daha hızlı ilerlemesi
- 6306 sayılı kanunun uygulama odaklı olması
- 6306 sayılı kanunun keskin, çok net ve yaptırımı kuvvetli bir kanun olması, riskliliğin net bir şekilde ifade edilmesi



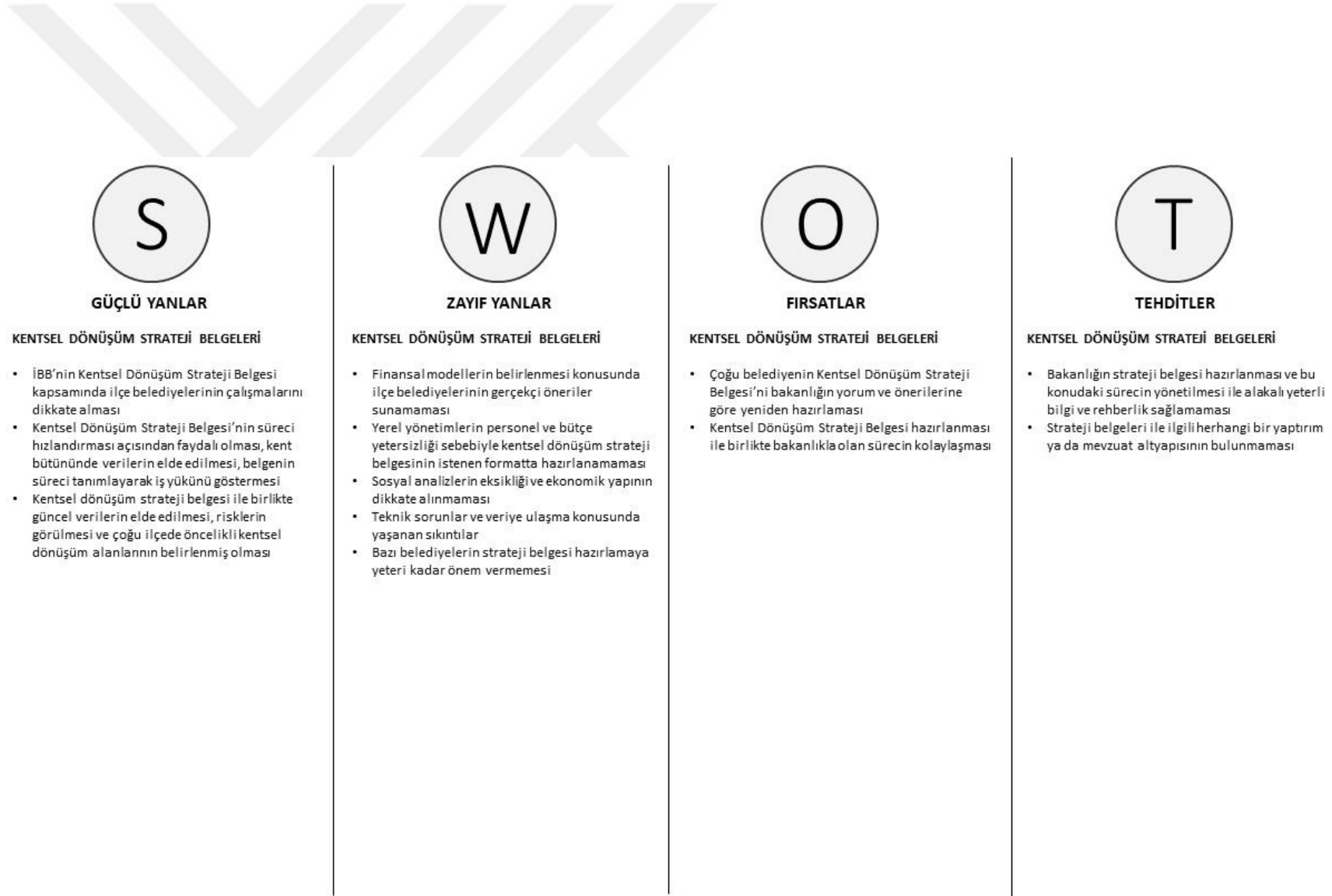
### TEHDİTLER

#### POLİTİKA YAKLAŞIMI, ELDE EDİLEN DENEYİM VE MEVZUAT

- Yenileme alanı ilan edilen alanlarda imar planlarının iptal edilmesi
- Süreçlerin şeffaf olmaması
- 2/3 çoğunlukla uzlaşmama riski
- Deprem gerçekleşeceği gerçeğinin yeterince dikkate alınmaması ve yaklaşan deprem tehlikesi
- Hak sahiplerinin yaşadıkları evlerin satın alınması ve satıştan elde edilen miktardan yeni bir ev almaya yetmeyeceği korkusu ve baskısı altında olması
- Hak sahipleri açısından anlaşma şartları netleşmeden risk raporu alınabilmesi
- Vatandaşın borçlanmak istememesi ve dönüşüm süreçlerine tepkili olması
- Kentsel dönüşüm konusunda kötü örneklerin olması
- Dönüşüm süreçlerinin uzunluğu nedeniyle güven kaybının yaşanması
- Riskli alan ilan edilen alanların mahkeme kararı ile iptali ya da Bakanlıkça verilen yetki devrinin geri alınması ihtimallerinin olması
- Yapılarda mühendislik, bilim ve teknik ile ilgili kurulların çok fazla göz ardı edilmiş olması
- Dönüşüm yapılması gereken alanlarda yeni binaların yapılması
- Yenilenemeyen alanlarda sosyal yapının değişmesi
- Ön görünüm, sit alanları ve koruma alanlarının fazla olması sebebiyle müdahalelerin kısıtlanması ve kentsel dönüşüm süreçlerinin uzaması
- 6306 sayılı kanun gereğince her tür proje için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından onay alınmasının gerekmesi ve bürokratik işlemlerin fazla olması
- Mevzuattaki sık güncelleme ve değişimler sebebiyle yaşanan yetki karmaşası
- Mevzuatın eksiklikleri bulunması ve bu durumun suistimal edilerek mağduriyetlere yol açması
- Yapı stoğunun düşük kalitede olması, riskli ve ruhsatsız yapıların fazla olması
- Vatandaşın bilinç düzeyinin düşük ve beklentisinin yüksek olması
- Dönüşüm alanlarının doğru hesaplamalar yapılmadan aceleyle ilan edilmesi
- Sürecin aciliyetle kanunlar çıkarılarak ilerletilmesi
- İşlemleri destekleyecek yasal mevzuatın eksik olması; yıkım mevzuatının olmaması
- Mevzuattan kaynaklanan uzun ve yarıpratik hukuki süreçler
- Politikanın bütüncül ve net bir şekilde oluşturulmuş olması

• YEREL YÖNETİM GÖRÜŞMELERİNE GÖRE OLUŞTURULMUŞTUR.

**Şekil 4.48 :** Yerel yönetim SWOT analizi: Politika yaklaşımı, elde edilen deneyim ve mevzuat, yazar tarafından oluşturulmuştur.



\* YEREL YÖNETİM GÖRÜŞMELERİNE GÖRE OLUŞTURULMUŞTUR.

**Şekil 4.49 :** Yerel yönetim SWOT analizi: Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri, yazar tarafından oluşturulmuştur.



### GÜÇLÜ YANLAR

#### FİNANSAL FAKTÖRLER VE DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI

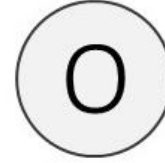
- Bakanlıkla proje geliştirme imkanı
- Kentsel dönüşüm faaliyetleri ile belediye gelirinin artırılması
- İlçe belediyelerinin 5216 sayılı kanun kapsamında kentsel dönüşümü gerekçe göstererek büyükşehir belediyelerinden mali yardım talep edebilmeleri
- Özel sektör işbirliği ile proje geliştirme imkanı, kent içi alanlarda kentsel dönüşümün özel sektör ile hızlıca gerçekleşmesi



### ZAYIF YANLAR

#### FİNANSAL FAKTÖRLER VE DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI

- Yenileme alanlarında hazırlanması istenen avan projenin yeterli bütçenin olmaması sebebiyle kanunda belirtilen detayda hazırlanamaması
- Yerel yönetimlerin personel ve bütçe yetersizliği
- Finansman yetersizliğinin kentsel dönüşüm çalışmalarını kısıtlaması ve kentsel dönüşüm faaliyetlerinin bina bazında dönüşüm uygulamalarıyla sınırlandırılmasına yol açması
- Finansal bir modelin olmaması sebebiyle uygulamaların piyasa koşullarına göre şekillenmesi
- Rant odaklı çözümlere olan eğilimin süreci domine etmesi ve şehircilik ilkelerinin gözetimelemesi
- Kentsel dönüşümün rant aracı olarak görülmesi
- Rant odaklı ve hızlı dönüştürülebilir alanlara yönelim
- Yüklenici-malik arasında bir model oluşması sebebiyle sadece kârlı alanların dönüşmesi



### FIRSATLAR

#### FİNANSAL FAKTÖRLER VE DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI

- 6306 sayılı yasa kapsamında kira yardımı, faiz desteği, çeşitli teşvik ve harçlardan muafiyetler sunulması
- 6306 sayılı kanunun sunduğu finansal desteklerin dönüşüm uygulamalarını hızlandırması
- 5366 sayılı kanunun sağladığı muafiyetler ve kamu mülklerinin belediyeye devrinin sağlanması
- 6306 sayılı kanun ile vatandaşa sunulan desteklerin uzlaşmayı kolaylaştırması
- 6306 sayılı kanuna göre hisse satışı imkanının olması ve daha fazla taşınmaz üretilmesi
- 5366 sayılı kanunda çoğunluk aranmasına gerek olmaması ve %20'lik bir fon bulunması
- Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan kaynak aktarımı sağlanması
- Bakanlık yapılan projelerde mevcut imar hakkının borçlandırma yoluyla korunması



### TEHDİTLER

#### FİNANSAL FAKTÖRLER VE DÖNÜŞÜM PROJELERİ ÖZEL HESABI

- Ekonominin belirsizliği, dayanıklı ve güvenilir olmaması
- Kentsel dönüşüm uygulamalarının inşaat sektörüyle paralel bir ilerleme sağlaması dolayısıyla bu sektörde yaşanan her türlü olumsuzluğun kişilerin barınma hakkını dolaylı olarak etkilemesi
- Süreç içinde açılan davalann dönüşüm sürecinin uzamasına sebep olması
- Kanunun nasıl kullanıldığı konusunda açıklıkların olması
- Hak sahiplerinin dönüşüm için gerekli maddi imkanlara sahip olmaması
- 6306 sayılı kanunla sağlanan finansal desteklerin yeterli olmaması
- Kira yardımlarının her yerde aynı olması, adaletli bir dağılım olmaması, miktarın güncellenmemesi

\* YEREL YÖNETİM GÖRÜŞMELERİNE GÖRE OLUŞTURULMUŞTUR.

Şekil 4.50 : Yerel yönetim SWOT analizi: Finansal faktörler ve Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı, yazar tarafından oluşturulmuştur.

Merkezi ve yerel yönetim görüşmeleri sonucunda ortaya çıkan mevcut duruma ilişkin SWOT analizi kapsamında güçlü, zayıf yönler ile fırsat ve tehditler ayrı başlıklar altında aşağıda yer almaktadır.

#### 4.4.1 Güçlü yönler

- Bakanlığın kentsel dönüşüm konusundaki hassasiyetin farkında olması ve tarafsız bir tutum sergilemesi
- Bakanlığın kentsel dönüşüm konusunda sahip olduğu deneyim
- Bakanlıkta oy kaygısı bulunmaması
- Bakanlığın kentsel dönüşüme hem aynı hem de nakdi yardım sağlaması
- Rezerv alan ilanları ile gelir elde edilerek kentsel dönüşüme finansman oluşturulması
- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin bütüncül planlama yaklaşımına sahip olması
- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanması konusunda net bir iradenin oluşturularak belgenin bir ön koşul olarak kabul edilmesi
- Hemen hemen her ilçe belediyesinin Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlama sürecine dâhil olması
- Kentsel dönüşüm konusunda vizyon geliştirebilen yerel yönetimlerin olması
- Yeşilyurt Apartmanı'nın kendiliğinden çökmesi sonucu bakanlığın kentsel dönüşüm yaklaşımının değişmesi
- Yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm sorumlulukları konusunda farkındalık oluşturmak istenmesi
- Kentsel dönüşüm konusunda zihinsel bir dönüşümün hedeflenmesi
- Hazırlanan belgelerin her ilçe için bir yol haritası oluşturması
- Bakanlığın TOKİ ve Emlak Konut ile yapım modelleri geliştirmesi
- Emsal artışı yerine borçlanmayla dönüşüm yaklaşımının benimsenmesi
- Kredi desteği miktarının değişen ekonomik koşullara göre güncellenerek yükseltilmesi

- Bakanlığın tek bir finansal model belirlemesi ve zemin+5 kat yaklaşımından taviz verilmemesi
- İBB'nin kentsel dönüşüme önem vermesi ve bu konuda Deprem Seferberliği ilan edilmesi
- Bakanlık ile İBB arasında riskli alan süreçleri konusunda herhangi bir sorun yaşanmaması
- İBB'nin Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi kapsamında ilçe belediyelerinin çalışmalarını dikkate alması
- İBB'nin öncelikli kentsel dönüşüm alanlarını belirlemiş olması
- İBB Kentsel Dönüşüm Master Planı'nın yapılmış olması
- Bazı ilçe belediyelerinin bilgi birikimine değer vermesi ve yapılmış çalışmalardan yararlanması
- Bazı ilçe belediyelerince öncelikli alanların belirlenmesinde sadece deprem riski ve fiziksel hasargörebilirlik değil, sosyal hasargörebilirliğin de değerlendirilmesi
- Vatandaşa yönelik uzlaşmayı sağlayıcı ve bilgilendirici faaliyetlerin gerçekleştirilmesi
- Çoğu ilçede gecekonduların büyük ölçüde çözülmüş olması
- Problemlerin planlama aracılığıyla giderilmeye çalışılması
- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin süreci hızlandırması açısından faydalı olması, kent bütününde verilerin elde edilmesi, belgenin süreci tanımlayarak iş yükünü göstermesi
- İhbar, şikâyet ve talepler dikkate alınarak resen işlemlerin yapılması
- Yenilemeyle birlikte risklerin azaltılması
- Yaşanan deneyimlerden elde edilen tecrübeler
- Kentsel dönüşüm strateji belgesi ile birlikte güncel verilerin elde edilmesi, risklerin görülmesi ve çoğu ilçede öncelikli kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmiş olması

- Kentsel dönüşüm ile alanların sosyal açıdan ıslah edilmesi, değerli alanların sağlıklılaştırılarak geri kazanılması
- Çoğu belediyenin Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin yeniden hazırlaması
- Kamusal alan yaratma odaklı dönüşüm faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi
- Kentsel dönüşümün bir planlama aracı olarak değerlendirilmesi
- Bazı ilçelere büyük rezerv yapı alanlarının kazandırılması
- Kentsel dönüşüm faaliyetleri ile belediye gelirinin arttırılması
- Bakanlıkla yapılan projelerde mevcut imar hakkının borçlandırma yoluyla korunması
- Bakanlıkla proje geliştirme imkânı
- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanması ile bakanlıkla olan sürecin kolaylaşması
- İştirak şirketlerin bilgi, deneyim ve kapasitesi
- Kamusal alan ve otopark ihtiyacı için kentsel dönüşümün bir fırsat olması

#### **4.4.2 Zayıf yönler**

- Kurumlar arası koordinasyon eksikliği
- Her ilçe belediyesinin aynı kapasitede olmaması
- Bazı ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm konusunda bir yaklaşım veya model geliştirememesi
- İlçe belediyelerinin kentsel dönüşüme ayırdıkları kaynak ve personelin yetersiz olması
- Çoğu belediyede Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü bulunmaması
- İlçe belediyelerinin dönüşüm süreçleri konusundaki tecrübe eksikliği
- Bakanlığın kentsel dönüşüm konusunda il veya ilçelere yönelik herhangi bir önceliklendirme çalışmasının bulunmaması
- Kurumlardaki teknik ve mesleki kaygı eksikliği



- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nde istenenlerin bazı yerel yönetimlerin yeterli kaynaklara sahip olmaması sebebiyle karşılanamaması
- Kentsel dönüşüme ayrılan kaynak ve personelin yetersiz olması
- Parsel bazlı uygulamaların ilçe belediyeleri ve merkezi hükümet arasındaki koordinasyon ile yürütülmesi, büyükşehir belediyesinin bu uygulamaların dışında kalması
- Yenileme alanlarında hazırlanması istenen avan projenin yeterli bütçenin olmaması sebebiyle kanunda belirtilen detayda hazırlanamaması
- Çoğu belediyede kentsel dönüşüm biriminin sadece riskli yapı dönüşümü ile ilgilenmesi
- Finansal modellerin belirlenmesi konusunda ilçe belediyelerinin gerçekçi öneriler sunamaması
- Net stratejik rehberlik eksikliği
- Ulusal ve uluslararası projelerden ve diğer kurumlarca alınan kararlardan haberdar olunmaması
- 6306 sayılı kanun gereğince, kentsel dönüşüm amacı ile yapılacak her tür proje için Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'ndan onay alınmasının gerekmesi ve bürokratik işlemlerin fazla olması
- İkili ilişkilerin süreci domine etmesi
- Siyasetin oluşturduğu ikili yapının kurumlar arası ilişkileri etkilemesi (ilçe belediyesi-büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediyesi-bakanlık, ilçe belediyesi-bakanlık)
- Halk ile iletişimin doğru şekilde kurulamaması
- Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki dağılımının net olmaması ve dengelerin sürekli değişmesi
- Merkezi yönetim ile yeterli koordinasyon ve iletişimin olmaması
- Bazı belediyelerin kentsel dönüşüm konusunda kendi stratejik yaklaşımının olmaması
- Dönüşüm alanlarının doğru hesaplamalar yapılmadan aceleyle ilan edilmesi

- Sorumlulukların düzgün paylaşılmaması
- Teknik sorunlar ve veriye ulaşma konusunda yaşanan sıkıntılar
- Sosyal analizlerin eksikliği ve ekonomik yapının dikkate alınmaması
- Finansman yetersizliğinin kentsel dönüşüm çalışmalarını sınırlandırması
- Gerekli bilgi ve veritabanına ulaşma konusunda kurumlar arası entegrasyon eksikliği
- Satış ve fesih işlemlerinin uzun sürmesi
- Politikanın bütüncül ve net bir şekilde oluşturulmamış olması
- Stratejik ve veriye dayanan modellerin üretilip uygulanmaması
- Plan ve uzlaşma çalışmalarının süreci uzatması
- Kurumlar arası yeterli iş birliği, iletişim ve koordinasyonun sağlanamaması
- Bina bazındaki uygulamaların kente yaşam kalitesini arttırma yönünde bir katkısının olmaması
- Yerel yönetimlerce kentsel dönüşüme gerekli önemin verilmemesi
- İlçe belediyelerinin oy kaygısı
- Vatandaşa farklı vaatlerde bulunulması sebebiyle pazarlık kapısının açık bırakılması
- Bakanlığın 6306 sayılı kanun kapsamı dışında 5393 ya da 5366 sayılı kanunlara göre yapılan uygulamalara hakim olmaması
- Her ilçe belediyesinin doğru ve güncel verilere sahip olmaması
- Strateji belgesinin formalite bir evrak olarak görülmesi
- Plan notları üzerinden yapılan uygulamaların plan bütünlüğünü bozması
- Vatandaş talebi odaklı kentsel dönüşüm yaklaşımının benimsenmesi
- Merkezi yönetimle rehberlik ve süreç yönetimi açısından etkili bir iletişimin kurulamaması
- Finansman yetersizliğinin kentsel dönüşüm faaliyetlerinin bina bazında dönüşüm uygulamalarıyla sınırlandırılmasına yol açması
- Plan değişiklikleri üzerinden imar artışı ile dönüşümün teşvik edilmesi

- 5393 sayılı kanunun büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi ilişkilerine göre şekillenmesi sebebiyle tercih edilmemesi

#### **4.4.3 Tehditler**

- Mevzuattaki sık güncelleme ve değişimler sebebiyle yaşanan yetki karmaşası
- Doğal afetlere yönelik çalışmaların yeterli olmaması
- Ön görünüm, sit alanları ve koruma alanlarının fazla olması sebebiyle müdahalelerin kısıtlanması ve kentsel dönüşüm süreçlerinin uzaması
- Hak sahiplerinin dönüşüm için gerekli maddi imkanlara sahip olmaması
- 6306 sayılı kanunun zaman içinde sürekli değişmesi
- Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin onaylanmasına ve takibine yönelik herhangi bir mevzuat altyapısının olmaması
- Kira yardımlarının her yerde aynı olması, adaletli bir dağılım olmaması, miktarın güncellenmemesi
- Mevzuattan kaynaklanan uzun ve yıpratıcı hukuki süreçler
- İşlemleri destekleyecek yasal mevzuatın eksik olması; yıkım mevzuatının olmaması
- Sürecin aciliyetle kanunlar çıkarılarak ilerletilmesi
- Mevcut dönüşüm alanlarındaki süreçlerinin tamamlanamaması
- Kurum dışı bürokratik süreçlerin yavaşlığı
- Mevzuatın eksiklikleri bulunması ve bu durumun mağduriyetlere yol açması
- Mevzuattan kaynaklanan açıklıkların suistimal edilmesi
- Kentsel dönüşüme karşı medyanın tavrı ve tutumu
- Kaynakların dağıtımı ve amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı konusunda herhangi bir denetim yapılmaması
- Kentsel dönüşüm süreçlerinde seçim dönemlerine indirgenen hızlı sonuç alma beklentisi
- Yenileme alanı ilan edilen alanlarda imar planlarının iptal edilmesi

- Süregelen imar ve siyaset problemleri
- 6306 sayılı kanunla sağlanan finansal desteklerin yeterli olmaması
- Tebligat, uzlaşma, tahliye, tahsisat kesim ve fesih işlemleri ile ilgili yaşanan sorunlar
- Yapı stoğunun düşük kalitede olması, riskli ve ruhsatsız yapıların fazla olması
- Hisse satışı ve hak sahipliği paylaşımının nasıl olacağına belirsiz olmasından kaynaklanan sorunlar
- Vatandaşın bilinç düzeyinin düşük ve beklentisinin yüksek olması
- Kaçak yapılaşma ve mülkiyet sorunları
- Ekonominin belirsizliği, dayanıklı ve güvenilir olmaması
- İkili ilişkiler ve siyasetin kentsel dönüşüm finansmanının dağılımını etkilemesi
- Bakanlık-İBB-ilçe belediyelerinin farklı siyasi görüşlerde olması
- Süreçlerin şeffaf olmaması
- Mülk sahiplerinin projeye katılmaması
- Riskli yapı tespit raporlarının mevzuata aykırı yapılması
- Deprem gerçeğinin yeterince dikkate alınmaması ve yaklaşan deprem tehlikesi
- Yüklenici-malik arasında bir model oluşması sebebiyle sadece kârlı alanların dönüşmesi
- Ruhsatsız yapılaşmaların yasal yapı stoğunun dönüşümünü zorlaştırması
- Kentsel dönüşüm uygulamalarının inşaat sektörüyle paralel bir ilerleme sağlaması dolayısıyla bu sektörde yaşanan her türlü olumsuzluğun kişilerin barınma hakkını dolaylı olarak etkilemesi
- 2/3 çoğunluk dışındaki hak sahiplerinin yaşadıkları evlerin sattırılması ve satıştan elde edilen miktarın yeni bir ev almaya yetmeyeceği korkusu ve baskısı altında olması
- Finansal bir modelin olmaması sebebiyle uygulamaların piyasa koşullarına göre şekillenmesi

- Rant odaklı çözümlere olan eğilimin süreci domine etmesi ve şehircilik ilkelerinin gözetilmemesi
- Hak sahipleri açısından anlaşma şartları netleşmeden risk raporu alınabilmesi
- Kurumlararası koordinasyon problemleri ve bürokrasi nedeniyle süreçlerin uzaması
- Vatandaşın borçlanmak istememesi
- Kentsel dönüşümün rant aracı olarak görülmesi
- Vatandaşın dönüşüm süreçlerine tepkili olması
- Kentsel dönüşüm konusunda kötü örneklerin olması
- Alan bazlı dönüşümün vatandaşın yaklaşımından dolayı yapılamaması
- Uzlaşma sağlanamaması ve finansal sorunlar sebebiyle projelerin iptal edilmesi
- Dönüşüm süreçlerinin uzunluğu nedeniyle güven kaybının yaşanması
- 6306 sayılı kanun kapsamında 2/3 çoğunlukla uzlaşamama riski
- Riskli alan ilan edilen alanların mahkeme kararı ile iptali ya da Bakanlıkça verilen yetki devrinin geri alınması ihtimallerinin olması
- Kaçak yapılaşmanın fazla olması ve boş alanların olmaması sebebiyle imar artışının tek çare olması
- Süreç içinde açılan davaların dönüşüm sürecinin uzamasına sebep olması
- Rant odaklı ve hızlı dönüştürülebilir alanlara yönelinmesi
- Sürecin bazı vatandaşlar tarafından suistimal edilmesi sonucu riskli yapı işlemlerinin mağduriyetlere yol açması
- Siyaset ve oy kaygısı
- Kanunun nasıl kullanıldığı konusunda açıklıkların olması
- Vatandaşın kötü niyetli ihbarlarının süreci sabote ederek risklilik önceliğinin kaybolmasına yol açması
- Yapılarda mühendislik, bilim ve teknik ile ilgili kuralların çok gözardı edilmiş olması
- Vatandaşın 6306 sayılı kanunu algılama biçimi

- Dönüşüm yapılması gereken alanlarda yeni binaların yapılmış olması
- Kentsel dönüşüm uygulamalarının sebep olduğu imar ve yoğunluk artışı
- Yenilenemeyen alanlarda sosyal yapının değişmesi

#### 4.4.4 Fırsatlar

- Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'nın oluşturulması ve kentsel dönüşüm faaliyetleri kapsamında finansmanın tek bir yerden dağıtılarak sürecin koordine edilmesi
- Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan 6306 sayılı kanuna göre kira yardımları ve yapım faaliyetleri kapsamında sağlanan finansal destekler
- Riskli alanlarda kira yardımı miktarının Cumhurbaşkanlığı Oluru ile yükseltilebilmesi
- Özel sektörün kentsel dönüşüm süreçlerini kolaylaştırması
- 6306 sayılı kanunun keskin, çok net ve yaptırım kuvvetli bir kanun olması, riskliliğin net bir şekilde ifade edilmesi
- 6306 sayılı kanunun uygulama odaklı olması
- 6306 sayılı yasa kapsamında kira yardımı, faiz desteği, çeşitli teşvik ve harçlardan muafiyetler sunulması
- 6306 sayılı kanunun sunduğu finansal desteklerin dönüşüm uygulamalarını hızlandırması
- Şeffaf ve katılımcı yöntemlerin benimsenmeye başlanması
- 5393 sayılı kanunun kamulaştırma açısından avantaj sağlaması
- 6306 sayılı kanunun sağladığı finansal destek ve muafiyetler
- İlçe belediyelerinin 5216 sayılı kanun kapsamında kentsel dönüşümü gerekçe göstererek büyükşehir belediyelerinden mali yardım talep edebilmeleri
- 5366 sayılı kanunun sağladığı muafiyetler ve kamu mülklerinin belediyeye devrinin sağlanması
- İmar haklarının iadesiyle riskli yapı dönüşümlerinin hızlanması

- Özel sektör işbirliği ile proje geliştirme imkânı, kent içi alanlarda kentsel dönüşümün özel sektör ile hızlıca gerçekleşmesi
- Vatandaşın istekli olduğu alanlarda dönüşümün daha hızlı gerçekleşmesi
- Vatandaşların kentsel dönüşüm konusunda bilinçlenmeye başlaması
- Kentsel dönüşüm proje deneyimine sahip olunması
- Elazığ, İzmir ve İstanbul depremleri ile kendiliğinden çöken binalarla birlikte riskli yapıların yenilenmesine yönelik taleplerin artması, bu gibi faktörlerin süreci tetiklemesi
- Riskli olmayan alanlarda imar kanununa göre yapılan kentsel dönüşüm uygulamalarının daha hızlı ilerlemesi
- 6306 sayılı kanun ile vatandaşa sunulan desteklerin uzlaşmayı kolaylaştırması
- 6306 sayılı kanuna göre hisse satışı imkânının olması ve daha fazla taşınmaz üretilebilmesi
- 5366 sayılı kanunda çoğunluk aranmasına gerek olmaması ve %20'lik bir fon bulunması
- Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan kaynak aktarımı sağlanması
- 6306 sayılı kanunun plan sürecini hızlandırması
- 6306 sayılı kanun kapsamında dönüşüme girecek yapının yasal olması şartı bulunmaması sebebiyle daha fazla işlem yapılabilmesi
- Hibrit uygulamalar ile farklı kanunların sunduğu avantajlardan yararlanma imkanı





## 5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimi bütünleştiren kapsamlı bir kentsel dönüşüm politikasının olmaması sebebiyle, dönüşüm süreçlerinde birçok problem meydana gelmekte ve sorunlar ortaya çıktıktan sonra sorunun hızlı bir şekilde giderilmesine yönelik dar kapsamlı ve aceleci müdahaleler içeren düzenlemeler yapılmaktadır. Mevcut politikanın ana çerçevesini çizen mevzuatın bu müdahalelere göre oluştuğu göz önünde bulundurulduğunda, süreç içinde çözülemeyen ve uygulamada çeşitli aksaklıklara dönüşen bir çok konu olduğu görülmektedir. Bu konulardan bazıları; finansmanın temin edilememesi, uzayan süreçler içinde gerçekleşen maliyet artışının yarattığı ekonomik sorunlar, uzlaşma süreçleri ile ilgili problemler, kurumsal kapasitenin yeterli olmaması, kurumlar arası işbirliği, iletişim ve koordinasyon problemleri, hukuki düzenlemelerdeki eksikliklerin yol açtığı sorunlardır. Kentsel dönüşüm projelerinin başarısız olmasının sebepleri büyük ölçüde ekonomik ve finansal sorunlardan kaynaklanmakla birlikte, teknik, hukuki, bürokratik ve politik sorunların da kentsel dönüşüm süreçlerini olumsuz etkilediği görülmektedir (Yücememiş & Kurt, 2021).

Kentsel dönüşüm politikasını doğru bir şekilde anlamak ve geliştirmek için öncelikle politikanın ortaya çıkması ve şekillenmesine katkıda bulunan dinamiklerin anlaşılması gerekmektedir. Bu sebeple tez kapsamında; ekonomik, sosyal, çevresel, yasal ve yönetsel değişimlere bağlı olarak farklı sorun ve önceliklere göre ortaya çıkan kentsel dönüşüm yaklaşımları 5 farklı döneme ayrılarak incelenmiştir. Her dönem için, o dönemde çıkarılan ve uygulamalara yön veren yasal düzenlemeler üzerinden değerlendirmeler yapılmıştır.

1950 yılına kadar olan dönemdeki kentsel dönüşüm uygulamaları; yangın geçiren alanların yenilenmesi, sokakların ulaşım araçlarının geçişini sağlayacak şekilde genişletilmesi, üretim alanları için güvenli bölgelerin ve sanayi kentlerinin oluşturulması şeklinde mevcut kentsel alanların yeniden yapılandırılması ve yeni kent alanlarının inşa edilmesini içermektedir. Dönemin sonlarına doğru hızla artan gecekonduların yapımını önlemek ve mülkiyet haklarını korumak için 1949 tarihli

ve 5431 sayılı “Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılmasına Dair Yasa” ile gecekonduların yıkılması öngörölmüştür.

Ekonomik büyüme ve sanayi politikaları ile kırdan kente göçün artması sonucu kentlerde hızlı bir nüfus artışının yaşandığı 1950-1980 yılları arasındaki dönemde, konut stoğunun yetersiz olduğı olması sebebiyle, konut ihtiyacı kent çeperindeki kırsal veya boş alanlarda inşa edilen gecekondular aracılığıyla karşılanmaya çalışılmıştır. Ağırıklı olarak gecekondular sorununa odaklanılan dönemde, kaçak yapılar mevzuatta yer almaya devam etmiş ve mevcut düzeni korumak amaçlanırken gecekonduların yasallaştırılmasına yol açılmıştır. Af uygulamalarıyla ruhsatlı konutlar çok katlı apartmanlara dönüştürölürken, gecekonduların da ticari amaçlı kullanımları yaygınlaşmıştır. Bu dönemde çok partili döneme geçilmesiyle birlikte, partiler arasındaki siyasi çekişmeler, gecekonduların alanlarına altyapı vb. birçok hizmetin götürölmesi ile sonuçlanmıştır (Dükkancı, 2013). Merkeziyetçi bir yaklaşım ile 6785 sayılı İmar Kanunu kapsamında kent içinde apartmanlaşma ve yolların genişletilmesi gibi faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Merkezi hükümet gecekonduların sorunlarını yerel yönetimlere ait bir konu olarak görürken, ilk 5 yıllık plan döneminin sonunda, gecekonduların çözümünde merkezi yönetimin yerel yönetimlerin yanında olması gerektiğı görüşü ağırlık kazanmıştır. Planlı döneme kadar gecekonduların sorununa dar kapsamlı ve pasif politikalarla çözüm aranmış, 1960’da Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’nin kurulmasıyla bütüncül planlama yaklaşımı benimsenerek gecekonduların sorunlarına biraz daha geniş bir açıdan yaklaşılmıştır. I. ve II. Plan’da yeniden gecekonduların yapımını önlemek için kentlere olan göçün kontrol altına alınması ve konut sunumunun artırılması hedeflenmiştir. Gecekondulara olan yaklaşım ise üç yöntem ile şekillenmiştir: Mevcut gecekonduların, mülkiyet sorunlarının çözölmesi ve gerekli kamu hizmetlerinin sağlanması yoluyla iyileştirmek (ıslah), yeniden gecekonduların yapılmasına engel olmak (önleme) ve fiziksel olarak kötü durumda olan gecekonduların içinde yaşayanların konut ihtiyacı karşılandıktan sonra ortadan kaldırmak (tasfiye). Bununla birlikte, I. ve II. Plan belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için herhangi bir araç veya uygulama modeli içermemektedir. III. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ise gecekonduların ekonomik büyüme ile çözümlenebileceğı ifade edilmiştir. 1966 yılında gecekonduların sorunuyla doğrudan ilgili ilk yasa olan 775 Sayılı Gecekondular Yasası ile gecekonduların; yasalara aykırılık, başkalarına ait yerde yapılmış olma, izinsiz ve ruhsatsız olma

şeklinde tarif edilmiştir. Kanunda, konut ihtiyacının karşılanması için biri belediyeler biri de Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından denetlenen kentsel dönüşüm fonlarından yapılması planlanan mali yardımlar yer almıştır (Keleş, 2008).

1980-2000 yılları arasındaki dönemde; gecekondular alanlarındaki mülkiyet problemlerinin çözülmesi amaçlanmış, merkezi iş alanları gelişmeye devam ederken kentlerdeki gecekondular yüksek katlı binalara dönüştürülmüş, sadece gecekondular değil tüm kaçak yapılar imar affı kapsamına alınmış, kamu-özel sektör işbirliği ile kentsel dönüşüm projeleri uygulanmaya başlanmış, çöküntü alanlarındaki tarihi yapılar ve yerleşim alanlarının koruma altına alınması gündeme gelmiş, toplu konut projeleri yaygınlaşmıştır. Dönemin dinamiklerini oluşturan olaylar; merkeziyetçi planlama yaklaşımı etkisini kaybetmeye başlaması, özelleştirme ve neoliberal politikaların benimsenmesi, 1999 tarihli Marmara Depremi'nin yaşanması, Habitat II Konferansı ve sonrasında ortaklık ve sürdürülebilir kalkınmaya odaklanan Yerel Gündem 21 uygulamaları olarak sıralanabilir. Hiyerarşik denetleme ve planlama bütünlüğünü göz ardı eden belde belediyelerinin ortaya çıkmaları ile kentsel bozulmaların giderek arttığı gözlemlenmiştir. İslah imar planlarının onay yetkisi Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'ndan yerel yönetimlere geçmiş, kaçak yapılara dört kat yapılaşma hakkı verilmiştir. 1980'lerin sonunda, kentin yüksek ranta sahip alanlarında serbest piyasa koşullarına göre ve kamu-özel sektör işbirliği ile geliştirilen kentsel dönüşüm projelerinin planlama sistemi ve mevzuattan kaynaklanan sorunlardan dolayı, istenen hedeflere ulaşamadığı görülmektedir. Süreçte yer alması gereken kurum ve mali kaynakların belirsiz olması, genel olarak sürecin tek aktör üzerinden yönetilmesi ve dönüşümden etkilenen grupların dönüşüm süreçlerine katılımının sağlanamaması başlıca sorun alanlarını oluşturmaktadır. Türkiye'de 2000'li yıllara kadar yaşanabilir çevrelerin ortaya çıkması ve sağlıklı konutların üretilmesi amacıyla yapılan kentsel dönüşüm kapsamındaki çeşitli yasal düzenlemeler ve benimsenen politikaların gecekondular oluşumunu hızlandırarak problemi özendirici ve çekici bir hale getirdiği görülmektedir. Yasaklar yeni gecekonduların yapımını engelleyememiş, aflar ile gecekondular teşvik edilmiş ve gecekondular sorununun başka boyutlar kazanarak günümüze kadar gelmesine katkıda bulunmuştur.

2000-2012 yılları arasındaki dönemde; yerel yönetim ve özel sektör işbirliği ile yapılan kentsel dönüşüm projeleri yaygınlaşmış, kentsel dönüşüm yasalarında yer

almaya başlamış, tarihi konut alanları soylulaştırılarak korunmuş, su havzaları ve orman alanları tahrip edilmiş, fiziksel mekanda meydana gelen bozulmalar sosyo-ekonomik kutuplaşmalara yol açarak işsizlik, yoksullaşma, suç vb. sosyal problemleri ortaya çıkarmış, çevre yolları boyunca yeni finans merkezleri oluşturulmuş, tarihi kent merkezlerinin turizm ağırlıklı işyeri ve hizmetlerin yoğunlaştığı alanlara dönüşmüş, tüm konut sunum biçimleri artış göstermiş ve yerel yönetimlerin süreçteki rolü ağırlık kazanmıştır. Üst ve orta gelir grubunun araba sahipliğinin artması ile birlikte kırsal ya da ormanlık alanlarda site ve kapalı yerleşimler oluşturulmaya başlanmış, üst gelir grubu tarafından kent merkezindeki tarihi konutlar satın alınıp restore edilerek soylulaştırılmıştır. Dönemin dinamiklerini oluşturan unsurlar; Marmara Depremi'nin etkisi, 2001'de Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üye olmak için aday olması, küreselleşme sorunlara yönelik çözüm arayışları, 2001 ekonomik krizi, 2002 genel seçimleri sonrası iktidarın konut yatırımları ile ekonomiye hız kazandırma çabası olmuştur. Kentsel dönüşüm bir kamu politikası haline getirilerek programları, ulusal kalkınma planları, imar planları, çeşitli kongre, konferans ve komisyon raporlarında yer almaya başlamıştır. Günümüz kentsel dönüşüm mevzuatını oluşturan çoğu kanunun bu dönemde ortaya çıktığı görülmektedir. Bu kanunlar 5366 sayılı yenileme kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. 5162 sayılı kanun ile Toplu Konut Kanunu'na yeni maddeler eklenerek merkezi yönetime kentsel dönüşüm ve planlamada geniş yetkiler verilirken, 5216 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerine ve 5393 sayılı yasa ile belediyelere kentsel dönüşüm yapma yetkisi verilmiştir. Bu dönemde, özel sektör öncülüğünde gerçekleştirilen rant odaklı kentsel dönüşüm uygulamaları ağırlık kazanmış fakat sosyal yapının dikkate alınmadığı uygulamalar; sermaye piyasasının aşırı güçlenmesi, devlete olan güveninin yitirilmesi ve halkın dönüşüm süreçlerine katılım konusunda isteksiz hale gelmesi gibi sorunlara yol açılmıştır. AB uyum müzakereleri gibi etkenlerle sürdürülebilirlik, demokratikleşme, katılımcı ve çok aktörlü karar alma süreçleri, stratejik planlama gibi kavramlar tartışılmaya başlanırken; kentsel dönüşümün daha kapsamlı ve katılımcı bir şekilde ele alınması, mekânsal planlama konusunda bütüncül bir bakış açısının geliştirilmesi, mevcut durumdaki parçacıl kurumsal yapı ve dağınık planlama yetkilerinin birlikte ele alınarak yeni bir planlama yaklaşımı ve sisteminin oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir. 2010 yılı sonrasında ise; tüm yetkilerin merkezi yönetimde toplandığı ve yapılan yasal düzenlemelerle büyükşehir

ve ilçe belediyelerinin kentsel dönüşümdeki yetkilerinin sınırlandırıldığı ve ÇŞB'nin en yetkili kurum haline geldiği bir döneme geçiş yapılmıştır. 648 sayılı KHK ile yerel yönetimlerin tüm planlama, kentsel dönüşüm alanı ilan etme, bu alanlarda imar planı uygulama ve proje yapma yetkileri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nda toplamıştır. Böylece 2000'li yıllardan itibaren yasalardan izlenen yerleşme politikası yerini merkezi yönetimin baskın olduğu bir anlayışa bırakmıştır.

2012 yılı sonrası dönemde; karar alma yetkisi merkezileşmeye devam etmiş, proje ölçekleri küçülmeye başlamış, projelere karşı oluşacak muhalefet güçsüzleştirilmiş, ekonomik canlanma için kentsel dönüşüm bir araç olarak kullanılmış, afet odaklı bir dönüşüm yaklaşımı benimsenmiş, kısa vadeli kazanca yönelik parsel bazında, parçacıl ve hızlı bir dönüşüm politikası oluşturulmuştur. Dönemin en önemli dinamiklerini; 2010 sonrası küresel finansal krizin etkisiyle ülke ekonomisinin yavaşlaması, 2011 yılında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın kurulması, afet risklerinin çeşitli büyük depremlerle ön plana çıkması, 2012'de 6306 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi oluşturmuştur. Günümüzün temel kentsel dönüşüm faaliyetlerini oluşturmakta olan 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, kentsel dönüşümün kapsamını genişleterek sadece yıpranan yapılar ve gecekondü sakinlerini değil, bütün kent halkını ilgilendiren bir konuya dönüşmesini sağlamış ve uygulamalara hız kazandırmıştır. Kanun kapsamında, faiz desteği, kira yardımı, yıkım kredisi, yapım kredisi ve tespit kredisi gibi bazı finansal desteklere yer verilmiş, dönüşüm faaliyetleri ile ilgili gelirlerinin elde edilmesi, tahsili, takibi, kullanımı ve çeşitli kurumlara aktarımı gibi konuların yönetimini kolaylaştırmak için "Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı" oluşturulmuştur. Bu sayede uygulaması daha da kolaylaşan ve hızlanan kentsel dönüşümün zaman içinde yık yap tarzında inşa edilen, üst ölçekli planlarla uyumsuz, parçacıl uygulanan bir boyuta indirildiği görülmüştür. Bu durum, planlama sistemindeki bütüncül yaklaşımın her uygulamayla birlikte giderek bozulmasına sebep olmaktadır. Elde edilen deneyime göre sadece mevzuata ve piyasaya dayanan politika yaklaşımının başarılı olmadığı, dar kapsamlı ve kısa vadeli çözümlere yönelik uygulamaların sorunları farklı bir boyuta taşıdığı görülmektedir. Bu durum kentsel dönüşümün çeşitli araçları içeren daha kapsamlı bir politika oluşturularak yönetilmesi gerektiğini göstermektedir. Bütüncül planlama ihtiyacının yeniden ortaya çıkması sonucu, 11.

Kalkınma Planı'nda (2019), 2023'e kadar il ve ilçe düzeyinde riskli ve rezerv alanlara ilişkin veriler, sosyal yapı analizi, ekonomik bütünleşme, altyapı durumu, finansman modelleri ve il bazında dönüşüm hedeflerini içeren kentsel dönüşüm strateji belgelerinin hazırlanması hedeflenmiştir.

Mevcut durumda rant odaklı, finansmanın imar hakkı artışı ile çözülmeye çalışıldığı, kurumsal kapasitenin ve sermaye yapılarının dayanıklılığının dikkate alınmadığı bir kentsel dönüşüm yaklaşımı benimsenmektedir. Bununla birlikte, kentsel dönüşüm faaliyetlerini başlatıcı ve yol gösterici en önemli faktörün kamu desteği olduğu görülmektedir. Kamu desteği olmadan yapılan uygulamaların çok yavaş ilerlediği, hatta çoğu kentsel dönüşüm firmasının piyasanın zorlu şartlarına yenik düşerek finansal olarak içinden çıkılması zor bir duruma düştükleri bilinmektedir (Yücememiş & Kurt, 2021). Mevcut kentsel dönüşüm finansman modelindeki araçların, ekonomik koşullar dikkate alındığında, tek başına yeterli olmadığı ve olamayacağı açıktır. Finansman oluşumunun çok aktörlü bir şekilde oluşturulması ve finansman kaynaklarının olabildiğince çeşitlendirilmesi gerekmektedir.

Elde edilen deneyimler ve benimsenen politikanın kısa vadeli çözümlere odaklanan parçalı yapısının meydana getirdiği problemler; bütüncül, kapsamlı ve stratejik bir yaklaşım benimsenmesini kritik bir gereklilik olarak ortaya çıkarmaktadır. Bu sebeple, araştırma kapsamında yurtdışı örnekleri incelenerek, Türkiye için kritik önemde gerekli olan ve finansmanın stratejik yönetimini sağlayan bütüncül politika yaklaşımları araştırılmıştır. Bütüncül bir bakış açısıyla ortaya çıkan kentsel dönüşüm fonları üzerinden İngiltere, Hollanda ve İrlanda'daki kentsel dönüşüm politikaları incelenmiştir.

İngiltere'de kentsel dönüşüm politikasının değişimi; benimsenen politikanın parçalanmış bir durumda olması, insan kaynakları ve sosyal altyapı yatırımlarını dikkate almaması, kapsayıcı olmaması ve yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarının etkisiz hale gelmesi sebeplerine dayanmaktadır. Hükümet, kentsel dönüşümü daha tutarlı, kapsamlı ve kapsayıcı hale getirmek amacıyla kentsel dönüşümün yönetilmesi ve kaynaklandırılması konusunda bütüncül bir yaklaşım ortaya çıkarmıştır. Merkezi yönetim yerel aktörlerin ön plana çıktığı rekabetçi bir yaklaşım benimseyerek; düzenli olarak yoksun bölgelere kaynak ayırmak yerine, yerel kurumların yerel sorunlara rekabet halinde yenilikçi çözümler üretmelerini sağlayacak bir sistem geliştirmiştir. Rekabet, stratejik yönetim ve politikanın koordinasyonuna vurgu

yapılarak birleştirici bir öge olarak kullanılmıştır. Bu kapsamda oluşturulan görev fonları ile başarılı projelere mümkün olan en az mali katkının yapılması ve projeyi özel girişimci için daha az risk içeren, finansal olarak daha sürdürülebilir bir hale getirmek amaçlanmıştır (Irwin ve Porteous, 2005). Bu görev fonlarından biri olan Tek Yenileme Bütçesi (SRB), ortaklığa dayalı bir dağıtım modeli olarak 1994-2004 yılları arasında 6 kez tekrarlanarak uygulanmıştır. 5 farklı departmanın yönettiği yaklaşık 20 farklı programı bir araya getiren Tek Yenileme Bütçesi'nin amacı, kentsel dönüşüm için yerel düzeyde bir katalizör görevi görmektir. SRB kapsamında belirlenen 7 temel hedeften birini ya da daha fazlasını karşılayacak şekilde projelerin oluşturulması beklenmiştir. Arka arkaya gerçekleşen SRB turlarında zaman içinde yapılan değişikliklerden biri çeşitli stratejik rehberliklerin yayınlaması olmuştur. 1995 yılında programın etkisini ve maliyet etkinliğini ölçmek; başarısız olan teklif ve ortaklıkların analizini yapmak için Ulusal Değerlendirme başlatılmıştır. Tek Yenileme Bütçesi deneyimi kapsamında ortaya çıkan olumlu sonuçlar; bölgedeki fiziksel yapının iyileştirilmesi, toplumun yeniden yapılandırılması, sosyal uyumun artırılması, yoksunlukla mücadele, yenilikçi ve esnek bir yapıya sahip olma, yerel ve özgün çözümlere olanak vermesi, ortaklık ve katılımın güçlendirilmesi iken olumsuz sonuçlar; net stratejik rehberlik eksikliği, ideal ortaklık modellerinin az sayıda olması, kapasite eksikliği, rekabetin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar, hesap verebilirlik ve yoksunlukla mücadeledeki eksiklikler olmuştur. 2000 yılı Harcama İncelemesi'nde SRB'nin başka turu olmayacağı ve bütçelenmiş fonlamanın tek bir oluşuma dönüştürüleceği açıklanmıştır (Rhodes ve diğ, 2007).

Hollanda'nın kentsel dönüşümü finanse etme ve organize etme sistemi, yerleşme ve kaynakların birleştirilmesini kolaylaştıran programa dayalı hibe sistemleri ile ilgili deneyimine dayanmaktadır. Bu deneyim 1985 yılında bir Kentsel Dönüşüm Fonu'nun kurulması ile başlamış; merkezi ve yerel yönetim arasındaki finansal ilişkilerde önemli bir dönüm noktası olmuştur. Devlet yönetimi tarafından belirlenen hedeflere harcanması amacıyla oluşturulan özel hibeler yerel yönetimlerin finansmanının %44'ünü oluşturan üç ana kaynaktan biridir (Genel hibe ve belediyeleri gelirleri diğer finansman kaynaklarını oluşturmaktadır). Bu özel hibelerden biri olan Kentsel Dönüşüm Yatırım Bütçesi'ni (IUR), bir bütçede birçok hibe sistemini birleştirmiş ve kentsel dönüşümü öncelikle belediyeler ve yerel aktörler için bir görev olarak tanımlamıştır (Altes, 2002; 2005). Belediyeler sürece

rehberlik etmeli ve sosyal ortaklarıyla işbirliği içinde bir politika tasarlamalı ve uygulmalıdır. 30 büyük şehre yönelik olan program, şehirlerin kentsel dönüşüm politikalarını içeren kalkınma programlarının kriterleri karşılması durumunda ulusal hükümetin sübvansiyonlar vermesini içermektedir. Yerel yönetimler taahhütlerini yerine getirmezlerse fonlar geri talep edilebilmektedir. Kentsel dönüşüm fonu ile ilgili 15 yıllık bir deneyime dayanan IUR 1 2000–2004 yılları arasında, IUR 2 ise 2005–2009 yılları arasında uygulanmıştır. IUR 2’de ulusal hükümet, belediyeler arası işbirliği ve belediye kapasitesinin geliştirilmesine dikkat çekerken daha kesin hedefler belirlemeyi ve bunları izlemek için bazı göstergeler sağlamayı hedeflemiştir. Sosyal ve fiziksel planlama arasındaki ilişki ayrı ayrı değerlendirilmiş, programın bütçesi azaltılmıştır. Zaman içinde genel hibe arttırılırken, özel hibeler ile emlak vergisini kaldırılması ve yerel vergi tabanının azaltılması sonucu belediye gelirleri azaltılmıştır (Altes, 2005). Programın olumlu çıktıları belediyelerin bütçelerinden tasarruf etmelerinin sağlanması, mali, bölgesel ve politik alanlarda önemli birleştirmeler yapılması, esnekliğin projenin yatırıma hazır hale gelmesini bekleme özgürlüğü vermesi ve yerel yönetimin kapasitesinin iyileşmesi olmuştur. Olumsuz çıktılar ise bütçedeki kesintinin kentsel dönüşüm politikası için kapasitenin düşürülmesine yol açması ve programın hükümetin yerel siyasi hesap verebilirliğe olan güvenine dayanmasıdır.

İrlanda’da 2018’de başlatılan kapsayıcı politika ve planlama sistemi olarak tanımlanan İrlanda 2040 Projesi kapsamında, 20 yıllık Ulusal Planlama Çerçevesi (NPF) ve 2027 dönemi için ayrıntılı bir sermaye yatırım planı olan Ulusal Kalkınma Planı (NDP) oluşturulmuştur. NDP ve NPF belirlenen 10 hedefe ulaşılması amacıyla Kentsel Yenileme ve Kalkınma Fonu (URDF) oluşturulmuş; fiziksel yaklaşımlar yerini entegre ve stratejik yaklaşımlara bırakmıştır. 2018-2027 Ulusal Kalkınma Planı’nın 4 milyar Euro'luk birleşik tahsis ile oluşturduğu dört yeni fondan biri olan URDF, öncelikle beş şehir ve diğer büyük şehir merkezlerinde kullanılmak üzere 2 milyar dolarlık bir tahsise sahiptir. Fonun başarılı projeleri 2022'nin sonuna kadar desteklemesi için 550 milyon Euro'luk bir finansal taahhüdü bulunmaktadır. Uygulanmasından Barınma, Planlama ve Yerel Yönetimler Dairesi’Nnin (DHPLG) sorumlu olduğu fonun amacı İrlanda'nın beş kentinin ve diğer büyük kasabaların yenilenmesi ve canlandırılması yoluyla daha kompakt ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemektir. Sistem kendi başına yerel güçlere ve fikirlere dayanarak inşa



edilmekte ve zamanla olgunlaşmaktadır. 2018'de yapılam ilk çağrı sonrasında 189 başvuru içinden onaylanan 88 projenin, iyi bir bölgesel yayılım göstermesi ve birçok temayı kapsamaması fonun kapsayıcılığını ve duyarlı yapısını göstermektedir (Department of Housing, Planning and Local Government, 2020). İkinci çağrıda öncelikli eylemler ve konuları daha etkili bir şekilde hedeflemek için bazı iyileştirmeler düşünülmüş ve ana odak kentsel gelişmeler, şehir ve kasabalardaki geniş kapsamlı iklim eylem hedefleri ve yaşanabilirlik faktörleriyle ilişkili stratejik gelişim alanları olarak belirlenmiştir. Yapılan değişiklikler; başvuruların yalnızca yerel yetkililer tarafından yapılması, üst ölçekli belgeler ile açık ve doğrudan bir bağlantının gösterilmesi, birden fazla teklifin olduğu durumlarda tekliflerin önem sırasına göre sıralanması, projelerin 2027 yılı sonuna kadar tam olarak tamamlanabilecek şekilde olması, projelerin kalkınmaya katkı sağlaması konularında şart getirilmesi olarak sıralanabilir. İrlanda'nın dönüşüm fonu deneyiminden öğrenme süreci devam etmekte ve bu konuda bilgi birikimi oluşmasına katkıda bulunmaktadır.

İngiltere, Hollanda ve İrlanda'daki kentsel dönüşüm fonları daha önceki uygulamaların parçalı ve dağılmış bir durumda olmasına yanıt olarak geniş kapsamlı ve bütüncül bir yaklaşım geliştirmiştir. Bu yaklaşımın en büyük faydası koordinasyonu kolaylaştırmak olmuştur. Fonların üçü de kentsel dönüşümde yerel dinamikleri ön plana çıkararak süreçleri hızlandırmayı hedeflemiştir. Bu sebeple merkezi hükümet tarafından stratejik hedefler belirlenmiş ve öncelikli alanlar ortaya çıkarılmıştır. Her dönüşüm fonu üst ölçekte belirlenen ana hedeflerin karşılanması şartını taşımakta, minimum mali katkı ile verimli kentsel dönüşüm uygulamalarının gerçekleştirilmesi istenmektedir. İncelenen üç fonun da tekrarlanan turları arasında değerlendirme ve analizlerin yapılması sonraki turlarda iyileştirmelerin yapılarak programların geliştirilmesine katkıda bulunmuştur. Yerel yönetim ve aktörlerin öncülüğünde ortaklık ve işbirlikleri teşvik edilirken; etkili ve verimli kaynak tahsisi için rekabetçi bir sistem benimsenmiştir. Rekabetçi süreç, yerele özgü yaklaşım, esnek yapı, ek kaynaklardan yararlanma, katılım ve ortaklık, bütüncül ve kapsayıcı olma, hesap verebilirlik, öncelikli alan ve hedeflerin belirlenmesi, kapasite artırımı ve geri besleme mekanizmasına sahip olma üç fonun ortak özellikleri olarak belirlenmiştir. Deneyimlerin ortaya çıkardığı sonuçlar ve süreçlere yönelik olumsuz eleştiriler; net stratejik rehberlik eksikliği, ortaklıklarda bazı sektörlerin katılımın

yetersiz ve sözde kalması, kapasite eksikliği, rekabetin yoksun bölgeler için bir dezavantaj olarak görülmesi, hesap verebilirlik ve saydamlığın tam olarak sağlanamaması gibi konular olmuştur. Hollanda belediyeleri, piyasa risklerini almaya istekli olarak politikanın uygulanmasında öncü bir rol üstlenmiştir. Aynı şekilde, İngiltere ve İrlanda'da da politikanın ana aktörü yerel yönetim ve yerel aktörler olarak ön plana çıkmaktadır. Aynı zamanda politika hedefleri ve belediyeler arası işbirliğinin sağlanabilmesi yerel yönetimin kapasitesine bağlı olduğu için, yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin iyileştirilmesi uygulamaların kalitesini arttıran bir etkidir. Yönetim ve yönlendirmenin politikanın sürdürülebilirliğinde oldukça kritik olduğu görülmektedir. Bu noktada, kesin hedeflerin belirlenmesi, politika ile ilgili ilişkilerin güçlenmesi ve gerçekleştirme için bir temel oluşturmaktadır. Yerel yönetimin, kentsel dönüşüm politikasında ulusal fonları; yerel bilgi ve hesap verebilirlik ile birleştirmesi gerekmektedir (Altes, 2002).

İngiltere, Hollanda ve İrlanda'daki kentsel dönüşüm politikalarından elde edilen deneyim ve tecrübelerle göre aşağıdaki unsurların sağlanması kentsel dönüşüm modelini daha başarılı bir hale getirmektedir.

- Yoksunlukla verimli bir şekilde mücadele etme
- Kapasite geliştirme ve kapsayıcı yaklaşımların sürecin ayrılmaz bir parçası olarak tasarlanması
- İzleme ve değerlendirme mekanizmalarının oluşturulması
- Eşit ve etkin katılım ile etkili ortaklıkların sağlanması
- Uzun vadeli finansman stratejilerinin geliştirilmesi
- Belirlenen hedeflerin etnik azınlık toplulukları gibi dezavantajlı paydaşların ihtiyaçlarını ve çeşitliliğini gerçekten yansıtacak şekilde oluşturulması
- İhtiyaçları ele alma ve fırsattan yararlanma konusundaki uzlaşma için hedefli yaklaşımların belirlenmesi
- Toplum ve gönülü sektörün kentsel dönüşüm uygulamalarına daha fazla dâhil edilmesi
- Özel sektörün yerel yenilemeye katılımını arttırmak
- Sosyal uyumu arttırmak

- Net proje değerlendirme yöntemleri
- Dikkatli bir yönetim anlayışının geliştirilmesi.

Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yüksek maliyetler gerektirmesi sebebiyle ihtiyaç duyulan finansal kaynağın en uygun maliyetle (düşük faiz ve uzun vade) temin edilmesi gerekmektedir (Yücememiş & Kurt, 2021). Dönüşüm faaliyetlerinde kamu finansmanına ek olarak özel sektör finansmanının kullanımı da gerekmektedir. Uygulamanın kapsamı ve ölçeği arttıkça özel sektör yatırımlarına olan ihtiyaç da aynı doğrultuda artış göstermektedir. Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin içerdikleri risk ve belirsizlik durumları göz önüne alındığında, özel sektörün kentsel dönüşüme dâhil olabilmesi çeşitli teşvik ve destekler yardımıyla dönüşüm faaliyetlerinin cazip hale getirilmesi gerekmektedir. Arazinin elde edilmesi, planlama faaliyetleri ve gerekli izinlerin alınması, maliyet aşımı ve gecikmeler, tamamlandığındaki arz-talep durumu ve mülkün fiyatlandırılmasına yönelik piyasa koşulları ile projenin kullanıcı taleplerini karşılaması vb. risk içeren faktörlerin etkisiyle kentsel dönüşüm alanlarında, piyasa faaliyetlerinin teşvik edilmesi için kamu sektörünün müdahalesi gerekmektedir. Örnek olarak, arazinin satın alınması, ıslah edilmesi ve inşaat maliyetlerinin; geliştirme sonrasında elde edilmesi tahmin edilen değerden fazla olmaması gerekmektedir. Çünkü özel sektörün kâr elde etmesi mümkün olmayan alanlarda proje geliştirmek istemeyeceği oldukça açıktır. Bununla birlikte, özel sektörün dâhil olmak istemeyeceği fakat dönüştürülmesi kritik öneme sahip olan birçok alan bulunmaktadır. Bu alanlarda, kamu sektörünün girişimcileri özendirme ve teşvik etmeye yönelik mekanizmalar geliştirerek öncü bir rol üstlenmesi gerekmektedir (Özden, 2016). Böylece, kamu ve özel sektör arasında risk, kaynak ve maliyet paylaşımı (Koç, 2019) yapılmaktadır. Kamunun kentsel dönüşüm finansmanında üstlendiği maliyet sermaye harcaması dışında çeşitli teşvik ve destekler yoluyla da gerçekleşmektedir. Bu noktada, özellikle merkezi yönetim oldukça önemli ve stratejik bir rol üstlenerek özel sektöre yatırım yapması için gerekli güven ortamını sağlamaktadır. Bu güvenin sağlanabilmesi için; kamu sektörü, özel sektör ve finansal kurumlar arasındaki ilişkinin güçlü bir şekilde kurulması gerekmektedir (Adair ve diğ, 2007). Kentsel dönüşümde hibe destekleri, vergi teşvikleri, düşük faizli krediler, altyapının iyileştirilmesi, alanların planlama durumlarının değiştirilmesi (CABERNET, 2005; Jones, 1996), geliştirme sürecindeki arz yönlü kısıtlamaların kaldırılması (Healey, 1991) gibi birçok kamu destek biçimi

bulunmaktadır. İrlanda'da kentsel dönüşüm politikasından elde edilen deneyime göre; mali teşviklerin özel yatırımları çekmek için çok etkili bir mekanizma olduğu görülmektedir. Özel sektör finansmanının kentsel dönüşüme çekilmesi için hem finansal hem de finansal olmayan araçların yaratıcı bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Örneğin; birçok yatırımcı fonlara erişimin oldukça bürokratik ve zaman alıcı olduğunu düşünmektedir. Hâlbuki özel sektör basit ve doğrudan prosedürler arayışındadır. Prosedürlerin açıklığı ve basitleştirilmesi gibi finansal olmayan araçların bu süreçleri desteklemesi verimliliği arttırmaktadır.

Bütüncül ve sürdürülebilir bir kentsel dönüşüm politikası için önemli etkenlerden biri de kurumsal ve toplumsal kapasitenin geliştirilmesidir. Bazı durumlarda dönüşümün ortakları arasında çıkan sorunların kararların uygulanmasında aylarca süren gecikmelere yol açmakta ve bu gibi durumlar kamu kaynaklarının israf edilmesine sebep olmaktadır. Bunun yanı sıra, kentsel dönüşüm projelerinde yerel halk ve gönüllü sektörün katılımı oldukça az ve genellikle danışmaya dayalı temsili bir katılım söz konusu olmaktadır. Bu sebeple, nispeten güçsüz durumda olan paydaşların kapasitelerinin geliştirilerek sürece dâhil edilmeleri uygulama sonrasında ortaya çıkabilecek sorunların önlenmesinde oldukça önemlidir. Kurumsal ve toplumsal kapasitenin gelişimi için; eğitim ve bilgilendirmeler, workshoplar, pilot uygulamalar, net ve açık rehberliğin sağlanması gibi çalışmalar yapılmaktadır.

Kentsel dönüşüm finansmanı; fon kaynakları, kaynağı sağlayan ve kaynağı kullanan aktörleri içeren bir sistemdir. Kaynakların oluşturulması, kurumdan kuruma aktarılması ve finansmanın belirlenen stratejik hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli yeterlilikte olmasının sağlanması; ancak bütüncül bir sistemin kurgulanmasıyla mümkündür. Türkiye'de ise bütüncül bir model yerine piyasa ve mevzuatın ortaya çıkardığı çerçevede finansmanın yönetildiği görülmektedir. Genellikle banka kredileri, kat karşılığı yöntemi ve devlet destekleri ile sağlanmaya çalışılan finansman ihtiyacı bankalar, yatırım bankaları, faktöring şirketleri, finansal kiralama şirketleri ve konut finansman şirketleri aracılığıyla çözülürken öz kaynak kullanımının sınırlı olmasından dolayı proje üzerinden satış ve finansal kiralama yöntemleri de yaygın olarak kullanılmaktadır (Makas, 2012). Kamu kurumları, özel şirketler ve uluslararası kurumlar kentsel dönüşüm finansmanına destek olmakta; süreç içerisinde ise yaptığı yasal düzenlemeler ve kentsel dönüşüm projeleri için her

yıl aktardığı ciddi kaynak miktarı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı kentsel dönüşüm finansmanında ön plana çıkmaktadır.

Arsa değerinin yüksek olduğu alanlarda finansmanın daha çok özel sektör veya kamu-özel ortaklıklarıyla sağlandığı görülürken, arsa değerinin daha düşük olduğu alanlarda mevzuata göre Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, İLBANK A.Ş. ve TOKİ'den elde edilen kaynaklarla gerekli finansman sağlanmaktadır. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun kapsamında kentsel dönüşüm hizmetlerinin finansmanı için oluşturulan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı, bu kaynakların toplandığı bir havuz fon niteliğindedir (Özkul, 2017).

Türkiye'de kentsel dönüşümün ana aktörleri olan merkezi ve yerel yönetimlerin mevcut finansman modelleri incelendiğinde; merkezi yönetimin finansmanın oluşumunda sağlayıcı, yönlendirici ve denetleyici bir rol üstlendiği görülmekte yerel yönetimler ise merkezi yönetimden aktarılan kaynaklar, kendi bütçeleri ve kurdukları ortaklıklar yoluyla kentsel dönüşüm finansmanını sağlamaktadır. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm faaliyetlerini büyük ölçüde belirlediği ve çeşitli yasal düzenlemelerle sürecin yönetimini sağlamaktadır.

Merkezi yönetimin finansman oluşumu ve yönetimini sağlamak amacıyla ortaya çıkardığı "Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı", dönüşüm faaliyetleri ile ilgili gelirlerinin elde edilmesi, tahsili ve takibi konusunda bütüncül bir yaklaşım içermesi açısından oldukça önemlidir. Ancak oluşturulan havuz fon kapsamında kentsel dönüşüm faaliyetleri olarak sadece 6306 sayılı kanuna göre yapılan uygulamalar şeklinde ele alındığı için 5393 ve 5366 sayılı kanunlara göre yapılan dönüşüm faaliyetleri için herhangi bir kaynak aktarımı söz konusu olmamaktadır. Bununla birlikte, günümüz kentsel dönüşüm faaliyetlerinin çoğunu 6306 sayılı kanuna göre yapılan uygulamalar oluşturduğu için, kentsel dönüşüme büyük ölçüde finansman desteği sağlandığı söylenebilir. Merkezi yönetim düzeyindeki çeşitli kamu kurumlarından ayrılan kaynaklarla oluşturulan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı kapsamında İller Bankası, TOKİ ve yerel yönetimlere kaynak aktarımı yapılabilmekte; proje sahiplerine yardımı, kredi faiz desteği, vergi harç muafiyetleri, yıkım kredisi ve tespit kredisi ile firmalara sağlanan KDV uygulaması gibi çeşitli finansal destekler sağlanmaktadır. Bu sebeple, merkezi yönetimin oluşturduğu havuz fonu, hem merkezi yönetim hem yerel yönetim hem de proje sahipleri için bir finansman kaynağı oluşturmaktadır.

Yerel yönetimler, genel olarak mevzuatın sunduğu seçeneklere göre 5393, 5366 ve 6306 sayılı kanunlara göre kentsel dönüşüm uygulamalarını yürütmekte ve zaman zaman projelerin finansmanı konusunda zorluklar yaşamaktadır. Kendi kaynakları yeterli olan yerel yönetimler; kentsel dönüşüm faaliyetlerinde aktif olarak rol alırken; finansmanın yetersiz olduğu yerel yönetimlerde dışarıdan finansman desteğine ihtiyaç duyulmakta ve borçlanma ya da ortaklık kurma finansman ihtiyacı giderilmeye çalışılmaktadır. 6306 sayılı kapsamında uygulamada bulunacak olan belediyelerin, yatırıma ilişkin yıllık bütçeleri ve bazı tahsil edilen harç gelirlerinden bir kısmını bu kanunda öngörülen uygulamalara ayırmak zorunluluğu bulunmaktadır. Aynı şekilde bu kanun kapsamında yürütülen uygulamalardan elde edilen gelir ve hasılatlar aynı kanun kapsamındaki dönüşüm uygulamalarında kaynak olarak kullanılmaktadır. Bununla birlikte; 5393 sayılı ve 5366 sayılı kanunlar kapsamında mevcut yasal mevzuatın tanımladığı herhangi bir kaynak ayırma ya da oluşturma biçimi bulunmamaktadır. Ek olarak, merkezi yönetimin 6306 sayılı kanun kapsamında kredi desteği, faiz desteği, çeşitli harç, vergi ve ücretlerden muafiyetler sağlayarak yerel yönetimleri finansal olarak desteklemesi; bu kanuna göre yapılan uygulamaların daha fazla tercih edilmesine sebep olmuştur. Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin yönetim ve yönlendirmesinden sorumlu olan merkezi yönetim, 2023 vizyonuna göre kentsel dönüşüm uygulamalarında karşılaşılan sorunların çözümü, dönüşüm sürecinin iyileştirilmesi ve kentsel dönüşümün bütüncül bir şekilde yönetilmesi adına yeni bir yaklaşım benimsemiştir. Yaklaşım içerisinde belirlenen hedeflere ulaşmak amacıyla 2019 yılında bazı ilke ve esaslar çerçevesinde Belediye Başkanlıkları tarafından il ve ilçe bazında “Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi” hazırlanması ve afet riski yüksek alanların tespit edilerek Bakanlığa iletilmesi talimatlandırılmıştır. Belgenin içeriğinde mevcut durumun analiz edilmesi, verilerin toplanması, yasal dayanağın belirlenerek finansman yönteminin seçilmesi, uygulama takviminin oluşturulması ve tasarım ilkelerinin belirlenmesi gibi çalışmalar yer almaktadır. 2023 yılına kadar onaylanmış olması gereken strateji belgeleri; 2019 yılından itibaren dönüşüm projelerinin yapılabilmesi için bir ön koşul haline getirilmiştir. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri, yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm süreçlerindeki rolünü, bilgi ve hâkimiyetini arttırmaktadır. Merkezi yönetim ise finansmanın stratejik yönetimi konusunda belirleyici bir veri kütüphanesi elde etmeye başlamıştır.

Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ile yurtdışındaki fon örnekleri gibi proje bazında değil yerel yönetimler bazında bir finansman dağılımı gerçekleşmekte; tek bir proje ile değil ile veya ilçesindeki birçok alan için finansmana ihtiyacı olduğunu Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi aracılığıyla merkezi yönetime belgelemektedir. Yerel yönetimin önceliklendirdiği ve merkezi yönetimin onayladığı kentsel dönüşüm alanları her ilçe için yol haritası belirlenmiş bir şekilde ve öncelik sıralamasına göre gerçekleşme imkânı bulmaktadır. Finansmandan alınan pay sonrasında, projelerin yönetimi, uygulaması ve takibi yerel yönetimlerin kendi belirlediği modeller çerçevesinde kendi sorumlulukları dâhilinde olmaktadır. Bu sebeple, dönüşüm projeleri özel hesabı ve strateji belgelerinin birbiriyle entegre edilmesi, her ilçe ve il için belirlenen kentsel dönüşüm eylem planları sayesinde stratejik ve bütüncül bir yaklaşım oluşturması açısından bir fırsat ortaya çıkarmaktadır. Ortaya çıkan durumda, yol haritalarını kendileri belirleyen yerel yönetimler; kentsel dönüşüm konusunda benimsenen stratejik ve bütüncül yaklaşımın en önemli parçası haline gelmektedir.

Süreç içerisinde stratejik yönetim ve finansman dağılımının birbiriyle iç içe geçmiş ve birbirini besleyen ögeler olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, kentsel dönüşümün ihtiyaç duyduğu bütüncül yönetim yaklaşımı için Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ile kentsel dönüşüm strateji belgeleri bir potansiyel olarak değerlendirilmiştir. Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ve Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri'nin birbirine entegre edilmesiyle oluşturulacak modelde; İngiltere, Hollanda ve İrlanda'daki kentsel dönüşüm fonlarına dayalı yaklaşımlarla birçok benzerlik ortaya çıkmaktadır. Bütüncül ve kapsayıcı olma, ek kaynaklardan yararlanma, hesap verebilirlik, öncelikli alan ve hedeflerin belirlenmesi, yerel özgü yaklaşım, esneklik, yerel yönetimin kapasitesinin artırılması, katılım ve ortaklık gibi konularda ortak noktalar ortaya çıkarken; geri besleme mekanizmasının oluşturulmamış olması yönünden modelin incelenen yurtdışı örneklerinden farklılık gösterdiği görülmektedir.

Tez kapsamında merkezi ve yerel yönetim birimleriyle gerçekleştirilen derinlemesine mülakat görüşmelerinden elde edilen bilgiler gruplandırılarak swot analizi yapılmıştır. Ortaya çıkan SWOT analizine göre mevcut durum dört ana başlık altında değerlendirilmiştir.

Otaya çıkan ilk başlık, kurumsal kapasite ve kurumlar arası ilişkiler olmuştur. Merkezi yönetimin ve bazı yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm konusunda siyasetten

bağımsız olarak tarafsız bir tutum sergilemesi, bilgi birikimine değer verilerek yapılmış çalışmaların incelenmesi, uzlaşmayı sağlayıcı ve bilgilendirici faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sonucu kentsel dönüşüm konusunda bilgi, deneyim ve kapasitenin artması sağlanmakta ve bu durum bütüncül vizyon ve stratejilerin geliştirilmesi için bir fırsat oluşturmaktadır. Bununla birlikte, kurumlar arası koordinasyon, iletişim ve işbirliği eksikliği, her ilçe belediyesinin aynı kapasitede olmaması, birçok belediyede Kentsel Dönüşüm Müdürlüğü bulunmaması ya da kentsel dönüşüm faaliyetlerinin riskli yapı dönüşümü işlemleri ile kısıtlı olması, kentsel dönüşüme ayrılan kaynak miktarı ve personelin yetersiz olması, merkezi yönetimin stratejik rehberlik sunamaması, sorumluluk ve yetki paylaşımının doğru bir şekilde yapılmaması, ilçe belediyelerinin dönüşüm süreçleri konusundaki tecrübe eksikliği, bürokratik süreçlerin yavaşlığı gibi durumlar bazı ilçelerin kentsel dönüşüm konusunda bir yaklaşım veya model geliştirememesine yol açmakta, gerekli bilgi ve veri tabanına ulaşma konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Siyasetin oluşturduğu ikili yapının kurumlar arası ilişkileri etkilediği hem merkezi hem de yerel yönetimler tarafından ifade edilerek, bu durumun süreci olumsuz etkilediği söylenmiştir. Bu konudaki en büyük risk faktörleri; Bakanlık, İBB ve ilçe belediyelerinin farklı siyasi görüşlerde olması, siyaset ve oy kaygısı süreci domine etme tehlikesi olarak ifade edilmiştir.

SWOT analizine göre oluşturulan ikinci başlık politika yaklaşımı, elde edilen deneyim ve mevzuat olmuştur. Mevcut durumda gelinen noktada merkezi ve yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm konusunda elde ettikleri bilgi, deneyim ve tecrübe; kentsel dönüşüm politikasını yönlendiren Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın oy kaygısı olmaması sebebiyle politikanın sürekliliğini sağlayabilmesi; yerel yönetimlerin kentsel dönüşüme önem vermesi ve bu konuda önceliklendirme çalışmaları yapması; sosyal analizlerin dikkate alınması konusunda gelişen farkındalık; 6306 sayılı kanunun uygulama odaklı, kanunun keskin, çok net ve yaptırım kuvvetli bir kanun olması, riskliliğin net bir şekilde ifade edilmesi; mevzuatın sunduğu avantaj ve teşvikler gibi durumların süreç içerisindeki güçlü yönleri oluşturduğu görülmektedir. Ek olarak çoğu yerel yönetimin kentsel dönüşüm konusunda planlamayı bir araç olarak kullanması ile bütüncül bir yaklaşımın benimsenmesi ve bu konuda kamusal alan oluşturma kaygısının bulunması; şeffaf ve katılımcı yöntemlerin desteklenmesi; imar haklarının iadesiyle riskli yapı dönüşümlerinin hızlanması; kentsel dönüşüm ile alanların sağlıklılaştırılarak geri



kazanılması; vatandaşların kentsel dönüşüm konusunda bilinçlenmeye başlaması, 6306 sayılı kanunun plan sürecini hızlandırması ve bazı ilçelere büyük rezerv yapı alanlarının kazandırılması sonucu uygulamaların kolaylaştırılması fırsat alanları olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte; merkezi yönetimin kentsel dönüşüme yönelik herhangi bir önceliklendirme çalışmasının bulunmaması; yapı stokunun düşük kalitede olması, riskli ve ruhsatsız yapıların fazla olması; kurumların teknik ve mesleki kaygı eksikliği; kentsel dönüşüm süreçlerinin bürokratik süreçler, dönüşüm sürecinin gerektirdiği tebligat, uzlaşma, tahliye, tahsisat kesim ve fesih işlemleri gibi çeşitli sebeplerle uzaması; doğal afetlere yönelik çalışmaların yeterli olmaması; vatandaşın bilinç düzeyinin düşük ve beklentisinin yüksek olması; dönüşüm alanlarının doğru hesaplamalar yapılmadan aceleyle ilan edilmesi; alan bazlı dönüşümün vatandaş yaklaşımından dolayı yapılamaması ve bina bazındaki uygulamaların kente yaşam kalitesini artırma yönünde bir katkısının olmaması süreçle ilgili olumsuz faktörler olarak değerlendirilmiştir. Politikanın bütüncül ve net bir şekilde oluşturulmamış olması sebebiyle stratejik ve veriye dayanan modellerin üretilmediği; sürecin aciliyetle kanunlar çıkarılarak ilerletilmesi sonucunda mevzuattaki eksikliklerin suistimal edilerek mağduriyetlere yol açtığı ifade edilmiştir. Halk ile iletişimin doğru şekilde kurulamaması, yerel yönetimlerce kentsel dönüşüme gerekli önemin verilmemesi, kentsel dönüşüme karşı medyanın olumsuz tutumu, ilçe belediyelerinin oy kaygısı ile vatandaşta farklı vaatlerde bulunulması sebebiyle pazarlık kapısının açık bırakılması,

6306, 5393 ve 5366 sayılı kanunların bütüncül bir şekilde ele alınmaması, kentsel dönüşüm süreçlerinde seçim dönemlerine indirgenen hızlı sonuç alma beklentisi, süreçlerin şeffaf olmaması, uzlaşma sorunları, yaklaşan deprem tehlikesi, plan notları üzerinden yapılan uygulamaların plan bütünlüğünü bozması, dönüşüm süreçlerinin uzaması nedeniyle güven kaybının yaşanması, riskli alan ilan edilen alanların mahkeme kararı ile iptali ya da bakanlıkça verilen yetki devrinin geri alınması ihtimallerinin olması, yapılarda mühendislik, bilim ve teknik ile ilgili kuralların göz ardı edilmesi, kentsel dönüşüm uygulamalarının sebep olduğu imar ve yoğunluk artışı, yenilenemeyen alanlarda sosyal yapının değişmesi ise risk faktörleri olarak değerlendirilmiştir. Yeşilyurt Apartmanı'nın kendiliğinden çökmesi sonucu bakanlığın kentsel dönüşüm yaklaşımının değiştiği ifade edilirken bu değişim ile birlikte yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm sorumlulukları konusunda farkındalık

oluşturulması ve kentsel dönüşüm konusunda zihinsel bir dönüşümün hedeflenmesi söz konusu olmuştur. Bu süreci kentsel dönüşüm strateji belgeleri hazırlanması sürecinin takip ettiği görülmektedir.

Üçüncü başlık olarak Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri belirlenmiştir. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin bütüncül planlama yaklaşımına sahip olması, süreci hızlandırması, kent bütününde güncel verilerin elde edilmesine olanak sağlanamaması ve süreci tanımlayarak iş yükünü göstermesi açısından yerel yönetimler tarafından bilimsel verilere dayalı olduğu sürece gerekli ve kolaylaştırıcı bir belge olduğu söylenmiştir. Belgenin hazırlanması konusunda merkezi yönetim tarafından net bir iradenin oluşturularak belgenin kentsel dönüşüm uygulamaları için bir ön koşul olarak kabul edilmesi sonucu hemen hemen her ilçe belediyesinin bu deneyimi tecrübe etmesi sağlanmıştır. Elde edilen deneyime göre; bazı ilçe belediyelerinin belgeyi önemseyerek detaylı çalışmalar yaptığı gözlemlenirken bazı belediyeler ise elindeki verilerle istenen formata en yakın dökümanı elde etmeye çalışmışlardır. Hazırlanan belgelerin her ilçe için bir yol haritası oluşturması ve öncelikli kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmesi bir fırsat olarak değerlendirilirken; çoğu belediyenin yeniden belge hazırlama sürecinde olması bu konuda deneyim ile öğrenme sürecinin devam ettiğini göstermektedir. Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlanması sürecinde yaşanan olumsuz deneyimler ise; belgenin onaylanmasına ve takibine yönelik herhangi bir mevzuat altyapısının olmaması, bazı yerel yönetimlerin personel ve bütçe yetersizliği sebebiyle kentsel dönüşüm strateji belgesinin istenen formatta hazırlanamaması; özellikle finansal modellerin belirlenmesi konusunda belediyelerin gerçekçi öneriler sunamaması, belgede sosyal analizlere ve ekonomik yapıya dair detaylı analizlerin bulunmaması, her ilçe belediyesinin doğru ve güncel verilere sahip olmaması, teknik sorunlar ve veriye ulaşma konusunda yaşanan sıkıntılar olarak ifade edilmiştir.

Dördüncü başlık ise finansal faktörler ve Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'dır. Ekonomik faktörler ve finansmanın yönetiminin kentsel dönüşüm politikasını ve uygulamaları yönlendiren en önemli etkenlerden olduğu görüşmelerde hem merkezi yönetim hem de yerel yönetim tarafından dile getirilmiştir. Bu konu ile ilgili olarak; Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'nın oluşturulması ve kentsel dönüşüm faaliyetleri kapsamında finansmanın tek bir yerden dağıtılarak sürecin koordine edilmesi, kredi desteği miktarının değişen ekonomik koşullara göre güncellenerek yükseltilmesi,

bakanlığın tek bir finansal model belirleyerek TOKİ ve Emlak Konut ile yapım modelleri geliştirmesi, özel sektörün kentsel dönüşüm süreçlerini kolaylaştırması, 6306 sayılı kanunun sunduğu finansal desteklerin dönüşüm uygulamalarını hızlandırması gibi faktörlerin olumlu olduğu ifade edilmiştir. Merkezi yönetimin emsal artışı yerine borçlanmayla dönüşüm yaklaşımını benimsemesi, merkezi yönetimin kentsel dönüşüme kapsamında ayni ve nakdi destek sağlaması, riskli alanlarda kira yardımı miktarının Cumhurbaşkanlığı Oluru ile yükseltilebilmesi, rezerv alan ilanları ile gelir elde edilerek kentsel dönüşüme finansman oluşturulması, ilçe belediyelerinin 5216 sayılı kanun kapsamında kentsel dönüşümü gerekeceğini göstererek büyükşehir belediyelerinden mali yardım talep edebilmeleri, kent içi alanlarda kentsel dönüşümün özel sektör ile hızlı bir şekilde gerçekleşmesi, vatandaşa sunulan finansal desteklerin uzlaşmayı kolaylaştırması, kentsel dönüşüm faaliyetleri ile belediye gelirinin artırılması gibi faktörler ise fırsat alanları olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte; süreç içerisindeki sorunlar ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüme ayırdıkları kaynak ve personelin yetersiz olması, kira yardımı miktarının güncellenmemesi, hak sahiplerinin dönüşüm için gerekli maddi imkanlara sahip olmaması, merkezi yönetimin sağladığı finansal desteklerin yeterli olmaması ve finansman yetersizliğinin kentsel dönüşüm çalışmalarını sınırlandırması olarak sıralanmıştır. Ekonominin belirsizliği, dayanıklı ve güvenilir olmaması, yüklenicilik arasında bir model oluşması sebebiyle sadece kârlı alanların dönüşmesi, kentsel dönüşüm uygulamalarının inşaat sektörüyle paralel bir ilerleme sağlaması dolayısıyla bu sektörde yaşanan her türlü olumsuzluğun kişilerin barınma hakkını dolaylı olarak etkilemesi, finansal bir modelin olmaması sebebiyle uygulamaların piyasa koşullarına göre şekillenmesi, rant odaklı çözümlere olan eğilimin süreci domine etmesi ve şehircilik ilkelerinin gözetilmemesi ve son olarak kaynakların dağıtımını ve amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı konusunda herhangi bir denetim yapılmaması mevcut durumdaki modelin tehditlerini oluşturmaktadır.

Tez kapsamında belirlenen “Kentsel dönüşüm finansmanının yönetimi sürdürülebilir mi?”, “Kentsel dönüşüme ayrılan kamu kaynaklarının dağılımında stratejik olarak belirleyici faktörler nelerdir?”, “Kentsel dönüşüm uygulamalarının önceliklendirilmesinde herhangi bir yaklaşım bulunuyor mu? Varsa, bu konuda etkili olan faktörler ve karar verici aktörler nelerdir? Yoksa, bu konuda yapılan ya da planlanan çalışmalar nelerdir?” ve “Merkezi ve yerel yönetim arasında kentsel

dönüşüm finansmanının yönetimi konusunda yeterli koordinasyon sağlanıyor mu?”, sorularının cevapları aşağıda açıklanmaktadır.

Yapılan görüşmelerde elde edilen bilgilere ve Türkiye’deki kentsel dönüşüm deneyimine yönelik gerçekleştirilen literatür araştırmasına göre kentsel dönüşüm finansmanının yönetiminin sürdürülebilir olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu konunun en önemli sebeplerinden biri kentsel dönüşümün sadece 6306 sayılı kanun kapsamında ele alınması, diğer kanunlara göre ve planlama aracılığıyla gerçekleştirilen uygulamalardan haberdar olunmamasıdır. Merkezi yönetimin sağladığı finansal desteklerin ve yerel yönetim bütçelerinin yetersiz olması sebebiyle çalışmaların oldukça kısıtlandığı tespit edilmiştir. Bu konuda en çok dile getirilen sorun ise ikili ilişkiler ve siyasi faktörlerin kaynak aktarımlarını etkilemesi ve sürecin şeffaf olmaması şeklindedir.

Kentsel dönüşüme ayrılan kamu kaynaklarının dağılımında stratejik olarak belirleyici faktörlerin uzlaşmaların sağlanması, kurumsal çabaların sonuç vermesi sonucu bölgeye rezerv yapı alanlarının kazandırılması ve kent içi değerli alanların hızlı bir şekilde dönüştürülmesi olduğu görülmektedir.

Kentsel dönüşüm uygulamalarının önceliklendirilmesinde herhangi bir yaklaşım bulunmamakta, merkezi ve yerel yönetimler vatandaşa bilgilendirmeler sağlayarak imar artışı ve borçlandırma yoluyla dönüşüm projeleri gerçekleştirmektedir. Öncelikli alanların belirlenmesinde ise, deprem riski, yapı stokunun durumu, vatandaş talebi, uzlaşma oranı, sosyoekonomik durum, güvenlik sorunları gibi faktörler değerlendirilerek gecekondü, mülkiyet, kaçak yapılaşma, altyapı ve donatı eksikliği gibi sorunların yoğun olduğu alanlar öncelikli alanlar olarak belirlenmektedir.

Merkezi ve yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm finansmanının yönetiminde ve politikanın uygulanmasında yeterli iletişim, koordinasyon ve işbirliği içinde olmadıkları gözlemlenmiştir. Bu konuda merkezi yönetimin tarafsız bir tutum sergilemesi, bazı yerel yönetimlerin konunun hassasiyetinin farkında olması gibi olumlu faktörlere rağmen siyaset, ikili ilişkiler ve bu durumlardan kaynaklanan önyargılar ve bilgi eksikliği sonucunda kurumsal kapasitelerin geliştirilmesi ve kurumlar arası ilişkilerin iyileştirilmesi gerektiği tespit edilmiştir.

Altes (2005) kesin hedeflere geçilmesi sonucu politika kapsamındaki ilişkiler ve gerekçelendirilmenin geliştiğini söylemektedir. Araştırma kapsamında İngiltere, Hollanda ve İrlanda deneyimlerinde kapasite geliştirme ve kapsayıcı yaklaşımların sürecin ayrılmaz bir parçası olarak tasarlanması, dikkatli bir yönetim anlayışının geliştirilmesi, izleme ve değerlendirme mekanizmalarına ve net proje değerlendirme yöntemlerine önem verilmesi gibi faktörlerin Türkiye deneyimi için ortaya çıkan ihtiyaç alanları ile örtüştüğü görülmektedir. “Kentsel Dönüşüm Strateji Planları” ile kentsel dönüşüm politikasında zaman içinde rolü oldukça kısıtlanmış olan yerel yönetimlerin sürece tekrar müdahil olma fırsatı ve Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’nın tüm dönüşüm faaliyetlerini koordine etme potansiyeli düşünüldüğünde politika yaklaşımının finansmanın stratejik yönetimi ile ilişkilendirilerek bütüncül bir modele dönüştürülmesi mümkün görülmektedir. Çalışma kapsamında Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamalarının merkezi ve yerel yönetimleri içeren bütüncül bir politikası olmadığından hareketle, kentsel dönüşüm yönelik bütüncül bir yönetim önerisi olarak “Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı’nın kapsamının tüm dönüşüm uygulamalarını kapsayacak şekilde genişletilerek kentsel dönüşüm strateji belgeleriyle ilişkilendirilmesi önerilmiştir. Yurtdışı örneklerinde benimsenen kentsel dönüşüm politikaları ve oluşturulan fonlar kapsamında finansal ve kurumsal birleştirmelerin yanı sıra politikaların da bir araya getirildiği ve kentsel dönüşümün üst ölçekli planlarla ilişkisinin güçlendirildiği görülmektedir. Türkiye’de çoğu belediyenin alan bazlı kentsel dönüşüm faaliyetlerini planlama ile ilgili müdürlükler kapsamında yürüttüğü ve kentsel dönüşümde planlamanın araç olarak kullanılması dikkate alındığında; Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri’nin mekânsal planlarla entegre edilmesi ve bu entegrasyonun mevzuatta net bir şekilde tanımlanarak yer bulması; bütüncül yaklaşımın desteklenmesi konusunda önerilen modeli güçlendirecek etkili bir yaklaşım olarak ön plana çıkmaktadır.

Önerilen model kapsamında sağlanması gereken koşullar ve dikkate alınması gereken kriterlerden biri strateji belgeleri ile ilgili net stratejik rehberliğin sağlanması ve bu konuda yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik iletişim ve bilgi üretiminin sağlanacağı çok aktörlü çalışmalar yapılmasıdır. İkinci olarak; Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı ve Kentsel Dönüşüm Strateji Belgeleri arasındaki belli belirsiz ilişkinin güçlendirilmesi sağlanmalıdır.

Merkezi yönetimin kentsel dönüşüm konusunda sağladığı finansal desteklerin çeşitlendirilerek arttırılması kapsamında; konut kredilerinde sağlanan faiz desteğinin yaygınlaştırılması, alan bazlı dönüşümlerde proje geliştiricisi kurumlara kredi desteği sağlanması, kira yardımı vb. finansal desteklerin bilimsel verilere dayandırılarak oluşturulması ve kaynak aktarımları, finansman yönetimi gibi konularda şeffaflığın sağlanması gerekmektedir. Mevcut durumda yerel yönetimleri ortaklık kurmaya yönlendiren sebebin finansmanın eksikliği olduğu görülmektedir. Bu durum avantaja dönüştürülerek politikaya, yurtdışı örneklerinde olduğu gibi, ortaklık geliştirmeye yönelik bir düzenleme dâhil edilebilir. Mevcut durumda sadece 6306 sayılı kanun kapsamındaki finansman yönetimini sağlayan Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'nın tüm faaliyetlerini kapsayacak şekilde geliştirilmesi, üçüncü olarak gerçekleştirilmesi gereken kriteri oluşturmaktadır. Bu kapsamda yapılan değişikliğin zamanla merkezi ve yerel yönetimlerin kurumsal yapılanmalarında da her türlü dönüşüm faaliyetlerinin tek bir yerden yönetim ve koordinasyonun yapıldığı birimleri oluşturacak şekilde düzenlenmesine katkıda bulunacağı öngörülebilir. Mevcut durumda riskli yapı dönüşümü, 6306 sayılı kanuna göre gerçekleştirilen alan bazlı dönüşümler, 5366 sayılı kanun kapsamında yenileme alanlarındaki dönüşümler ve 5393 sayılı kanun kapsamında yerel yönetimlerin gerçekleştirdiği dönüşümlerin dört bağımsız konu olarak değerlendirilmesi yerine; bir araya getirilmesi sonucu bütüncül bir süreç yönetiminin oluşturulması sağlanacaktır.

Son olarak; finansman yönetimi, uygulama ve faaliyetlerin bütünleştirilmesi sonucu oluşturulan modelin geri besleme mekanizması ile desteklenmesi gerekmektedir. Süreçten öğrenilen deneyim ve tecrübelerin geleceğe aktarılması kentsel dönüşüm finansmanı konusunda tanımlı bir modelin oluşması adına oldukça önemlidir. Bu kapsamda kapasite geliştirme faaliyetleri, açık veri paylaşımı ile sürecin izlenebilirliğinin sağlanması, dönemlik raporlar yayınlanarak sürecin verimliliğinin tartışılması gibi araçlar sayesinde modelin sürdürülebilir bir şekilde uygulanması sağlanacaktır.

## KAYNAKLAR

- 1164 sayılı Arsa Üretimi Ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun (1969). *T. C. Resmi Gazete, 13195*, 10 Mayıs 1969
- 1580 sayılı Belediye Kanunu. (1930). *T. C. Resmi Gazete, 1471*, 14 Nisan 1930.
- 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu. (1930). *T. C. Resmi Gazete, 1489*, 06 Mayıs 1930.
- 1605 sayılı 6785 sayılı İmar Kanununda bazı değişiklikler yapılması hakkında Kanun (1972). *T. C. Resmi Gazete, 14251*, 20 Mayıs 1972
- 1953 tarihli ve 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun (1953). *T. C. Resmi Gazete, 8470*, 29 Temmuz 1953
- 1990 sayılı Gecekondu Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun (1976). *T. C. Resmi Gazete, 15588*, 15 Mayıs 1976
- 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu. (1933). *T. C. Resmi Gazete, 2433*, 21 Haziran 1933.
- 2301 sayılı Belediyeler Bankası Hakkında Kanun. (1933). *T. C. Resmi Gazete, 2776*, 24 Haziran 1933
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu. (1981). *T. C. Resmi Gazete, 17354*, 26 Mayıs 1981.
- 2497 sayılı Belediyece Yapılacak İstimlâk Hakkında Kanun. (1934). *T. C. Resmi Gazete, 2722*, 9 Haziran 1934
- 2763 sayılı Belediyeler İmar Heyetinin Kuruluşuna Dair Kanun (1935). *T. C. Resmi Gazete, 3029*, 15 Haziran 1935
- 2805 Sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (1983). *T. C. Resmi Gazete, 17994*, 21 Mart 1983
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (1983). *T. C. Resmi Gazete, 18113*, 23 Temmuz 1983
- 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu (1983). *T. C. Resmi Gazete, 18215*, 8 Kasım 1983
- 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (1984). *T. C. Resmi Gazete, 18335*, 8 Mart 1984
- 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu (1984). *T. C. Resmi Gazete, 18344*, 17 Mart 1984

- 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984). T. C. Resmi Gazete, 18453, 9 Temmuz 1984**
- 307 sayılı Belediye Kanununda değişiklik yapılmasına dair Kanun (1963). T. C. Resmi Gazete, 11465, 27 Temmuz 1963**
- 3194 sayılı İmar Kanunu (1985). T. C. Resmi Gazete, 18749, 9 Mayıs 1985**
- 3290 sayılı 24.2.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun (1986). T. C. Resmi Gazete, 19130, 7 Haziran 1986**
- 3366 Sayılı 22.5.1986 Tarih ve 3290 Sayılı Kanun ile Değişik 24.2.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (1987). T. C. Resmi Gazete, 19471, 26 Mayıs 1987**
- 3414 Sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 250 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1988). T. C. Resmi Gazete, 19751, 11 Mart 1988**
- 3621 sayılı Kıyı Kanunu (1990). T. C. Resmi Gazete, 20495, 17 Nisan 1990**
- 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu (2004). T. C. Resmi Gazete, 25400, 12 Mart 2004**
- 5162 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2004). T. C. Resmi Gazete, 25460, 12 Mayıs 2004**
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004). T. C. Resmi Gazete, 25531, 23 Temmuz 2004**
- 5218 sayılı Ankara Belediyesine, arsa ve arazisinden belli bir kısmını mesken yapacaklara 2490 sayılı kanun hükümlerine bağlı olmaksızın ve muayyen şartlarla tahsis ve temlik yetkisi verilmesi hakkında Kanun (1948). T. C. Resmi Gazete, 6938, 22 Haziran 1948**
- 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Kanunu (1948). T. C. Resmi Gazete, 6950, 6 Temmuz 1948**
- 5234 sayılı Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2004). T. C. Resmi Gazete, 25590, 21 Eylül 2004**
- 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2005). T. C. Resmi Gazete, 25798, 27 Nisan 2005**
- 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun (2005). T. C. Resmi Gazete, 25866, 5 Temmuz 2005**
- 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005). T. C. Resmi Gazete, 25874, 13 Temmuz 2005**



- 5398 sayılı **Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun** ve **Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun** (2005). *T. C. Resmi Gazete*, 25882, 21 Temmuz 2005
- 5431 sayılı **Ruhsatsız yapılarını Yıkıtılmasına ve 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununun 13 üncü maddesinin değiştirilmesine dair Kanun** (1949). *T. C. Resmi Gazete*, 7230, 11 Haziran 1949
- 5793 sayılı **Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun** (2008). *T. C. Resmi Gazete*, 26959, 6 Ağustos 2008
59. **Hükümet Programı** (2003). *T. C. Resmi Gazete*, 25058, 24 Mart 2003
- 5999 sayılı **Kamulaştırma Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun** (2010). *T. C. Resmi Gazete*, 27627, 30 Haziran 2010
- 6306 sayılı **Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun** (2012). *T. C. Resmi Gazete*, 28309, 31 Mayıs 2012
- 634 sayılı **Kat Mülkiyeti Kanunu** (1965). *T. C. Resmi Gazete*, 12038, 2 Temmuz 1965
- 644 sayılı **Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname** (2011). *T. C. Resmi Gazete*, 27984, 4 Temmuz 2011
- 648 sayılı **Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname** (2011). *T. C. Resmi Gazete*, 28028, 17 Ağustos 2011
- 6785 sayılı **İmar Kanunu** (1956). *T. C. Resmi Gazete*, 9359, 16 Temmuz 1956
- 7367 sayılı **Hazineden belediyelere devredilecek arazi ve arsalar hakkında Kanun** (1959). *T. C. Resmi Gazete*, 10265, 29 Temmuz 1959
- 775 sayılı **Gecekondu Yasası** (1966). *T. C. Resmi Gazete*, 12362, 30 Temmuz 1966
- Adair, A., Berry, J., & McGreal, S. (1994). Investment and private sector residential development in inner-city Dublin. *Journal of Property Valuation and Investment*, 12 (1), 47-56. Erişim adresi <https://doi.org/10.1108/14635789410050502>
- Adair, A., Berry, J., & McGreal, S. (1995). Fiscal policy, taxation incentives and inner-city housing development. *Housing Studies*, 10 (1), 105-115. doi:10.1080/02673039508720811
- Adair, A., Berry, J., & McGreal, S. (1996). Regeneration processes in Northern Ireland: the public sector and partnership structures. *European Planning Studies*, 4 (5), 527-543.
- Adair, A., Berry, J., & McGreal, S. (2003). Financing property's contribution to regeneration. *Urban Studies*, 40 (5-6), 1065-1080.

- Adair, A., Berry, J., Hutchison, N., & McGreal, S.** (2007). Attracting institutional investment into regeneration: necessary conditions for effective funding. *Journal of Property Research*, 24 (3), 221-240.
- Adair, A., Berry, J., McGreal, S., & Quinn, A.** (2002). *Factors Affecting the Level and Form of Private Investment in Regeneration*. London: Report to Office of the Deputy Prime Minister.
- Adair, A., Berry, J., McGreal, S., Deddis, B., & Hirst, S.** (1999). Evaluation of investor behaviour in urban regeneration. *Urban Studies*, 36 (12), 2031-2045.
- Adair, A., Berry, J., McGreal, S., Deddis, B., & Hirst, S.** (2000). The financing of urban regeneration. *Land Use Policy*, 17 (2), 147-156.
- Adair, A., Hutchison, N., Burgess, J., & Roulac, S.** (2005). The appraisal of urban regeneration land. *Journal of Property Investment & Finance*, 23 (3), 213-233. Erişim adresi <https://doi.org/10.1108/14635780510599449>
- Adıgüzel, Ş.** (2012). 6360 sayılı yasanın Türkiye'nin yerel yönetim dizgesi üzerine etkileri: Eleştirel bir değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi*, 6 (13-14), 153-176.
- Akay, A., & Akgün, F. K.** (2014). Türkiye'de planlamada dönüşüm süreci: Çevre ve koruma mı? Kentleşme ve yapılaşma mı?. *Amme İdaresi Dergisi*, 47 (4), 93-115.
- Akçay, F.** (2022). Kişisel görüşme. 1 Şubat, İstanbul.
- Akdağ, M.** (2022). Kişisel görüşme. 27 Ocak, İstanbul.
- Akdeve, E, Karagöl, E.** (2013). Geçmişten günümüze Türkiye'de teşvikler ve ülke uygulamaları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (37), Erişim adresi <https://dergipark.org.tr/en/pub/dpusbe/issue/4779/65877>
- Akilli, H. ve Akilli, H. S.** (2014). Decentralization and recentralization of local governments in Turkey. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 140, 682-686
- Akkar, Z. M.** (2006). Kentsel dönüşüm üzerine Batı'daki kavramlar, tanımlar, süreçler ve Türkiye. *Planlama*, 2, 29-38.
- Akman, E, Can, Y, Yalçın, Ö.** (2018). Bir politika uygulaması olarak kentsel dönüşüm: Devlet destekleri çerçevesinde bir değerlendirme. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22 (Özel Sayı 3), 2987-3009, Erişim adresi <https://dergipark.org.tr/en/pub/ataunisobil/issue/42067/510494>
- Albayrak, İ.** (2022). Kişisel görüşme. 31 Ocak, İstanbul.
- Alexander, E.R.** (2006). Institutional design for sustainable development, *The Town Planning Review*, 77 (1), 1-27.
- Alkan, A.** (2015). New metropolitan regime of Turkey: Authoritarian urbanization via (local) governmental restructuring. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 13 (3).
- Alpat, E.** (2022). Kişisel görüşme. 10 Ocak, İstanbul.

- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994** (1989). *T. C. Resmi Gazete*, 20217, 6 Temmuz 1989.
- Altunbaş, U.** (2022). Kişisel görüşme. 21 Ocak, İstanbul.
- Alver, Z. D.** (2010). *Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamalarında intibak sorunu* (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Amirtahmasebi, R., Orloff, M., Wahba, S., & Altman, A.** (2016). *Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment*. Urban Development Series. Washington: The World Bank.
- Anonim.** (1999). *Karabük 1999 Yıllığı*, Ankara: Karabük Valiliği İl Kültür Müdürlüğü.
- Armstrong, J.** (1993). Making community involvement in urban regeneration happen - lessons from the United Kingdom. *Community Development Journal*, 28 (4), 355–361. doi:10.1093/cdj/28.4.355
- Aslan, H.** (2022). Kişisel görüşme. 31 Ocak, İstanbul.
- Atalay, B.** (1983). *Sanayileşme ve Sosyal Değişme (Kırıkkale Araştırması)*, Ankara: DPT Yayınları.
- Ataöv, A., & Osmay, S.** (2007). Türkiye’de kentsel dönüşüme yöntemsel bir yaklaşım. *METU JFA*, 2 (24-2), 57-82.
- Atay, M.** (2019). *Kentsel dönüşümde alternatif finansman arayışları; yeni bir model olarak: “yeşil binalardan sağlanan enerji verimliliği”* (Doktora Tezi). Okan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Atkinson, R.** (1999). Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration. *Urban Studies*, 36 (1), 59–72. doi:10.1080/0042098993736
- Avcılar Belediye Başkanlığı.** (2019). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: Avcılar Belediye Başkanlığı
- Avcılar Belediye Başkanlığı.** (2021). *2020 Yılı Faaliyet Raporu*. İstanbul: Avcılar Belediye Başkanlığı
- Avrupa Birliği Başkanlığı** (2007). AB Müktesebatına Uyum Programı (2007-2013). Erişim: 09 Ocak 2022, [https://www.ab.gov.tr/\\_6.html](https://www.ab.gov.tr/_6.html)
- Aydemir, S.** (2022). Kişisel görüşme. 18 Ocak, Ankara.
- Aydın, C.** (2021). *Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamalarında kullanılan finansal araçlar ve etkinlikleri analizi* (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, İstanbul.
- Aydınlı, H. İ., & Kaya A.** (2013). Yargı kararları örnekleri ile Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamalarının sorun alanları. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15 (2), 449-468.
- Aydoğdu, Ö.** (2022). Kişisel görüşme. 31 Ocak, İstanbul.
- Bağcılar Belediye Başkanlığı.** (2021a). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: Bağcılar Belediye Başkanlığı

- Bağcılar Belediye Başkanlığı.** (2021b). *2022 Performans Programı*. İstanbul: Bağcılar Belediye Başkanlığı
- Bağcılar Belediye Başkanlığı.** (2022). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: Bağcılar Belediye Başkanlığı
- Bahçelievler Belediye Başkanlığı.** (2020). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: Bahçelievler Belediye Başkanlığı
- Bahçelievler Belediye Başkanlığı.** (2021). *2021 Mali Yılı Performans Programı*. İstanbul: Bahçelievler Belediye Başkanlığı
- Bailey, N.** (2012). The role, organisation and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK. *Progress in Planning*, 77 (1), 1–35. doi:10.1016/j.progress.2011.11.001
- Bakırköy Belediye Başkanlığı.** (2019). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: Bakırköy Belediye Başkanlığı
- Bakırköy Belediye Başkanlığı.** (2019). *Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi*. İstanbul: Bakırköy Belediye Başkanlığı
- Bakırköy Belediye Başkanlığı.** (2021a). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: Bakırköy Belediye Başkanlığı
- Bakırköy Belediye Başkanlığı.** (2021b). *2022 Mali Yılı Performans Programı*. İstanbul: Bakırköy Belediye Başkanlığı
- Balamir, M.** (2005). Türkiye’de kentsel iyileştirme ve dönüşüme ilişkin güncel öneri ve modeller. *Mimarlık Dergisi*, 322, 28-35.
- Ball, M., & Maginn, P. J.** (2004). The contradictions of urban policy: the case of the Single Regeneration Budget in London. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22 (5), 739-765.
- Ball, M., & Maginn, P. J.** (2005). Urban change and conflict: Evaluating the role of partnerships in urban regeneration in the UK. *Housing Studies*, 20 (1), 9–28. doi:10.1080/0267303042000308705
- Ball-Petsimeris, S.** (2004). Urban policy under new labour: a new dawn?. *Dela*, (21), 171-181.
- Batal, S.** (2016). Bütüncül belediyeçilik anlayışının sonuçlarından biri: Kentsel dönüşüm ve yerel yönetimlerin konuya yaklaşımı. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10, 24-46.
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı** (2009). *Kentleşme Şurası Sonuç Bildirgesi*. Ankara: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı. Erişim: 16 Şubat 2021, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/editedosya/7-5-09\\_kentlesme\\_surasi\\_sonuc\\_bildirgesi.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/editedosya/7-5-09_kentlesme_surasi_sonuc_bildirgesi.pdf)
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı** (2010). *Bütünleşik Kentsel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı 2010-2023*. Ankara: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı. Erişim: 29 Ocak 2021, [https://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/editedosya/kentges\\_tr.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/editedosya/kentges_tr.pdf)
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı.** (1993). *Cumhuriyetin 70. Yılında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı*. Ankara: Bayındırlık ve İskân Bakanlığı.

- Beswick, C., & Tsenkova, S.** (2002). Urban regeneration: Learning from the British experience. Tsenkova, S. (Editör), *Overview of urban regeneration policies (Bölüm 2, ss.9-15)*. Erişim adresi <http://www.ucalgary.ca/~tsenkova>.
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989** (1984). *T. C. Resmi Gazete, 18467*, 23 Temmuz 1984.
- Beyaz, A.** (2021). Kişisel görüşme. 15 Aralık, İstanbul.
- Beylikdüzü Belediye Başkanlığı.** (2021a). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: Beylikdüzü Belediye Başkanlığı
- Beylikdüzü Belediye Başkanlığı.** (2021b). *2022 Performans Programı*. İstanbul: Beylikdüzü Belediye Başkanlığı
- Beylikdüzü Belediye Başkanlığı.** (2022). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: Beylikdüzü Belediye Başkanlığı
- Beyoğlu Belediye Başkanlığı.** (2019). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: Beyoğlu Belediye Başkanlığı
- Beyoğlu Belediye Başkanlığı.** (2021a). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: Beyoğlu Belediye Başkanlığı
- Beyoğlu Belediye Başkanlığı.** (2021b). *2022 Performans Programı*. İstanbul: Beyoğlu Belediye Başkanlığı
- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967** (1962). *T. C. Resmi Gazete, 11272*, 3 Aralık 1962.
- Boogaard, R. & Huigslood, P. C. M.** (1998) Changes in the allocation of tasks and authority to levels of government in the Netherlands. Opgavekommissjonen (Editör), *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor: Opgavefordelingen i udvalgte lande* (ss. 71–94). København: Indenrigsministeriet.
- Boons, F., Spekking, W.** (2012). Levels of institutional capacity and actor expectations about industrial symbiosis evidence from the Dutch Stimulation Program 1999–2004, *Journal of Industrial Ecology*, 16 (1), 61-69.
- Booth, P.** (2005). Partnerships and networks: The governance of urban regeneration in Britain. *Journal of Housing and the Built environment*, 20 (3), 257-269.
- Brennan, A., Rhodes, J., & Tyler, P.** (1997). *Evaluation of the Single Regeneration Budget Challenge Fund*. Cambridge: University of Cambridge, Department of Land Economy.
- Brennan, A., Rhodes, J., & Tyler, P.** (1999). *Evaluation of the Single Regeneration Budget Challenge Fund: First Final Evaluation of three SRB Short Duration Case Studies*. Cambridge: University of Cambridge, Department of Land Economy.
- Brennan, A., Rhodes, J., Tyler, P., & Tarling, R.** (2000). *Evaluation of the Single Regeneration Budget Challenge Fund: Second final evaluation of two SRB short duration case studies*. Discussion Paper, 114. Cambridge: University of Cambridge, Department of Land Economy.

- Brennan, A., Tyler, P., Rhodes, J., & Cambridge University.** (1998). *The Distribution of SRB Challenge Fund Expenditure in relation to Local Area Needs in England*. Cambridge: University of Cambridge, Department of Land Economy.
- CABERNET (Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network).** (2005). *State Aid Action Plan: Consultation Document*. Erişim 28 Eylül 2020, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/reform/comments\\_saap/37279.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/comments_saap/37279.pdf)
- Canpolat, N.** (2022). Kişisel görüşme. 27 Ocak, İstanbul.
- Chatterton, P., & Bradley, D.** (2001). Bringing Britain together? The limitations of area-based regeneration policies in addressing deprivation. *Local Economy*, 15 (2), 98–111. doi:10.1080/02690940050122668
- Colantonio, A., & Dixon, T.** (2011). *Urban Regeneration and Social Sustainability: Best Practice from European Cities*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Commission Of The European Communities.** (2006). Cohesion Policy and Cities: The Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions, COM(2006) 385 final, Brussels. Erişim: 29 Ocak 2021, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/urban/com\\_2006\\_0385\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/urban/com_2006_0385_en.pdf)
- Conservative Party.** (1997) You Can Only Be Sure With the Conservatives. London: Conservative Party Central Office. Erişim adresi <https://web.archive.org/web/20110920112230/http://www.politicsresources.net/area/uk/man/con97.htm>
- Corcoran, M.** (2006). The challenge of urban regeneration in deprived European neighbourhoods: A partnership approach. *Economic & Social Review*, 37 (3), 399-422.
- Couch, C., & Dennemann, A.** (2000). Urban regeneration and sustainable development in Britain. *Cities*, 17 (2), 137–147. doi:10.1016/s0264-2751(00)00008-1
- Couch, C., Fraser, C., & Percy, S. (Eds.).** (2008). *Urban regeneration in Europe*. Oxford: John Wiley & Sons.
- Çakı, B. F.** (2022). Kişisel görüşme. 14 Ocak, İstanbul.
- Çakır, S.** (2011). Türkiye’de göç, kentleşme/gecekondu sorunu ve üretilen politikalar. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2011 (23), 209-222.
- Çakıroğlu, İ. E.** (2022). Kişisel görüşme. 20 Ocak, İstanbul.
- Çalışan, B.** (2022). Kişisel görüşme. 28 Ocak, İstanbul.
- Çalışkan, D.** (2021). Kişisel görüşme. 15 Aralık, İstanbul.
- Çelebi, F.** (2022). Kişisel görüşme. 10 Ocak, İstanbul.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.** (2017). *Şehircilik Şûrası Komisyon Raporları*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. Erişim: 08 Aralık 2021,

[https://webdosya.csb.gov.tr/db/sehirciliksurasi/eduardosya/Sura2017k\\_omasyon%20raporu.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/sehirciliksurasi/eduardosya/Sura2017k_omasyon%20raporu.pdf)

- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.** (2019). *Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesinin Hazırlanmasına Yönelik İlke ve Esaslar*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.** (2020a). *2019 Yılı İdare Faaliyet Raporu*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.** (2020b). *2019 Yılı Yatırım Programı İzleme ve Değerlendirme Raporu*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.** (2020c). *Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.** (2021a). *2020 yılı İdare Faaliyet Raporu*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.** (2021b). *2021 yılı Performans Programı*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.** (2021c). *Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu*. Ankara: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
- Çobanoğlu, A.** (2018). *Tarihi dokularda kentsel dönüşüm uygulamalarının incelenmesi: Türkiye’den örnekler* (Uzmanlık Tezi). Ankara: İller Bankası A.Ş.
- D’Arcy, E., Tsolacos, S., Adair, A., Berry, J., McGreal, S., Poon, J., ... & Gibb, K.** (2005). Investment performance within urban regeneration locations. *Journal of Property Investment & Finance*, 23 (1), 7-21.
- Davies, J. S.** (2002). The governance of urban regeneration: a critique of the ‘governing without government’ thesis. *Public administration*, 80 (2), 301-322.
- Davison, R.** (2010). Speke: a view of regeneration in a localized third sector setting. *Social Enterprise Journal*, 6 (1), 59-79. doi:10.1108/17508611011043066
- Dayıoğlu, O.** (2006). *Kentsel gelişimde dönüşüm projeleri: Süreç ve aktörlerin tanımlanması, Zeytinburnu örneği* (Doktora tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- De Groot, L.** (1992). City challenge: Competing in the urban regeneration game. *Local Economy*, 7 (3), 196-209. doi:10.1080/02690949208726148
- de Magalhães, C. S.** (2004). Centres of excellence for urban regeneration: promoting institutional capacity and innovation or reaffirming old ideas?. *Planning Theory & Practice*, 5 (1), 33-47.
- Deakin, M., & Allwinkle, S.** (2007). Urban regeneration and sustainable communities: The role of networks, innovation, and creativity in building successful partnerships. *Journal of Urban Technology*, 14 (1), 77-91.

- Dean, K., & Trillo, C.** (2019). Assessing sustainability in housing led urban regeneration: Insights from a housing association in Northern England. *Architecture\_MPS*, 15 (2), 1-18.
- Dekker, K., & van Kempen, R.** (2004). Urban governance within the Big Cities Policy. *Cities*, 21 (2), 109–117. doi:10.1016/j.cities.2004.01.007
- Department of Housing, Planning and Local Government.** (2020). *Circular URDF 01/2020 - Urban Regeneration and Development Fund – Call for Proposals*. Dublin: Department of Housing, Planning and Local Government.
- Department of the Environment.** (1997). *1998 Urban Renewal Scheme: Guidelines*. Dublin: Department of Environment.
- Devlet Planlama Teşkilatı.** (2007). *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007–2013) Yerleşme-Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.
- Diamond, J.** (2004). Local regeneration initiatives and capacity building: Whose ‘capacity’ and ‘building’ for what?. *Community Development Journal*, 39 (2), 177-189.
- Dinçer, İ.** (2011). The impact of neoliberal policies on historic urban space: Areas of urban renewal in Istanbul. *International Planning Studies*, 16 (1), 43–60. doi:10.1080/13563475.2011.552474
- Dinsdale, H., & Ahmad, E.** (2002). *The Lea Bridge Gateway SRB Final Evaluation*. London: Centre for Institutional Studies, University of East London
- Diren, R.** (2022). Kişisel görüşme. 28 Ocak, İstanbul.
- Doğan, K. B.** (2022). Kişisel görüşme. 10 Ocak, İstanbul.
- Doğan, S.** (2022). Kişisel görüşme. 10 Ocak, İstanbul.
- Doğanay, E.** (2016). *Türkiye’de kentsel dönüşüm politikaları (2002-2014 dönemi)* (Doktora tezi). Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Doğaner, A.** (2017). *Türkiye’de kentsel dönüşüm politikaları ve finansman modelleri* (Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013** (2006). *T. C. Resmi Gazete*, 26215, 1 Temmuz 2006.
- Dökmeci, V., Dülgeroğlu, Y. & Berköz Akkal, L.** (1993) *İstanbul Şehir Merkezi Transformasyonu ve Büro Binaları*. İstanbul: Literatür Yayınları.
- Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı Yönetmeliği.** (2017). *T. C. Resmi Gazete*, 29990, 25 Şubat 2017.
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983** (1978). *T. C. Resmi Gazete*, 16487, 12 Aralık 1978.
- Durukan, S.** (2013). *Büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında kentsel dönüşüm politikaları* (Doktora tezi). Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.



- Dükkancı, U.** (2013). *Türkiye'de kentsel dönüşüm sürecinin gelişimi ve günümüzdeki yasal - yönetsel boyutun irdelenmesi* (Yüksek lisans tezi). Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Dünder, Ö.** (2003). Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı. Özden, P.P. (Editör). *Kentsel dönüşüm uygulamalarının sonuçları üzerine kavramsal bir tartışma* (ss. 65-74). İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası.
- Dünder, Ö.** (2006). TMMOB Kentsel Dönüşüm Sempozyumu. *Kentsel dönüşüm uygulamaları üzerine kavramsal bir tartışma* (ss. 65-74). Ankara: TMMOB Şehir Plancıları Odası.
- Eke, F.** (2000). Gecekondu alanlarının değerlendirilmesine ilişkin çözümler, *SDÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5 (1), 43-54.
- Elicin, Y.** (2014). Neoliberal transformation of the Turkish city through the Urban Transformation Act. *Habitat International*, 41, 150-55. doi:10.1016/j.habitatint.2013.07.006
- Er, A.** (2022). Kişisel görüşme. 21 Ocak, İstanbul.
- Eraslan Baybora, İ. G.** (2022). Kişisel görüşme. 27 Ocak, İstanbul.
- Eren, F.** (2014) The Urban Regeneration Experience of The United Kingdom: Lessons for Turkey. *CESRAN Papers*, 07.
- Eren, M. Ö., & Özçevik, Ö.** (2015). Institutionalization of disaster risk discourse in reproducing urban space in Istanbul. *ITU A|Z*, 12, 221-241.
- Erkul, A. K.** (2015). Yazılı basında kentsel dönüşüm: Yüksek tirajlı gazeteler üzerine bir inceleme. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 33 (2), 47-64.
- Erol, S.** (2020). *Kentsel dönüşümde alternatif finansman arayışları; yeni bir model olarak: "yeşil binalardan sağlanan enerji verimliliği"* (Yüksek Lisans Tezi). Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Esenler Belediye Başkanlığı.** (2019). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: Esenler Belediye Başkanlığı
- Esenler Belediye Başkanlığı.** (2021a). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: Esenler Belediye Başkanlığı
- Esenler Belediye Başkanlığı.** (2021b). *2022 Performans Programı*. İstanbul: Esenler Belediye Başkanlığı
- European Commission.** (2001). *European Governance: A White Paper*. Brussels: European Commission. Erişim: 26 Eylül 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10)
- Fatih Belediye Başkanlığı.** (2019). *2020-2024 Dönemi Stratejik Planı*. İstanbul: Fatih Belediye Başkanlığı
- Fatih Belediye Başkanlığı.** (2021a). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: Fatih Belediye Başkanlığı
- Fatih Belediye Başkanlığı.** (2021b). *2022 Mali Yılı Performans Programı*. İstanbul: Fatih Belediye Başkanlığı

- Fearnley, R.** (2000). Regenerating the inner city: Lessons from the UK's City Challenge experience. *Social Policy and Administration*, 34 (5), 567–583. doi:10.1111/1467-9515.00211
- Foley, P.** (1999). Competition as public policy: a review of Challenge Funding. *Public Administration*, 77 (4), 809–836. doi:10.1111/1467-9299.00181
- Foley, P., & Hutchinson, J.** (1994). Joblink schemes: matching the needs of the employers and the unemployed. *Regional Studies*, 27 (7), 686-691.
- Foley, P., & Martin, S.** (2000). A new deal for the community? Public participation in regeneration and local service delivery. *Policy & Politics*, 28 (4), 479–492. doi:10.1332/0305573002501090
- Foley, P., Hutchinson, J., & Fordham, G.** (1998). Managing the challenge: Winning and implementing the Single Regeneration Budget challenge fund. *Planning Practice & Research*, 13 (1), 63-80.
- Fordham, G., Hutchinson, J., & Foley, P.** (1999). Strategic approaches to local regeneration: the single regeneration budget challenge fund. *Regional Studies*, 33 (2), 131-141.
- Garrett Jr, M. A.** (1995). Urban regeneration using local resources: Cost-benefit analysis. *Journal of urban planning and development*, 121 (4), 146-157.
- Genç, F. N.** (2008). Türkiye’de kentsel dönüşüm: Mevzuat ve uygulamaların genel görünümü. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15 (1), 115-130.
- Genç, F. N.** (2014). Gecekonduyla mücadeleden kentsel dönüşüme Türkiye’de kentleşme politikaları. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (1).
- Government of Ireland.** (2018). *Urban Regeneration and Development Fund-First Call for Proposals - Successful Applications*. Dublin: Government of Ireland
- Görgülü, Z., Dinçer, İ., Enlil, Z., Örnek, E., Kurtarır, E., & Altınok, E.** (2007). *Mahalle ölçeğinde kentsel dönüşüm modeli: Küçükbakkalköy örneği*. İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi, Şehir Planlama Bölümü.
- Griffiths, R.** (1993). The politics of cultural policy in urban regeneration strategies. *Policy & Politics*, 21 (1), 39-46.
- Gül, E.** (2022). Kişisel görüşme. 20 Ocak, İstanbul.
- Güngören Belediye Başkanlığı.** (2019). *Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi*. İstanbul: Güngören Belediye Başkanlığı
- Güngören Belediye Başkanlığı.** (2021a). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: Güngören Belediye Başkanlığı
- Güngören Belediye Başkanlığı.** (2021b). *2022-2024 Revize Stratejik Plan*. İstanbul: Güngören Belediye Başkanlığı
- Güngören Belediye Başkanlığı.** (2021c). *Kentsel Dönüşüm Odaklı İmar Plan Notları Revizyonu*. İstanbul: Güngören Belediye Başkanlığı

- Gürbüz, E.** (2022). Kişisel görüşme. 1 Şubat, İstanbul.
- Güvenç, M. & Işık, O.** (1997) İstanbul'u okumak II: Mahalle düzeyinde konut mülkiyeti-statü farklılaşmasına ilişkin bulgular nasıl genellenebilir? *Toplum ve Bilim*, (72: Bahar), 153-164.
- Güzey, Ö.** (2012). Türkiye'de kentsel dönüşüm uygulamaları: neo-liberal kent politikaları, yeni kentsel aktörler ve gecekondular alanları. *İdealkent Araştırma Dergisi*, 7, 64-83.
- Hall, S.** (2000). The way forward for regeneration?: Lessons from the Single Regeneration Budget Challenge Fund. *Local Government Studies*, 26 (1), 1-14.
- Hall, S. G., Nevin, B., Beazely, M., Burfitt, A., Collinge, C., Lee, P., ... & Srbljanin, A.** (1998). *Competition, Partnership and Regeneration: Lessons from three rounds of the Single Regeneration Budget Fund*. Birmingham: Centre for Urban and Regional Studies, the University of Birmingham
- Hall, S., & Nevin, B.** (1999). Continuity and change: A review of english regeneration policy in the 1990s. *Regional Studies*, 33 (5), 477-482. doi:10.1080/00343409950081310
- Hall, S., Beazley, M., Bentley, G., Burfitt, A., Collinge, C., Lee, P., Loftman, P., Nevin, B. and Srbljanin, A.** (1996). *The Single Regeneration Budget: a review of Challenge Fund round II: An executive summary*. Birmingham: Centre for Urban and Regional Studies, the University of Birmingham
- Hansard.** (1994) Single Regeneration Budget, session 1993-94 (column 914). London: HMSO. Erişim adresi <https://publications.parliament.uk/pa/cm199394/cmhansrd/1994-03-31/Writtens-2.html>
- Haran, M., Newell, G., Adair, A., McGreal, S., & Berry, J.** (2011). The performance of UK regeneration property within a mixed asset portfolio. *Journal of Property Research*, 28 (1), 75-95.
- Haughton, G.** (2013). Community Economic Development. Haughton, G. (Editör). *Politics, Practice and Participation: Community Economic Development and the Single Regeneration Budget Challenge Fund* (ss. 125-136). London: Routledge.
- Healey, P.** (1991). Urban regeneration and the development industry. *Regional Studies*, 25 (2), 97-110. doi:10.1080/00343409112331346327
- Healey, P.** (1995). The institutional challenge for sustainable urban regeneration. *Cities*, 12 (4), 221-230.
- Healey, P.** (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A*, 30 (9), 1531-1546.
- Healey, P., de Magalhaes, C., Madanipour, A., Pendlebury, J.** (2002). *Shaping City Centre Futures: Conservation, Regeneration and Institutional Capacity Regeneration in Grainger Town*. Newcastle: CRUE (Centre for Research in European Urban Environments: Newcastle-upon-Tyne) Working Papers, University of Newcastle.

- Healey, P., de Magalhaes, C., Madanipour, A., Pendlebury, J.** (2003). Place, identity and local politics: analysing initiatives in deliberative governance. M. Hajer ve H. Wagenaar (Editör). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* (ss. 60-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hendriks, F.** (2014). Understanding good urban governance: Essentials, shifts, and values. *Urban Affairs Review*, 50 (4), 553–576. <https://doi.org/10.1177/1078087413511782>
- Hunt, C.** (1965). Architects' year book IX: The Pedestrian in the City. *Urban renewal and Central Area development in Great Britain: The participation of private enterprise* (ss. 226–230). London.
- Hutchinson, J.** (1997). Regenerating the counties: The case of the Single Regeneration Budget Challenge Fund. *Local Economy*, 12 (1), 38-54.
- Hutchinson, J.** (2001). The meaning of “strategy” for area regeneration: a review. *International Journal of Public Sector Management*, 14 (3), 265–276. doi:10.1108/09513550110390828
- Huxley, P., Evans, S., Leese, M., Gately, C., Rogers, A., Thomas, R., & Robson, B.** (2004). Urban regeneration and mental health. *Social psychiatry and psychiatric epidemiology*, 39 (4), 280-285.
- Imrie, R., & Thomas, H.** (1993). The limits of property-led regeneration. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 11 (1), 87-102.
- Irwin, D. and Porteous, D.** (2005) Financial Deepening Challenge Fund Strategic Project Review. DfID & Bill and Melinda Gates Foundation.
- Işık, O.** (1999). Kentlerde, kentleşmeye ve 21. yüzyılın eşliğinde Türkiye kentlerine dair, *Toplum ve Hekim Dergisi*, 14: 163-175
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972** (1967). *T. C. Resmi Gazete*, 12679, 21 Ağustos 1967.
- İLBANK.** (2020). *Faaliyet Raporu*. Ankara: İller Bankası A.Ş.
- İliş, A. V.** (2022). Kişisel görüşme. 28 Ocak, İstanbul.
- İmar Planı Değişikliğine Dair Değer Artış Payı Hakkında Yönetmelik.** (2020). *T. C. Resmi Gazete*, 31245, 15 Eylül 2020.
- İnan, A.** (1977). *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi & İstanbul Teknik Üniversitesi.** (2015). *İstanbul Kentsel Dönüşüm Stratejik Planı ve Master Planı*. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul Teknik Üniversitesi.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi.** (2019). *Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi*. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi.
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi.** (2020). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi.
- İstif Koç, S.** (2022). Kişisel görüşme. 18 Ocak, İstanbul.

- Jann, W., & Wegrich, K.** (2007). Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods. Fischer, F., ve Miller, G. J. (Editör). *Theories of the policy cycle* (Bölüm 4, ss. 43-62). Routledge.
- John, P., & Ward, H.** (2005). How competitive is competitive bidding? The case of the Single Regeneration Budget program. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (1), 71-87.
- Johnson, C.** (2005). Strategic superboards: improved network management processes for regeneration? *International Journal of Public Sector Management*, 18 (2), 139-150. doi:10.1108/09513550510584964
- Jones, C.** (1996). The theory of property-led local economic development policies. *Regional Studies*, 30 (8), 797-801.
- Jones, M. R., & Ward, K. G.** (1997). Crisis and disorder in British local economic governance: Business Link and the Single Regeneration Budget. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5 (3), 154-165.
- Jones, M., & Ward, K.** (1998). Grabbing grants? The role of coalitions in urban economic development. *Local Economy*, 13 (1), 28-38. doi:10.1080/02690949808726420
- Jones, P., & Evans, J.** (2006). Urban regeneration, governance and the state: Exploring notions of distance and proximity. *Urban Studies*, 43 (9), 1491-1509. doi:10.1080/00420980600749951
- Kalabalık, H.** (2002). *İmar Hukuku* (ss. 63-64). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalağan, G., & Çiftçi, S.** (2012). Kamu-özel sektör işbirliğinin kentsel mekâna yansımaları: Kentsel dönüşüm örneği ve yeni aktörler. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 4 (2), 121-133.
- Karakışla, B.** (2022). Kişisel görüşme. 11 Ocak, İstanbul.
- Karlı, M.** (2021). Kişisel görüşme. 15 Aralık, İstanbul.
- Karsu, Y.** (2021). Kişisel görüşme. 15 Aralık, İstanbul.
- Kartal Belediye Başkanlığı.** (2019). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: Kartal Belediye Başkanlığı
- Kartal Belediye Başkanlığı.** (2021a). *2020 Yılı Faaliyet Raporu*. İstanbul: Kartal Belediye Başkanlığı
- Kartal Belediye Başkanlığı.** (2021b). *2022 Yılı Performans Programı*. İstanbul: Kartal Belediye Başkanlığı
- Kayıkçı, S.** (2013). Türkiye’de kentsel dönüşüm politikası analizi. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (1), 62-94.
- Kazancı, M.** (1983). Yerel yönetimler üzerine birkaç not. *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (4), 36-51.
- Kearns, A., & Paddison, R.** (2000). New challenges for urban governance. *Urban Studies*, 37 (5-6), 845-850.
- Kearns, A., & Turok, I.** (2000). Power, responsibility, and governance in Britain’s new urban policy. *Journal of Urban Affairs*, 22 (2), 175-191. doi:10.1111/0735-2166.00049

- Keating, M., & De Frantz, M.** (2003). Culture-led strategies for urban regeneration: a comparative perspective on Bilbao.
- Keleş, R.** (2008). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R.** (2014). *100 Soruda Türkiye’de Kentleşme Konut ve Gecekondu*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm ile İçişleri Komisyonları Raporları** (2005). TBMM Dönem 22, Yasama Yılı:3, Sayı:1/984.
- KİPTAŞ.** (2021). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: KİPTAŞ ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi.
- Koç, N.** (2019). Kentsel dönüşümde finansman yöntemleri ve kamu müdahalesi. *Maliye ve Finans Yazıları*, (111), 267-298. doi: 10.33203/mfy.485184
- Koçak, K.** (2022). Kişisel görüşme. 11 Ocak, İstanbul.
- Kolpron Consultants.** (2001). *Analyse Grondbedrijven Op Basis Van Jaarverslagen (An Analysis of Land Companies on the basis of Annual Reports)*. Rotterdam: Kolpron Consultants.
- Korthals Altes, W. K.** (2002). Local government and the decentralisation of urban regeneration policies in the Netherlands. *Urban Studies*, 39 (8), 1439-1452.
- Korthals Altes, W. K.** (2005). The capacity of local government and continuing the decentralized urban regeneration policies in the Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment*, 20 (3), 287–299. doi:10.1007/s10901-005-9011-8
- Köksal, B.** (2022). Kişisel görüşme. 28 Ocak, İstanbul.
- Köktürk, E., & Köktürk, E.** (2007). 11. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı. *Türkiye’de kentsel dönüşüm ve Almanya deneyimi* (ss. 2-6). Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası.
- Köse, S.** (2022). Kişisel görüşme. 1 Şubat, İstanbul.
- Kuyucu, T.** (2017). Neoliberal Turkey and its discontents: Economic policy and the environment under Erdogan. Adaman, F., Akbulut, B. & Arsel, M., (Editör). *Two crises, two trajectories: The impact of the 2001 and 2008 economic crises on urban governance in Turkey* (ss. 44-74). London: I.B.Tauris.
- Kuyucu, T.** (2018). Türkiye’de Kentsel dönüşümün dönüşümü: Kurumsal bir açıklama denemesi. *İDEALKENT*, 9 (24), 364-386. doi: 10.31198/idealkent.447526
- Kuyucu, T., Ünsal, O.** (2010). 'Urban transformation' as state-led property transfer: An analysis of two cases of urban renewal in Istanbul. *Urban Studies*, 47 (7), 1479-1499. doi:10.1177/0042098009353629
- Küçükçekmece Belediye Başkanlığı.** (2019). *2020-2024 Stratejik Plan*. İstanbul: Küçükçekmece Belediye Başkanlığı
- Küçükçekmece Belediye Başkanlığı.** (2021). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: Küçükçekmece Belediye Başkanlığı

- Kütükcüoğlu, A. G.** (2015). *Kentsel dönüşüm uygulamalarında proje yönetimi, İstanbul'da Karanfilköy örneği* (Doktora tezi). Haliç Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Laçın, A.** (2021). Kişisel görüşme. 23 Aralık, İstanbul.
- Lawless, P., Foden, M., Wilson, I., & Beatty, C.** (2010). Understanding area-based regeneration: the new deal for communities programme in England. *Urban Studies*, 47 (2), 257-275.
- Lehmann, A.** (2018). *Cash outflows in crisis scenarios: do liquidity requirements and reporting obligations give the SRB sufficient time to react?* Banking Union Scrutiny. Brussels: EU Economic Governance Support Unit.
- Levent, M. A.** (2021). Kişisel görüşme. 15 Aralık, İstanbul.
- Makas, A. C.** (2012). Kentsel dönüşümde sürdürülebilir yaşam kalitesi için farkındalık araştırması sunu ve seminer. *1.Tebliğ: Kentsel dönüşüm yasası ve finansman boyutu* (25-27). İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Malpass, P.** (1994) Policy making and local governance: how Bristol failed to secure City Challenge funding (twice), *Policy and Politics*, 22, 301-312.
- Mawson, J., & Hall, S.** (2000). Joining it up locally? Area regeneration and holistic government in England. *Regional Studies*, 34 (1), 67-74. doi:10.1080/00343400050005899
- Mawson, J., Beazley, M., Burfitt, A., Collinge, C., Hall, S., Loftman, P., Nevin, B., Srbjanin A. & Tilson, B.** (1995) *The Single Regeneration Budget: The Stocktake*. Birmingham: Centre for Urban and Regional Studies, the University of Birmingham
- McGreal, S., Adair, A., Berry, J., Deddis, B., & Hirst, S.** (2000). Accessing private sector finance in urban regeneration: investor and non-investor perspectives. *Journal of Property Research*, 17 (2), 109-131. doi:10.1080/095999100367949
- McGreal, S., Berry, J., Lloyd, G., & McCarthy, J.** (2002). Tax-based mechanisms in urban regeneration: Dublin and Chicago models. *Urban Studies*, 39 (10), 1819-1831. doi:10.1080/0042098022000002975
- Meikle, J.** (1996, 4 Nisan). Memo seeks to avoid "flak" for minister. *Guardian*.
- Melikşah, Y.** (2004). Kentsel dönüşüm uygulamalarının hukuki boyutu. *TBB Dergisi*, 60.
- Miccoli, S., Finucci, F., & Murro, R.** (2015). A sustainable and integrated approach to urban regeneration: Tools and procedures for a complex area in London. *Applied Mechanics and Materials*, 737, 885-888. doi:10.4028/www.scientific.net/amm.737.885
- Needham, B.** (1992). A theory of land prices when land is supplied publicly: the case of the Netherlands. *Urban Studies*, 29 (5), 669-686. doi:10.1080/00420989220080621

- Nelissen, N. J. M., van Dinteren, J. H. J., & Mulder, T.** (1982). *Urban Renewal Participation Experiments. Heralds of a New Local Democracy?* Council of European Municipalities. Dutch Section.
- Nevruz, A.** (2022). Kişisel görüşme. 20 Ocak, İstanbul.
- Norris, M., Gkartziros, M., & Dublin, B.** (2009). European Network for Housing Research Conference, Prague. *Fiscal Incentives for Property Led Urban Regeneration in Ireland: a longitudinal review of impacts*. Erişim adresi [https://www.researchgate.net/profile/Michelle-Norris-4/publication/255666228\\_Fiscal\\_Incentives\\_for\\_Property\\_Led\\_Urban\\_Regeneration\\_in\\_Ireland\\_a\\_longitudinal\\_review\\_of\\_impacts/links/Of31753bbfe547675d000000/Fiscal-Incentives-for-Property-Led-Urban-Regeneration-in-Ireland-a-longitudinal-review-of-impacts.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Michelle-Norris-4/publication/255666228_Fiscal_Incentives_for_Property_Led_Urban_Regeneration_in_Ireland_a_longitudinal_review_of_impacts/links/Of31753bbfe547675d000000/Fiscal-Incentives-for-Property-Led-Urban-Regeneration-in-Ireland-a-longitudinal-review-of-impacts.pdf)
- OECD.** (2001). OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. *Citizens as Partners*. Paris: OECD.
- On birinci Kalkınma Planı 2019-2023** (2019). *T. C. Resmi Gazete*, 30840, 23 Temmuz 2019.
- Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018** (2013). *T. C. Resmi Gazete*, 28699, 6 Temmuz 2013.
- O'Riordan, A. M., Copestake, J., Seibold, J., & Smith, D.** (2013). Challenge funds in international development (No. 28). Bath Papers in International Development and Wellbeing.
- Orta Vadeli Program 2010-2012.** (2009). *T. C. Resmi Gazete*, 27351, 16 Eylül 2009. Erişim: 29 Ocak 2021, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/09/20090916M1-1.htm>
- Osmay, S.** (1998). 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık. Sey, Y. (Editör). *1923'ten bugüne kent merkezlerinin dönüşümü* (ss. 139-154). İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Ouseley, H.** (1997). Ethnic minorities and urban policy: The challenge experience. *Local Economy*, 12 (1), 2-7. doi:10.1080/02690949708726361
- Ökmen, M., & Yurtsever, H.** (2010). Kentsel planlama sürecinde oluşan kamusal rantın vergilendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 158 (06.10), 2010.
- Özcan, N.** (2021). Kişisel görüşme. 17 Aralık, İstanbul.
- Özdemir, D.** (2011). The role of the public sector in the provision of housing supply in Turkey, 1950-2009. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (6), 1099-1117.
- Özden, P. P.** (2006). Türkiye'de kentsel dönüşümün uygulanabilirliği üzerine düşünceler. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (35), 215-233
- Özden, P. P.** (2007). Belediyelerin Sosyal Programları ve Kentsel Yenileme.
- Özden, P. P.** (2010). Kentsel Dönüşümde Politika, Mevzuat, Uygulama, Avrupa Deneyimi, İstanbul Uygulamaları. Özdemir, D. (Editör). *Türkiye'deki kentsel dönüşüm politikaları ve uygulamalarına eleştirel bir bakış*. Ankara: Nobel Yayıncılık.



- Özden, P. P.** (2016). *Kentsel Yenileme: Yasal Yönetimsel Boyut, Planlama ve Uygulama*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Özel Z. & Yalçın Ercoşkun, Ö.** (2019) Kentsel Dönüşüm Strateji Belgelerinde Sürdürülebilirlik Değerlendirmesi: Kilis Örneği. *Resilience*, 3 (2), 183-200.
- Özkul, M.** (2017). *Dünyada ve Türkiye’de kentsel dönüşüm projelerinin finansman yöntemleri* (Uzmanlık Tezi). Ankara: İller Bankası A.Ş.
- Pendik Belediye Başkanlığı.** (2019). *2020-2024 Stratejik Plan*. İstanbul: Pendik Belediye Başkanlığı
- Pendik Belediye Başkanlığı.** (2021). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: Pendik Belediye Başkanlığı
- Plumptre, T. W., & Graham, J.** (1999). Governance and good governance: international and aboriginal perspectives. Institute On Governance.
- Polat, M.** (2022). Kişisel görüşme. 31 Ocak, İstanbul.
- Pompa, C.** (2013). *Understanding Challenge Funds*. London: ODI.
- Priemus, H., Boelhouwer, P., & Kruythoff, H.** (1997). Dutch urban policy: a promising perspective for the big cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 21 (4), 677-690.
- Purdue, D.** (2005). Community leadership cycles and the consolidation of neighbourhood coalitions in the new local governance. *Public Management Review*, 7 (2), 247–266. doi:10.1080/14719030500091418
- Rhodes, J., Tyler, P., & Brennan, A.** (2003). New developments in area-based initiatives in England: the experience of the single regeneration budget. *Urban Studies*, 40 (8), 1399-1426.
- Rhodes, J., Tyler, P., & Brennan, A.** (2005). Assessing the effect of area based initiatives on local area outcomes: some thoughts based on the national evaluation of the Single Regeneration Budget in England. *Urban Studies*, 42 (11), 1919-1946.
- Rhodes, J., Tyler, P., & Brennan, A.** (2007). *The Single Regeneration Budget: Final Evaluation*. Cambridge: University of Cambridge Department of Land Economy.
- Rhodes, J., Tyler, P., Brennan, A., Stevens, S., Warnock, C., & Otero-Garcia, M.** (2002). Lessons and evaluation evidence from ten Single Regeneration Budget case studies. London: Department for Transport, Local Government and the Regions
- Roberts, P., & Sykes, H. (Eds.).** (1999). *Urban Regeneration: A Handbook*. Sage Publications.
- Robinson, F., & Shaw, K.** (1994). Urban policy under the conservatives: In search of the big idea? *Local Economy*, 9 (3), 224–235. doi:10.1080/02690949408726237
- Rotterdam, R.** (2001). *De bodem schatten: grondbeleid en-exploitatie in Rotterdam*. Erişim adresi <http://www.rekenkamer.rotterdam.nl>.

- Rydin, Y., Pennington, M.** (2000). Public participation and local environmental planning: The collective action problem and the potential of social capital, *Local Environment*, 5 (2), 153-169.
- Schofield, B.** (2002). Partners in power: Governing the self-sustaining community. *Sociology*, 36 (3), 663–683. doi:10.1177/0038038502036003009
- Schouten, C.** (2001). The Dutch provincial and municipal accounting system. In *International Comparative Issues in Government Accounting* (ss. 19-37). Boston: Springer.
- Scott, M.** (2004). Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme. *Journal of Rural Studies*, 20 (1), 49-59.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005** (2000). *T. C. Resmi Gazete*, 24100, 5 Temmuz 2000.
- Sekmen, S.** (2007). *kentsel dönüşüm üzerine bir model önerisi: İzmir Ferahlı Mahallesi örneği* (Yüksek Lisans Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir.
- Seymen, Ü.B.** (1999). Tarihi kent merkezi ve geçiş alanlarında küçük ölçekli üretim. *Toplum ve Bilim (Bahar)*, 48-49.
- Sezen, A. N.** (2022). Kişisel görüşme. 27 Ocak, İstanbul.
- Shiels, C., Baker, D., & Barrow, S.** (2013). “How accurately does regeneration target local need?” Targeting deprived communities in the UK. *International Journal of Public Sector Management*, 26 (3), 203–215. doi:10.1108/ijpsm-10-2008-0029
- Smith, A., & Fox, T.** (2007). From “Event-led” to “Event-themed” regeneration: the 2002 commonwealth games legacy programme. *Urban Studies*, 44 (5-6), 1125–1143. doi:10.1080/00420980701256039
- Sönmez, M. R.** (2014). Mevcut planlama sistemindeki parçalanmışlık ve belirsizlikler bir yönetmelikle giderilebilir mi?. *Mimarlık* (379).
- Stewart, M.** (1994). Between Whitehall and Town Hall: the realignment of urban regeneration policy in England. *Policy & Politics*, 22 (2), 133–146. doi:10.1332/030557394782453735
- Stoker, G.** (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17–28. doi:10.1111/1468-2451.00106
- Svensson De la Cruz, H., & Krause, M.** (2002). *An evaluation of the SRB South Leytonstone Agenda 21 Neighbourhood Development Programme*. London: London Centre for Institutional Studies, University of East London.
- Şen, E.** (2022). Kişisel görüşme. 20 Ocak, İstanbul.
- Şengül, H. T.** (2001). *Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar*. İstanbul: Demokrasi Kitaplığı.
- Şenyapılı, T.** (2006). Değişen Mekan: Mekansal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003. Eraydın, A. (Editör).

- Gecekondu Olgusuna Dönemsel Yaklaşımlar* (ss. 84-122). Ankara: Dost Kitabevi.
- Şişman, A., & Kibaroğlu, D.** (2009). 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı. *Dünyada ve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları*. (ss. 11-15). Ankara: TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası.
- ŞPO** (2012), 648 Sayılı “Kanun Hükmünde Kararname” Değerlendirmesi. Erişim: 17 Şubat 2021, [http://www.spo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=3260&tipi=4&sube=0#.VIipExt x11s](http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=3260&tipi=4&sube=0#.VIipExt x11s)
- T.C. Başbakanlık ve Devlet Planlama Teşkilatı.** (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007- 2013): Kamuda İyi Yönetişim” Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT
- Tanınmış Yücememiş, B., & Kurt T.** (2021). Türkiye’de kentsel dönüşümün finansmanında yenilikçi ve alternatif finansman modellerinin kullanılma potansiyelinin belirlenmesine yönelik araştırma. *Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 13 (25), 933-960.
- Tarakçı, S., & Türk, Ş. Ş.** (2015). *İstanbul’da Deprem Riskinin Azaltılması Gerekçesine Dayalı Kentsel Yenileme Uygulamaları*. Sekizinci Ulusal Deprem Mühendisliği Konferansı, İstanbul.
- Tarakçı, S., & Türk, Ş. Ş.** (2018). Impact of Planning on Land Value in Urban Renewal Practice: The Case of Istanbul-Fikirtepe. FIG Congress, İstanbul.
- Taylor, P., Turok, I., & Hastings, A.** (2001). Competitive bidding in urban regeneration: Stimulus or disillusionment for the losers? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19 (1), 45–63. doi:10.1068/c9928
- TBMM.** (2005). *Bayındırlık İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu*, Tarih:18.04.2005, Esas No:1/984, Karar No:64.
- Tekeli, İ.** (1998). 75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık. Sey, Y. (Editör). *Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması* (ss. s.1-24). İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Tekeli, İ.** (1999) , 75 yılda Köylerden Şehirlere. Metin, C. (Editör). *Türkiye’de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması*. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Tekeli, İ.** (2003). Kentsel Dönüşüm Sempozyumu. *Kentleri dönüşüm mekanı olarak düşünmek* (ss. 11-13).
- Tekeli, İ.** (2010). *Türkiye’nin Kent Planlama ve Kent Araştırmaları Tarihi Yazıları*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Thomson, H.** (2006). Do urban regeneration programmes improve public health and reduce health inequalities? A synthesis of the evidence from UK policy and practice (1980-2004). *Journal of Epidemiology & Community Health*, 60 (2), 108–115. doi:10.1136/jech.2005.038885
- Thornton, G., Franz, M., Edwards, D., Pahlen, G., & Nathanail, P.** (2007). The challenge of sustainability: incentives for brownfield regeneration in

Europe. *Environmental Science & Policy*, 10 (2), 116–134.  
doi:10.1016/j.envsci.2006.08.008

- Tilson, B., Mawson, J., Beazley, M., Burfitt, A., Collinge, C., Hall, S., ... & Srbljanin, A.** (1997). Partnerships for regeneration: The Single Regeneration Budget Challenge Fund round one. *Local Government Studies*, 23 (1), 1-15.
- TOKİ (T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı).** (1999). *Habitat Ulusal Rapor ve Eylem Planı - Habitat Gündemi ve İstanbul Deklarasyonu, Hedefler Ve İlkeler, Taahhütler ve Küresel Eylem Planı*. Ankara: TOKİ.
- Toonen, T. A.** (1990). The unitary state as a system of co-governance: The case of the Netherlands. *Public Administration*, 68 (3), 281-296.
- Turan, M.** (2008). Kent Yönetimine Katılımda Yeni Bir Sorun Alanı: Kentsel Rantların Yönetimi. *Dosya-08: Yerel Yönetimlere Katılım*, 64, 39-49. Ankara: TMMOB Mimarlar Odası
- Turok, I.** (1992). Property-led urban regeneration: panacea or placebo?. *Environment and Planning A*, 24 (3), 361-379.
- Tuzla Belediye Başkanlığı.** (2021). *2020 yılı Faaliyet Raporu*. İstanbul: Tuzla Belediye Başkanlığı
- Tüfekçi, Y., & Alkay, E.** (2019). Kentsel dönüşüm uygulamalarında kurumsal kapasite yaratmanın önemi. *PLANLAMA*, 29 (1), 50-58.
- TÜİK.** (2022). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları. Erişim adresi <https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>. Erişim tarihi 01.01.2022.
- Türel, A., Osmay S., Güvenç M., Ataöv A. & Akkar M.** (2005). *İstanbul Eylem Planlamasına Yönelik Mekansal Gelişme Stratejileri Araştırma ve Model Geliştirme Çalışmaları*. ODTÜ: Şehir ve Bölge Planlama Bölümü.
- Türk, Ş.Ş., Terzi, F., Ocakçı M. & T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı.** (2017). *Kentsel Dönüşüm Uygulamalarında Planlama İlke ve Kriterleri*.
- Türkmen, H. C.** (2022). Kişisel görüşme. 18 Ocak, İstanbul.
- Türkün, A.** (2011). Urban Regeneration and Hegemonic Power Relationships. *International Planning Studies*, 16 (1), 61–72. doi:10.1080/13563475.2011.552473
- Tüzer, M.** (2015). *Türkiye’de kentsel dönüşüm politikalarının uygulanabilirliği ve finansal destek sağlanması süreci: Ankara örneği* (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Uygun, M.** (2022). Kişisel görüşme. 31 Ocak, İstanbul.
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977** (1972). *T. C. Resmi Gazete*, 14374, 27 Kasım 1972.
- Ünal, B.** (2022). Kişisel görüşme. 10 Ocak, İstanbul.
- Ünal, Y.** (2008). *Türk Şehir Planlama ve İmar Mevzuatının Kentsel Dönüşüm ve Deprem Ağırıklı İncelenmesi*. Ankara: Yetkin Yayınları.

- Vitale, T.** (2010). Regulation by incentives, regulation of the incentives in urban policies. *Transnational Corporations Review*, 2 (2), 35–45. doi:10.1080/19186444.2010.11658232
- Ward, K. G.** (1997). Coalitions in urban regeneration: a regime approach. *Environment and Planning A*, 29 (8), 1493-1506.
- Whitney, D., & Littlewood, S.** (1997). The Single Regeneration Budget: reflections on the operation of the Challenge Fund in Yorkshire and Humberside: Rounds I and II. *Hommes et terres du Nord*, 1 (1), 31-37.
- Williams, B. & Nedović-Budić, Z.** (2020). Transitions of spatial planning in Ireland: Moving from a localised to a strategic national and regional approach. *Planning Practice & Research*, 1-20.
- Williams, B.** (2006). Fiscal incentives and urban regeneration in Dublin 1986-2005. *Journal of Property Investment & Finance*, 24 (6), 542–558. doi:10.1108/14635780610708329
- Yakupçebioglu, H.** (2016). Kentsel dönüşüm kapsamında yapılan inşaatların yapılış biçimleri, devlet yardımları, teşvikleri, muafiyetler, vergi ve muhasebe uygulamaları. *Mali Çözüm Dergisi*, 26, 251.
- Yasin, M.** (2005). Kentsel dönüşüm uygulamalarının hukuki boyutu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 60, 105.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000** (1995). *T. C. Resmi Gazete*, 22354, 25 Temmuz 1995.
- Yener, E. T.** (2022). Kişisel görüşme. 31 Ocak, İstanbul.
- Yenice, M. S.** (2014). Türkiye'nin kentsel dönüşüm deneyiminin tarihsel analizi. *Balıkesir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 16 (1), 76-88.
- Yıldırım, B.** (2022). Kişisel görüşme. 21 Ocak, İstanbul.
- Yılmaz, M.** (2022). Kişisel görüşme. 18 Ocak, İstanbul.
- Zeytinburnu Belediye Başkanlığı.** (2019). *2020-2024 Stratejik Planı*. İstanbul: Zeytinburnu Belediye Başkanlığı
- Zeytinburnu Belediye Başkanlığı.** (2021). *2020 Faaliyet Raporu*. İstanbul: Zeytinburnu Belediye Başkanlığı
- Url-1** <<https://indicesofdeprivation.co.uk/2015/08/19/the-single-regeneration-budget/>>, erişim tarihi 08.01.2022.
- Url-2** <<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/03/20030324.htm>>, erişim tarihi 27.01.2021.



## **EKLER**

**EK A:** Derinlemesine mülakat görüşmeleri listesi

**EK B:** Derinlemesine mülakat soruları



**EK A****Çizelge A: Derinlemesine mülakat görüşmeleri listesi.**

Görüşme No	Görüşme Yapılan Kişi	Kurum	Tarih
1	A. Laçın	Avcılar Belediyesi	23.01.2021
2	K. Koçak	Avcılar Belediyesi	11.01.2022
3	B. Karakışla	Avcılar Belediyesi	11.01.2022
4	E. T. Yener	Bağcılar Belediyesi	31.01.2022
5	M. Uygun	Bağcılar Belediyesi	31.01.2022
6	A. Nevruz	Bahçelievler Belediyesi	20.01.2022
7	B. Yıldırım	Bakırköy Belediyesi	21.01.2022
8	A. Er	Bakırköy Belediyesi	21.01.2022
9	B. Köksal	Beylikdüzü Belediyesi	28.01.2022
10	B. Çalışan	Beylikdüzü Belediyesi	28.01.2022
11	U. Altunbaş	Beyoğlu Belediyesi	21.01.2022
12	F. Akçay	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	01.02.2022
13	S. Köse	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	01.02.2022
14	E. Gürbüz	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	1.02.2022
15	S. Aydemir	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı	18.01.2022
16	M. Polat	Esenler Belediyesi	31.01.2022
17	H. Aslan	Esenler Belediyesi	31.01.2022
18	M. Yılmaz	Fatih Belediyesi	18.01.2022
19	H. C. Türkmen	Fatih Belediyesi	18.01.2022
20	S. İstif Koç	Fatih Belediyesi	14.01.2022
21	B. F. Çakı	Fatih Belediyesi	14.01.2022
22	İ. E. Çakıroğlu	Güngören Belediyesi	20.01.2022
23	N. Özcan	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	17.12.2021



**Çizelge B (devam):** Derinlemesine mülakat görüşmeleri listesi.

24	M. A. Levent	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	15.12.2021
25	Y. Karsu	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	15.12.2022
26	M. Karlı	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	15.12.2022
27	D. Çalışkan	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	15.12.2021
28	A. Beyaz	İstanbul Büyükşehir Belediyesi	15.12.2021
29	M. Akdağ	Kartal Belediyesi	27.01.2022
30	A. N. Sezen	Kartal Belediyesi	27.01.2022
31	İ. G. Eraslan Baybora	Kartal Belediyesi	27.01.2022
32	N. Canpolat	Kartal Belediyesi	27.01.2022
33	İ. Albayrak	Küçükçekmece Belediyesi	31.01.2022
34	Ö. Aydoğdu	Küçükçekmece Belediyesi	31.01.2022
35	A. V. İliş	Pendik Belediyesi	28.01.2022
36	R. Diren	Pendik Belediyesi	28.01.2022
37	B. Ünal	Tuzla Belediyesi	10.01.2022
38	S. Doğan	Tuzla Belediyesi	10.01.2022
39	K. B. Doğan	Tuzla Belediyesi	10.01.2022
40	F. Çelebi	Tuzla Belediyesi	10.01.2022
41	E. Alpat	Tuzla Belediyesi	10.01.2022
42	E. Şen	Zeytinburnu Belediyesi	20.01.2022
43	E. Gül	Zeytinburnu Belediyesi	20.01.2022

## EK B

**Çizelge B1:** Merkezi yönetim derinlemesine mülakat soruları.

No	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı Derinlemesine Mülakat Soruları
1	Kentsel dönüşüm uygulamalarında ve finansmanın yönetiminde öncelikler neye göre belirleniyor? Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin bu anlamda bir araç olması mı düşünülüyor?
2	Finansmanın dağılımı nasıl oluyor? Hangi idareye ne kadar dönüşüm fonu ayrılacağı neye göre belirleniyor? Fonların dağılımında merkezi yönetimin bir öncelik değerlendirmesi mevcut mu?
3	Şuana kadar kaç Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi onaylandı? Kaç tanesi onaylanmadı ve neden?
4	2019'da Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi'nin 3 ay içerisinde hazırlanması için idarelere resmi yazı gönderilmişti, bu 3 ay içinde hazırlanan herhangi bir Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi oldu mu? Şuan için bu süre 2024'e kadar uzatılmış görünüyor. Bu konuda bir yaptırım olması planlanıyor mu?
5	Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi kapsamında 6306 sayılı riskli yapılara ilişkin uygulamalara yer verilmemiş, bunun sebebi nedir? Bu durum bütüncül bakış açısını, finansman dağılımını ve önceliklendirmeyi olumsuz etkileyecek bir durum ortaya çıkarır mı/ çıkarıyor mu?
6	Bakanlığın strateji belgelerini onaylama sürecinde istediği değişiklikler oluyor mu? (öncelikli alanların değiştirilmesi vb.) ya da onaylama sürecinde alanlara yönelik inceleme ve kontroller yapılıyor mu? Neye göre onay veriliyor? Sadece istenen belge ve bilgileri içermesi yeterli mi?
7	Bu modeli sürdürülebilir buluyor musunuz? Modelin güçlü ve zayıf yönleri neler? Fırsat ve tehdit olarak gördüğünüz şeyler neler?

**Çizelge B2: Yerel yönetim derinlemesine mülakat soruları.**

No	İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İlçe belediyeleri Derinlemesine Mülakat Soruları
1	Kentsel dönüşüm uygulamalarının önceliklendirilmesinde herhangi bir yaklaşım bulunuyor mu? Varsa, bu konuda etkili olan faktörler ve karar verici aktörler nelerdir? Yoksa, Bu konuda yapılan ya da planlanan çalışmalar nelerdir?
2	2019'da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından idarelere Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hazırlamaları resmi yazı ile bildirilmişti. Bu konuda kurumunuzda yapılan veya planlanan bir çalışma var mı? Kentsel Dönüşüm Strateji Belgesi hakkındaki görüşleriniz nelerdir? Sizde bu belgeler kentsel dönüşüm uygulamaları ve finansmanının yönetiminde önceliklendirme yapmak için için bir araç olabilir mi?
3	İlçe belediyesi/İBB olarak kentsel dönüşüm uygulamalarının önceliklendirilmesinde ve finansmanın projelere dağılımında nasıl bir yöntem izliyorsunuz?
4	6306, 5393 ve 5366 sayılı kanunlarla yapılan kentsel dönüşüm uygulamalarından daha çok hangisi tercih ediliyor? Neden?
5	Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin kentsel dönüşüm uygulamaları ve finansman yönetimi konusundaki ilişkisini nasıl buluyorsunuz? Kentsel dönüşümde kamu kaynaklarının yönetiminde bu iki kademe arasında koordinasyon sağlanıyor mu? Bu konudaki ve görüş ve önerileriniz neler?
6	Kentsel dönüşüme ayrılan bütçenin ne kadarı merkezi yönetimden geliyor? Yıllara göre bütçenin dağılımı ve nereden ne kadar geldiği ile ilgili istatistikî bilgiler mevcut mu?
7	Kentsel dönüşüme ayrılan kamu kaynaklarının dağılımında stratejik olarak belirleyici faktörler nelerdir?
8	6306 sayılı kanun kapsamında belediyelere merkezi yönetimden (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, İLBANK, TOKİ) ayrılan kaynaklar nelerdir? Her belediye aynı oranda pay mı alıyor? Kurumunuz bu tarihe kadar Dönüşüm Projeleri Özel Hesabı'ndan kaynak kullandı mı? Kullandıysa ne kadar kullandı ve bu konudaki süreç nasıl ilerliyor?
9	6306 sayılı kanun kapsamında belediyelerin ayırdığı kaynaklar nelerdir? Belediye Gelirleri Kanununun 80. maddesine göre tahsil edilen harç gelirlerinin (imar ile ilgili harçlar) %50'si ve yatırıma ilişkin yıllık bütçenin %5'i bu kanun kapsamında yapılacak uygulamalara ayrılıyor mu? Bu kaynaklar yeterli oluyor mu? Finansmanın yetersiz olduğu durumlarda süreç nasıl ilerliyor?
10	5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 73 üncü maddesi kapsamında yapılan dönüşüm uygulamaları için merkezi yönetimden aktarılan herhangi bir kaynak ya da finansal olarak sağlanan bir kolaylık var mı?
11	Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanlarındaki finansmanının karşılanması konusunda belediyenin ayırdığı kaynaklar nelerdir? Sabit oranda bir bütçe söz konusu mu? Ayrılan kaynaklar yeterli oluyor mu?
12	5366 Sayılı Kanun Kapsamında yapılan Dönüşüm Uygulamaları için merkezi yönetimden aktarılan herhangi bir kaynak ya da finansal olarak sağlanan bir kolaylık var mı?
13	Yenileme Alanlarındaki finansmanının karşılanması konusunda belediyenin ayırdığı kaynaklar nelerdir?
14	Bu modeli sürdürülebilir buluyor musunuz? Modelin güçlü ve zayıf yönleri neler? Fırsat ve tehdit olarak gördüğünüz şeyler neler?



## ÖZGEÇMİŞ

**Ad-Soyad** : Büşra Özben

### ÖĞRENİM DURUMU:

- **Lisans** : 2018, İstanbul Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü (%100 İngilizce)
- **Yükseklisans** : 2022, İstanbul Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Anabilim Dalı, Şehir Planlama Yüksek Lisans Programı

### MESLEKİ DENEYİM VE ÖDÜLLER:

- 2018- 2019 yılları arasında yüksek lisans öğreniminde işbirlikli planlama ve yönetim üzerine çalıştı.
- 2019 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde şehir plancısı olarak çalışmaya başladı.
- 2020-2021 yılları arasında ekip arkadaşları ile birlikte İstanbul Oyun Master Planı'nı oluşturdu.

### YAYINLAR, SUNUMLAR VE PATENTLER:

- **Subaşı, S. Ö. ve Metin, B.** (2020). Kentsel Dönüşümde İşbirlikli Planlama ve Yönetişim: Toplum Tabanlı Mahalle Yapılanması, Pınar Mahallesi, Sarıyer, İstanbul. *SKETCH Journal of City and Regional Planning*, 02(01), 24-39.
- **Subaşı, S. Ö. ve Metin, B.** (2020, Eylül). Kentsel Dönüşümde İşbirlikli Planlama ve Yönetişim: Toplum Tabanlı Mahalle Yapılanması, Pınar Mahallesi, Sarıyer, İstanbul. *7. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı Sempozyumu*.