

**TÜRKİYE'DE KENTSEL DÖNÜŞÜM: KUZEY ANKARA PROTOKOL YOLU  
ÖRNEĞİ**

**İskender AYYILDIZ**

**Zonguldak Karaelmas Üniversitesi  
Fen Bilimleri Enstitüsü  
Jeodezi Ve Fotogrametri Mühendisliği Anabilim dalında  
Yüksek Lisans Tezi  
Olarak hazırlanmıştır**

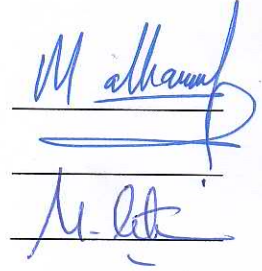
**ZONGULDAK**

**Aralık 2010**

**KABUL:**

İskender AYYILDIZ tarafından hazırlanan " TÜRKİYE'DE KENTSEL DÖNÜŞÜM : KUZHEY ANKARA PROTOKOL YOLU ÖRNEĞİ " başlıklı bu çalışma jürimiz tarafından değerlendirilerek Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak oybirliğiyle kabul edilmiştir. 06/12/2010


Başkan: Yrd. Doç. Dr. Mehmet ALKAN (ZKÜ)  
Üye: Yrd. Doç. Dr. S. Savaş DURDURAN (SÜ)  
Üye: Yrd. Doç. Dr. Mehmet ÇETE (EÜ)



---

**ONAY:**

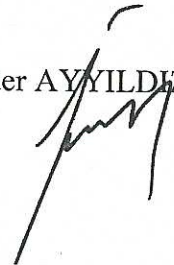
Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım. ..../..../2010



Prof. Dr. Kemal BÜYÜKGÜZEL  
Fen Bilimleri Enstitüsü Müdürü

*“Bu tezdeki tüm bilgilerin akademik kurallara ve etik ilkelere uygun olarak elde edildiğini ve sunulduğunu; ayrıca bu kuralların ve ilkelerin gerektirdiği şekilde, bu çalışmadan kaynaklanmayan bütün atıfları yaptığımı beyan ederim.”*

İskender AYYILDEZ



## **ÖZET**

**Yüksek Lisans Tezi**

### **TÜRKİYE’DE KENTSEL DÖNÜŞÜM: KUZEY ANKARA PROTOKOL YOLU ÖRNEĞİ**

**İskender AYYILDIZ**

**Zonguldak Karaelmas Üniversitesi**

**Fen Bilimleri Enstitüsü**

**Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Anabilim Dalı**

**Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Mehmet ALKAN**

**Aralık 2010, 110 sayfa**

Canlı organizmalara benzetilen kent mekanları, zaman içerisinde artan nüfus, doğal afetler, çarpık yapılaşma ve buna bağlı olarak meydana gelen çeşitli sorunlar yüzünden yıpranır, köhneleşir. Bu durum çağdaş şehircilik ilkelerine ve planlama esaslarına bağlı kalarak yeniden yapılandırılmayı sağlamak için kentsel dönüşüm konusunu gündeme getirmiştir.

Günümüz dünyasında, kentsel dönüşüm, kentleşmeye yönelik yaklaşımların yeniden gözden geçirildiği, sürdürülebilir ve sağlıklı kent mekânların oluşturulması, mevcut imar planlarının ve uygulamasının gözden geçirilerek yeniden içerik kazandırılacağı bir dönem olarak algılanmaktadır.

Bir dönüşüm projesinin gerçekleştirilebilmesi için yasal ve yönetsel araçlar, mali imkânlar, personel ve uygulayıcı kurumlar büyük önem taşır. Ülkemizde kentsel dönüşüm projelerinin

## **ÖZET ( devam ediyor)**

gerçekleştirilebilmesi için ulusal ölçekte bir strateji planı ve plana bağlı olarak kurumsal bir yapı ile yasal düzenlemeye ve bir fona ihtiyaç vardır.

**Anahtar Sözcükler:** Kentsel Dönüşüm, Kentsel Dönüşüm Projeleri, Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi, KDGPA.

**Bilim kodu:** 616.04.02

## **ABSTRACT**

**M.Sc. Thesis**

### **URBAN TRANSFORMATION PROJECTS IN TÜRKİYE: AN EXAMPLE OF NORTH ANKARA AND PROTOCOL PATH**

**İskender AYYILDIZ**

**Zonguldak Karaelmas University  
Graduate School of Natural and Applied Sciences  
Department of Geodesy and Photogrammetry Engineering**

**Thesis Advisor: Asst. Prof. Mehmet ALKAN**

**December 2010, 110 pages**

The urban places which are similar to the living organisms become dilapidated because of increasing population in time, natural disasters and bad construction. In this situation, urban renovation becomes a current issue for providing the renovation which is bounded to the modern city planning principles.

Today, urban transformation has been perceived as an era of revision of the approaches for urbanization, forming continuous and healthy places in a city, giving a new content to the current reconstruction plans by revising the plans and their applications.

To realize an urban transformation project, legal and administrative instruments, financial opportunities, staff and the institutions which will apply the project has a great importance. In our country, in order to realize the urban transformation projects, a strategy plan in national

## **ABSTRACT (continued)**

scale, and a legal arrangement with institutional structure related to the plan and a fund are needed.

**Keywords:** urban transformation, urban transformation projects, Kuzey Ankara GiriŖi urban transformation projects.

**Science Code:** 616.04.02

## TEŞEKKÜR

Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Jeodezi ve Fotogrametri Anabilim Dalında yapmakta olduğum Yüksek Lisans Öğrenimimi, ‘Kentsel Dönüşüm Projelerinin İrdelenmesi: Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Gelişim Proje Alanı Örneği’ üzerine tezimle tamamlamış bulunmaktayım.

Çalışmalarım süresince, tez danışmanlığımı üstlenerek, yardımlarını esirgemeyen değerli hocam Sayın Yrd. Doç. Dr. Mehmet ALKAN’a (ZKÜ) teşekkür ederim.

Tez çalışmalarım sırasında bana çok büyük katkıda bulunan değerli arkadaşım Yasir Muhammed PAMUKSUZ’a (Ankara B. Bld.) ve deneyimlerini benimle paylaşan TOBAŞ ve Ankara Büyükşehir Belediyesi, İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı’nın tüm çalışanlarına teşekkür ederim.

Eğitim hayatım boyunca bana maddi manevi her türlü desteği veren aileme ve Tez çalışmamın her aşamasında yanımda olan ve özverisini esirgemeyen değerli eşim Yüksek Harita Mühendisi Selda AYYILDIZ’a (Ankara B. Bld.) teşekkür ederim.



## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
KABUL .....	ii
ÖZET .....	iii
ABSTRACT .....	v
TEŞEKKÜR .....	vii
İÇİNDEKİLER.....	ix
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xiii
ÇİZELGELER DİZİNİ .....	xv
BÖLÜM 1 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN TANIMI VE TARİHÇESİ.....	1
1.1 GİRİŞ .....	1
1.2 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN TANIMI .....	1
1.3 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN KAPSAMI VE SINIFLANDIRILMASI .....	3
1.4 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN ÜLKEMİZDEKİ TARİHİ GELİŞİMİ .....	4
1.5 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN AMACI VE HEDEFİ .....	5
BÖLÜM 2 KENTLEŞME SORUNLARI VE KENTSEL DÖNÜŞÜMÜ GEREKTİREN NEDENLER.....	9
2.1 AZ GELİŞMİŞ ÜLKELER VE HIZLI KENTLEŞME .....	9
2.2 GECEKONDU .....	12
2.2.1 Gecekondu Bölgelerindeki Yaşam Koşulları Eleştirileri .....	17
2.2.2 Gecekondu Bölgelerindeki Kuramsal Nitelikli Eleştiriler.....	18
2.2.3 Türkiye’de Gecekondu Sorunu .....	19
2.2.4 Gecekondu Bölgelerinin Saptanması .....	28
2.2.5 Gecekondu Affı .....	29
2.3 İMAR SUÇLARININ BAĞIŞLANMASI (İMAR AFFI) .....	32
2.4 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜ GEREKTİREN NEDENLER .....	33

## İÇİNDEKİLER (devam ediyor)

Sayfa

BÖLÜM 3 KANUNLARDA KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN YERİ VE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER.....	37
3.1 KANUNLAR ÇERÇEVESİNDE KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARI .....	39
3.1.1 5393 Sayılı Belediye Kanunu Hükümleri Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm .....	39
3.1.2 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Hükümleri Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm.....	41
3.1.3 5104 Sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm.....	42
3.1.4 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıklarda Kentsel Dönüşüm	42
3.1.5 3194 Sayılı İmar Kanunu Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm .....	43
3.1.6 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Uygulamaları Ve İmar Affı Uygulamaları .....	44
3.1.6.1 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Uygulamaları .....	45
3.1.6.2 İmar Affı Uygulamaları .....	46
3.1.7 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm .....	48
3.2 KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARINDA ORTAYA ÇIKABİLECEK HUKUKİ SORUNLAR .....	50
BÖLÜM 4 KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANLARININ TESPİTİ .....	51
4.1 KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANLARININ TESPİTİ VE BU ALANLARDA YAPILACAK UYGULAMALARIN TESPİTİ .....	51
4.2 KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARINDA ÖNCELİĞİN BELİRLENMESİ ..	53
BÖLÜM 5 KENTSEL DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE YÖNTEMLERİ.....	55
5.1 SÜRECİ VE ALT EVRELERİ.....	56
5.2 KENTSEL ALANLARIN DÖNÜŞÜMÜNDE ETKEN OLAN FAKTÖRLER .....	59
5.2.1 Küreselleşme.....	59
5.2.2 Demokratikleşme .....	60
5.2.3 Hibridleşme (Melez Yaklaşım).....	61
5.3 KENTSEL DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE ROL ALAN AKTÖRLER.....	62
5.4 KENTSEL DÖNÜŞÜMDE ORTAKLIKLAR.....	64
5.5 KENTSEL DÖNÜŞÜMDE ORTAKLIK MODELLERİ.....	65

## İÇİNDEKİLER (devam ediyor)

	<u>Sayfa</u>
5.6 FİNANSMAN MODELİ .....	68
5.7 KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJELERİ VE İMAR PLANLARI .....	69
5.8 KENTSEL DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE HALKIN KATILIMI.....	72
5.8.1 Halkın Katılımının Önemi .....	72
5.8.2 Halkın Katılımına Yer Veren Düzenlemeler .....	74
5.8.3 Halkın Katılımının Sakıncaları .....	75
BÖLÜM 6 KUZEY ANKARA KENTSEL DÖNÜŞÜM VE GELİŞİM PROJE ALANI .....	77
6.1 KUZEY ANKARA KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJESİNİN AMACI.....	78
6.2 KUZEY ANKARA GİRİŞİ KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJESİ KANUNU .....	79
6.3 KUZEY ANKARA GİRİŞİ KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJESİNİ GEREKTİREN NEDENLER .....	81
6.4 KUZEY ANKARA GİRİŞİ KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJE ALANININ TESPİTİ ...	83
6.5 KUZEY ANKARA PROJESİNDE ROL ALAN AKTÖRLER.....	83
6.6 ALANIN GECEKONDULAŞMA SÜRECİ.....	84
6.7 KUZEY ANKARA PROJESİNE HALKIN KATILIMI.....	85
6.8 KUZEY ANKARA PROJESİ KAPSAMINDA HALKLA YAŞANAN SORUNLAR	88
6.9 KUZEY ANKARA PROJESİNİN PLANLAMA SÜREÇLERİ .....	88
6.10 PROJE ALANI UYGULAMA ETAPLARI.....	90
6.10.1 Öncelikli Proje Alanı .....	92
6.10.1.1 Hazırlık Çalışmaları .....	92
6.10.1.2 Planlama Çalışmaları .....	94
6.10.1.3 Projeye İlişkin Sayısal Bilgiler Ve Uygulama Esasları .....	94
6.10.2 Karacaören Etabı.....	95
6.10.3 Çubuk Çayı Havzası Etabı (2. Etap) .....	97
6.11 PROJE HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR VE GÖRÜŞLER .....	98

## İÇİNDEKİLER (devam ediyor)

	<u>Sayfa</u>
BÖLÜM 7 SONUÇLAR VE ÖNERİLER.....	101
7.1 SONUÇLAR.....	101
7.2 ÖNERİLER.....	103
KAYNAKLAR.....	107
ÖZGEÇMİŞ .....	110

## ŞEKİLLER DİZİNİ

<u>No</u>		<u>Sayfa</u>
5.1	Kentsel dönüşüm süreci .....	57
5.2	Dünya’da kentsel yeniden-üretim sürecinin sistematik karakteri .....	58
6.1	Proje alanının eski ve yeni durumu.....	77
6.2	Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesinin amacı.....	78
6.3	Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Alanı uygulama öncesi görünümü.....	79
6.4	Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi koordinatlı sınır krokisi.....	82
6.5	Proje alanının gecekondulaşma süreci.....	85
6.6	Hak Sahipleri ile yapılan konut sertifikası töreninden bir görüntü.....	87
6.7	Kuzey Ankara Kent Girişi Kentsel Dönüşüm Proje Alanı.....	91
6.8	Öncelikli proje alanı 1/5000 ölçekli nazım imar planı.....	92
6.9	Karacaören etabı 1/5000 ölçekli nazım imar planı.....	96
6.10	2. etap çubuk çayı havzası etabı 1/5000 ölçekli nazım imar planı.....	97



## ÇİZELGELER DİZİNİ

<u>No</u>		<u>Sayfa</u>
2.1	Türkiye'de gecekondulu ve gecekondulu nüfusu.....	20
2.2	Ankara'da gecekondulaşma süreci.....	21
6.1	Mülkiyet analizi durumu.....	93
6.2	Yapı analizi durumu.....	93
6.3	Projeye ilişkin sayısal bilgiler.....	94
6.4	Hak sahiplerine arsaları karşılığı verilecek daire büyüklükleri.....	95



## BÖLÜM 1

### KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN TANIMI VE TARİHÇESİ

#### 1.1 GİRİŞ

Kentsel Dönüşüm Projesi günümüzde sıklıkla duyduğumuz kavramlardan birisidir. Son zamanlarda, imar planlarına aykırı bir şekilde yapılaşmanın getirdiği sorunları çözebilmek için kentsel dönüşüm projeleri sıkça gündeme gelmeye başlamıştır. Başta Büyükşehir belediyeleri olmak üzere pek çok belediye, değişik ölçeklerde kentsel dönüşüm projeleri uygulamaktadırlar. Ülkemizin büyük bir kısmının deprem riski altında bulunması ve büyük kentlerdeki çarpık ve kaçak yapılaşmanın büyük boyutlara ulaşması kentsel dönüşüm projelerini hızlandırmıştır.

Belediyelerin stratejik planlarında bu konuda ileriye dönük çok sayıda çalışma yapılması hedeflenmiştir.. Bu durum ileride bu konuda belediyeler tarafından yapılacak yatırımların artacağını göstermektedir. Belediye yetkililerinin genel olarak çarpık kentleşmenin en etkili çözümü aracı olarak kentsel dönüşüm projelerini görmeleri bu meselenin önemini artırmaktadır (Güven 2008).

#### 1.2 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN TANIMI

Çeşitli bilim insanlarına göre kentsel dönüşümün birçok farklı tanımı yapılmıştır.

**Linchfield (1992);** kentsel dönüşümü, “*kentsel bozulma süreçlerini daha iyi anlama ihtiyacından doğan ve gerçekleştirilecek dönüşümde elde edilen sonuçların üzerinde uzlaşma*” olarak,

**Dannison (1993);** kentsel dönüşümü, “*kentsel çöküntü alanlarında yoğunlaşan sorunların eşgüdümlü bir biçimde çözümlemek için ortaya konulan yöntem*” olarak,

**Roberts (2000);** kentsel dönüşümü, “*kapsamlı ve bütünleşik bir vizyon ve eylem olarak, bir alanın ekonomik, fiziksel, toplumsal ve çevresel koşulların sürekli iyileştirilmesini sağlamaya çalışmak*”, olarak tanımlamışlardır.

Bu tanımlardan yola çıkarak; Kentsel Dönüşümün, genel olarak kentlerin eskiyen, yıpranan ve çöküntü alanları haline gelen bölgelerinin ıslah edilerek, yeniden kimlik kazandırılması anlamına geldiği söylenebilir. Kentlerdeki köhneleşen, fonksiyonluğunu yitiren, kentin güvenliğini mekânsal, sosyal ve ekonomik olarak tehdit eden ruhsatsız, kaçak, dayanaksız ve tehlikeli yapıların yıkılıp yeniden teknik ve sosyal altyapısı tamamlanmış konut, ticaret, sanayi, kültür, turizm gibi kentsel yaşam kalitesini yükseltmek ve sağlıklı yaşanabilir kentsel mekânlar inşa etmek amacıyla uygulanan strateji ve eylemlerin bütünü olarak tanımlanabilir (Özden 2008).

Kentsel Dönüşüm, kentsel sorunların çözümünü sağlayan ve değişime uğrayan bir bölgenin ekonomik, fiziksel, sosyal ve çevresel koşullarına kalıcı bir çözüm sağlamaya çalışan kapsamlı bir vizyon ve eylem planıdır (Özden ve Sırma 2002).

Kentler yaşayan değişen ve dönüşen bir yapıdadır. Kentler çok çeşitli sebeplerden dolayı değişime ve dönüşme baskısı altındadır. Bu doğal bir süreçtir. Ancak, değişim ve dönüşüm süreçleri planlanmaz ve profesyonel politikalar geliştirilmezse bu süreç gelişigüzel ve arzu edilmeyen durumlarla sonuçlanabilir ki ülkemizde yıllardır böyle gerçekleşmektedir. Dönüşüm kavramı değişim kavramından farklıdır ve yapısal bir değişimi kasteder. Kentin parçalarının nitelik değiştirmesi veya parçaların nitelik değiştirmesi ile kentin evrim geçirmesi dönüşümü ifade eder (Özden ve Sırma 2002).

En basit şekilde kentsel dönüşüm, giderek bozulan kentsel alanın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarının kapsamlı ve bütünleşik yaklaşımlarla iyileştirilmesine yönelik olarak uygulanan strateji ve eylemlerin bütünü olarak da tanımlanabilir. Doğaldır ki bu eylem, mevcut şehrin yapısına ve burada yaşayan insanların fiziksel, sosyal ve ekonomik geleceği üzerine ve buna bağlı olarak da kentin bütün geleneklerine etki etmektedir. Bu nedenledir ki kentsel dönüşüm planlama çalışmalarında, pek çok farklı disiplinin birlikte çalışma zorunluluğu bulunmaktadır (Nasiboğlu vd. 2008).

### 1.3 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN KAPSAMI VE SINIFLANDIRILMASI

Kentsel dönüşüm uygulamaları çok çeşitlidir. Kentsel Dönüşüm; kentlerdeki yasadışı yapılaşma nedeniyle oluşan sağlıksız alanların, tarihi yapı stokunun yoğun olduğu yerlerde bakımsızlık nedeni ile eskiyen alanların, işlevini yitiren kent merkezlerin, doğal afetlerden doğrudan etkilenecek alanların dönüştürülmesini ve terk edilmiş ya da boşaltılmış fabrika, liman gibi alanların kente yeniden kazandırılmasını kapsar. Yani, bir kentin çağdaş yaşam standartlarının gerisinde kalan bütün alanları kentsel dönüşüm uygulamalarının kapsamındadır. Kentsel dönüşüm uygulamaları sadece fiziksel dönüşüm değildir. Dönüşüm hem fiziksel, hem de sosyal ve ekonomik anlamdaki uygulamaları içine almaktadır (Özden 2008).

Yani şehirciliğin eylem alanında yer alan, planlama, tasarım ve koruma disiplinlerinin uygulama araçları haline gelen kentsel dönüşüm projeleri, fiziksel/çevresel problemleri çözerek, sürdürülebilir çevrelerde kaliteli yaşam koşulları oluşturmak ve sosyo-ekonomik/teknolojik gelişmelerle birlikte ortaya çıkan yeni toplumsal gereksinimleri karşılamak için kullanılmaktadır.

Parsel ölçeğindeki bir uygulama kentsel dönüşüm değildir. Kentsel dönüşüm sosyologlar, ekonomistler, kentsel tasarımcılar, mühendisler, plancılar ve mimarlar gibi farklı disiplinlerin birlikte çalışarak hazırladıkları bir projedir. Yalnız başına bir plancının çalışması değildir. Çok daha geniş bir değişim sürecidir. Eski binaların yıkılıp yerlerine yeni binaların yapılması değildir. Kentsel Dönüşüm çarpık kentleşme ile birlikte gelen pek çok olumsuzluğu aşmak için insanları içine katarak gerçekleştirilmelidir. Günlük politikalarla, ideolojik duruşlarla veya kişisel çıkarlarla kentsel dönüşüm projesinin amacına ulaşması mümkün değildir (İlkme 2008).

Kentin gelişmesi nazım planının değil de rant taleplerinin yönlendirdiği, günümüzde ortaya çıkan büyük ulaşım, park ve lüks konut projeleri, toplumun konut sorununun çözümü amacıyla herhangi bir ilişkisi olmayan projeler gerçekte dönüşüm projeleri değildir. Bir kentsel alandaki kullanım biçimini değiştirmeyen, aynı kullanımla yenilenmesini veya rehabilite edilmesini öngören bu projeleri Kentsel Dönüşüm Projesi olarak adlandırmak yerine “Kentsel İyileştirme” veya “Kentsel Yenileme” projeleri olarak isimlendirilmeleri gerekir (Bayram 2006).

Kentsel Dönüşüm Projeleri; Planlamadan kopuk, sosyal ve ekonomik boyutları bulunmayan, rant baskısı altında yalnızca küçük alanlarda fiziksel düzenlemeleri tanımlayan ve bu alanları yüksek yapılarla yenileme anlayışı olarak algılanmamalıdır. Aksine bir üst plana bağlı olan ve stratejik yaklaşımlar içeren, kamu yararına dönük olarak uygulanan ve yukarıdaki verilen tanımlara tam olarak uyan bir kavram olarak anlaşılmalıdır (HKMO 2008).

#### **1.4 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN ÜLKEMİZDEKİ TARİHİ GELİŞİMİ**

1950’li yıllarda sanayileşme ile birlikte İstanbul, İzmir, Ankara ve Bursa gibi kentler, yoğun göç alarak, kontrolsüz bir biçimde büyümüştür. Bu büyümeye karşılık verecek konut sayısının bulunmaması ise gecekondulaşmaya neden olmuştur. 1970’lerde ise kentleşme devam ederken uydu kentler oluşmaya başlamıştır.

1984 yılında, 2981 sayılı “İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun”, gecekondu dönüşüm sürecinde önemli rol oynamıştır. Söz konusu kanun ile gecekondu alanları için ıslah imar planları yapma imkânı doğsa da, sonuçta gerçekleştirilen kentsel dönüşümler, fiziksel dönüşümün ötesine geçememiştir. 1980’lerin sonunda, ıslah imar planlarının yanı sıra kentsel dönüşüm projeleri de belediyelerin gündeminde yer almaya başlamıştır. Ankara’da Portakal Çiçeği ve Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projeleri konut ve çevre geliştirme adıyla Büyükşehir Belediyesi tarafından başlatılan uygulamaları gecekondu bölgeleri için hazırlanan ilk dönüşüm projesi örneği olmuştur.

Son yıllarda gerçekleştirilen yeni yasal düzenlemelerden ilki, 5104 sayılı “Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunudur.” Bu kanunun amacı, Kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sağlanması ile kentsel yaşam düzeyinin yükseltilmesi olarak tanımlanmıştır.

Daha sonra İstanbul ve Ankara başka olmak üzere pek çok belediye değişik ölçeklerde kentsel dönüşüm projeleri uygulamıştır. Ülkemizin geniş bir kısmının deprem riski altında bulunması ve büyük kentlerdeki çarpık ve kaçak yapılaşmanın büyük boyutlara ulaşması ve son yıllarda yaşanan ağır can ve mal kaybına neden olan sel baskınları kentsel dönüşüm projelerini hızlandırmıştır (Şahin 2008).

## 1.5 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN AMACI VE HEDEFİ

Yukarıda da ele alındığı üzere, kentleşme birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Ancak, kentsel çöküntü/ kentleşme ile ilgili sorunlar ve bu sorunların çözüm yolları; programları ve ilgili mevzuatı ülkeden ülkeye değişiklik gösterse de, kentsel dönüşümün hedefi hemen hemen her ülkede veya kentte aynıdır. Zira, kentlerde görülen en büyük sorunlardan biri fiziki koşullar olup, bu koşullar kentlerde yaşayanların konut, altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasında zorluklara neden olmaktadır.

Ancak, günümüzde konut sorunu niceliksel bir sorun olmaktan çıkıp niteliksel bir sorun haline almıştır. Nitekim İngiltere örneğinde olduğu gibi, kentlerdeki konut sorununun çözümü, diğer sorunların çözümünü sağlamamaktadır. Kentlerde nüfus arttıkça ve altyapı eskidikçe; ulaşım güçleşmekte, trafik artmakta ve kentsel yaşam kalitesi düşmektedir. Bu durumun önüne geçilmesi için arazileri kente dâhil etmede, bu zamana kadar en sık kullanılan yöntem; boş alan, cadde ve sokakların adalara bölünmesi; adaların parsellere ayrılması; parsellere ayrılan arazilerin satış yolu ile yapı üretim döngüsüne dâhil edilmesidir.

Söz konusu yöntem, kat mülkiyeti esası getirerek ekonomik bir çözüm olmakla birlikte; bu durumda, kentler apartmanlardan oluşmakta, tipikleşmekte, özgünlüğünü kaybetmekte ve yaratıcılığı, estetiği gölgelemektedir.

Ayrıca, kentlerin büyümesi kentleri devamlı olarak bir değişim sürecine çekerken, bu süreçten etkilenemeyen tarihi kent alanları ise yıpranma sürecine girmektedir. Tüm bu sayılanlar kentlerin fiziksel sorunları olmakla birlikte, kentlerin, toplumun ihtiyaçlarını karşılamakta olduğu, toplumun kültürünü ve kimliğini de yansıtmakta olduğu düşünülürse, yaşanan değişim sürecinde sadece fiziksel iyileştirme söz konusu olmamalıdır.

Eski kent parçalarının, kent merkezlerinin bakımsızlığa ve köhneleşmeye terk edilmesi, yerleşim birimlerinin plansız ve düzensiz bir şekilde yapılaşması ve devamlılığı gibi durumlar; sürdürülebilir kentlerin oluşturulması ve kentlerin özgün kimliğinin devamlılığının sağlanması kentsel dönüşümü gerektirmektedir. Zira kentsel dönüşüm, koruma ve kentsel yenileme özellikle dönüşüm içinde tarihi kent alanlarının sürekliliğini sağlamakta, önceden de ifade edildiği üzere, kentlerin zaman içinde eskiyen kısımlarının yeniden düzenlenmesi,

değiştirilmesi ve yaşama kazandırılmasını hedeflemekte ve bu hedefi sadece fiziksel boyut olarak algılamamaktadır.

Kentsel dönüşüm; kişilerin yeteneklerini, kapasitelerini ve beklentilerini, daha kapsamlı sosyal ve ekonomik olanaklara, ileri refah seviyesine kavuşmalarını sağlayacak şekilde güçlendirmeyi, daha fazla yerel iş olanakları ve daha yüksek gelir yaratmak amacı ile istihdam performansını yükseltmeyi ve yerleşecekleri yeri seçme hakkına sahip bulunan firmaları, kişileri çekmek ve kalmalarını sağlamak için yerlerin görünümü geliştirmeyi, hedeflemektedir.

Zira, kentsel dönüşüm, gecekondulu alanlarındaki derme çatma yapıların temizlenmesinin yanı sıra, koruma, canlandırma, iyileştirme, yeni işlevler kazandırma, yeniden imar etme, yapıları ve yapıların bulunduğu kent kesimlerini, yitirdikleri ekonomik ve toplumsal değerlerine ve fiziksel ölçülerine geri kazandırmayı hedeflemektedir.

Anılan nedenle, kentsel dönüşüm sürecinin fizik-mekânsal, sosyal ve ekonomik üç yönü bulunmaktadır. Bu üç unsurun kentsel dönüşüm faaliyetlerinde dengeli olarak hedeflenmesi önemli olmakla birlikte, kentsel mekânın yerel özelliğine ve bu mekândaki özel sorunlara göre, unsurlardan biri daha önemli hale gelebilmektedir.

Söz konusu unsurları içinde barındıran kentsel dönüşüm uygulamalarının iki temel amacı vardır. Bu iki temel amaçtan birincisi yapıların eskimesi güvenlik açısından risk oluşturabileceği gibi, estetik düzen açısından yenilenmesi gerekmekte olduğundan, bu yapıları konu alması halinde, idarenin kolluk faaliyetidir.

İkinci amaç ise kamusal alanların düzeltilmesi, iyileştirilmesi, korunması ve geliştirilmesi bir kamu hizmeti olduğundan; söz konusu uygulamalar, kamu hizmeti olarak nitelendirilebileceğinden, kolluk ve kamu hizmeti faaliyetlerinde öngörülen amaçlara hizmet edecektir.

Bu yönü ile kentsel dönüşümün amacı yaşam kalitesini yükseltmek, Anayasamızın 56. maddesinde, düzenlenen "sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı" nın gerçekleştirilmesine hizmet etmektir. Ayrıca, tarihi ve kültürel mirasın korunması Anayasamızın 63. maddesi gereğince kolluk ve kamu hizmeti faaliyetlerinin bir arada

kullanılmasını gerektiren Devlete yüklenmiş bir ödev olup, kentsel dönüşümde bu ödevle ilişkin faaliyetlerin bir örneğidir.

Kısaca, kentsel dönüşüm uygulamalarının amacı, kullanılmayan kent arazisinin yeniden değerlendirilmesi, kent arazisinin, tarihi ve kültürel değerlerin korunması ve yenilenerek kullanılması gibi fiziksel müdahaleler yapılmasını öngörmektedir. Ancak, kentsel dönüşüm, kentte sadece fiziksel değişiklikler öngörmeyerek kentlerin ekonomik olarak canlanmasını, yaşama hakkını, bu hak çerçevesinde çevre hakkını, kentlerde yeni kullanım ve oturma alanları oluşturmak sureti ile konut hakkının sağlanmasını da gerçekleştirmektedir (Üstün 2009).



## BÖLÜM 2

### KENTLEŞME SORUNLARI VE KENTSEL DÖNÜŞÜMÜ GEREKTİREN NEDENLER

Günümüzde çağdaş ve kentsel çevre kalitesi yüksek ortamlar ve fırsatlar yaratan kentsel kaynak ve gelişen fırsatları iyi kullanabilen kent, sağlıklı kent anlamına gelmektedir. Bir başka deyişle, kişi başına düşen yeşil alanların minimum 10 metrekare olduğu, insanların güven ve refah içinde yaşayabildiği, otopark sıkıntısı çekmediği, okul, hastane, adliye, kaymakamlık ve vilayet gibi kamu hizmet binalarına rahat bir şekilde ulaşabildiği, sağlığa zarar vermeyen güvenli ve sağlam binaların bulunduğu kentler anlamına geliyor.

#### 2.1 AZ GELİŞMİŞ ÜLKELER VE HIZLI KENTLEŞME

Az gelişmiş ülkelerin kentleşmesi söz konusu olduğunda “hızlı”, “çarpık”, “aşırı”, “sahte”, “dengesiz” ve “tek yönlü” kentleşme gibi terimlerin kentleşme yazınında sık sık kullanıldığı görülür. Bütün bu terimlerde özünde kentleşmenin belli özelliklerine dikkat çekilmek istenir. Bunların gerçekte ne olduğu belli ülkeler için gerçeği ne ölçüde yansıttığı, ne ölçüde bir değer yargısı niteliği taşıdığı tartışmalara da konu olmuştur. Gerçekten “hızlı” ve “aşırı” terimleri görece değer taşıyan terimlerdir. Kentleşmenin hızlı ya da aşırı olduğundan söz edilirken, belli bir dönemdeki kentleşme hızına ya da belli bir kentleşme derecesindeki bir ülkeye oranla hızlı ya da aşırı kentleşmeden söz edildiği belirtilmek zorundadır.

Bununla birlikte aşırı, sahte ya da hızlı kentleşme terimleri ile tanımlanmaya çalışılan kentleşmenin özellikleri genellikle bilinmektedir. Bu özellikler aşağıda maddeler halinde verilmektedir.

-Kentleşmenin, demografik bir süreç olarak sanayileşmiş ülkelere oranla hızla artan, hiç olmazsa azalmayan bir yol izlemesi.

-Büyük ve çok büyük kentlerin, orta büyüklükteki ve küçük kentlere oranla daha hızlı büyümesi.

-Kentleşme hareketlerinin kimi coğrafi bölgelerdeki kentlere yönelmiş olması nedeniyle, kimi bölgelerin kentleşme oranının düşük düzeyde kalması.

-Kentleşen nüfusun kent ve kamu hizmetleri gereksinmelerinin karşılanmasında yetersizlikler baş göstermesi.

-Kentleşen nüfusun çalıştırılmasına olanak verecek temel sanayi yatırımlarının yapılamaması yüzünden, iş gücünün marjinal mesleklerde ve türlü hizmet dallarında yığılması.

Bunlara kentli nüfusun oranı ile faal nüfusun tarımsal ve tarım dışı mesleklere dağılım oranları arasındaki ilişki ve birçok ülkenin belli bir tarihteki ve geçmişteki kentleşme ve sanayileşme durumları da eklenebilir. Ne var ki, bütün bu tarım ve ölçütler yetersiz ve kapalı bulunmaktadır. Aşırı ya da sahte kentleşme savı, kentleşme hızının istenmeyen bir gelişme olarak görülmesine dayanmaktadır. Dolayısıyla, bu sava bir değer yargısı gözü ile bakılmaktadır.

Daha çok az gelişmiş ülkelerde görülen aşırı kentleşme biçiminin ekonomik gelişmeyi engellediği görüşü, tartışma konusudur. Engel olmadığı, ekonomik gelişmeyi kolaylaştırdığı görüşünde olanlar, daha yavaş bir kentleşme hızı ile ya da hiç kentleşmeksizin kalkınmanın daha çok sağlandığının kanıtlanmasının güç olduğu görüşündedirler. Öte yandan, karşı görüşte olanlar, aşırı kentleşmenin, artan her kentli nüfusa düşen gelir artışının çok üstünde olduğunu belirtmektedirler.

Üçüncü Dünya Ülkelerinde kentleşme süreci başlıklı bir kitapla, geliştirmekte olan ülkelerin kentleşmesinin, gelişmiş ülkelerin kentleşme biçiminden ayırt etmeye çalışan Mcgee ise, zaman ve yer bakımından ayrı olmalarına karşın, batının sanayiye dayalı kentleşmesi ile bu günün az gelişmiş ülkelerin kentleşmesinin aynı nitelikte bir süreç oldukları görüşüne katılmanın olanaklı olmadığını göstermektedir. Mcgee, 3. Dünya Ülkelerinde kentleşme süreci içinde oluşan bu nüfus kümelerinin, Marx tarafından çizilen toplumsal çerçeve içine girmediğine, bir başka deyişle bunları kent soylular (burjuvazi), proletarya ya da lumpen proletarya olarak adlandırmaya olanak bulunmadığına dikkat çekmekte ve onlara “proto-proletarya” adını vermektedir. Bu insanların, devrimci nitelikleri konusunda da bilim adamları arasında farklı düşünceler vardır.

Her iki kentleşme biçimi arasında demografik ve toplumsal ayrımlar vardır. Birinci ayrım demografiktir. Batıda kentleşmenin demografik temellerini açıklamaya çalışanlar, bu

ülkelerde nüfus artışının ve köy kent doğurganlık ayrımlarının kentleşmede önemli rol oynamadığını varsaymışlardır. Oysa gelişmekte olan ülkelerde, 2. Dünya savaşı sonrasında bebek nüfusu artışı yanı sıra, çoğu zaman sanıldığı gibi tersine kentlerdeki doğurganlık oranlarının köylerden daha az olmaması, ama ölüm oranlarının da köylere oranla az bulunması, kentsel doğan nüfus artışının, köylerdeki doğal nüfus artışına oranla daha yüksek olduğunu göstermektedir.

İkinci ayırım, kentleşmeyi açıklayan ekonomi kuramlarındandır. Batıda, sanayinin verimli tarımsal iş gücünün, büyük kentlerde sanayide de çalışmak üzere harekete geçirmiştir. Ekonomik gelişmeyle birlikte nüfusun çoğunluğu hizmetlerde toplanmıştır. Kentleşme, nüfusun tarımdan, tarım dışı, kentsel kesimlere kaymasına koşut olduğundan, gelişmiş ülkelerin, haklı olarak kalkınma ile özdeş sayılmıştır. Beery, Sjoberg, Lampard hep aynı gözlemi yapan kişiler ve bu görüşün savunucularındadır. Kentleşmeyi, ekonomik etkinlikle özdeşleştiren bu görüş kentin büyümesine ve kentleşmenin hızını korumasına özel bir önem verir.

Üçüncü ayırımın niteliği ise toplumsaldır. Gelişmiş ülkelerin kentleri üzerinde araştırma yapanlar, toplumsal değişmeyi başlatmada ve hızlandırmada kentin önemli bir değiştirici rol oynadığını kabul ederler. Bunlarca, kent geleneksel kalıpları ortadan kaldıran, yeni kalıplar getiren bir toplumsal değişme örneğidir. Yenilikler kentte doğar ve köylere doğru yayılır. Dolayısıyla, bir anlamda, kentleşme kent sınırlarıyla sınırlandırılmış sayılamaz. Kentler, alt toplumsal sistemler olarak, orada yaşayanların bireysel davranışlarına belirli özellikler kazandırır. Az gelişmiş ülkeler için bununda geçerli olmadığı, kentin ve kentleşmenin bir bağımsız değişken olarak ele alınamayacağı ileri sürülmüştür.

Gelişen ülkelerin kentleri çağdaş sanayi kuruluşları çevresinde gelişen bir kesim ile daha çok tecimsel uğraşların oluşturduğu pazar ekonomisine dayanan bir kesimden oluşan ikili yapıya sahiptir. Verimliliğin yüksek olduğu anamal yoğun kesimde istihdam olanakları sınırlıdır. Çünkü bu kesimde emeği devre dışı bırakan yenilikler egemendir. Öte yandan, pazar tipi kesimde çalışma olanakları daha boldur. Ne var ki, bu kesimde de verim düşük ve sadece “yoksulluğun paylaşılması” sonucunu doğuracak ölçüdedir (Keleş 2008).

Ülkemizde kentleşme olgusu kırdan kente doğru yaşanan göç hareketleriyle birlikte anıla gelmiştir. Bunun en önemli sebeplerinden birisi iki olgunun birbiri ile olan değişmez bağıdır.

Bu bağın kurulduğu mekân olan ve ketlerde hem kentleşmenin, hem de kırdan kente göçün yarattığı değişimlerin en önemli sonuçları nüfus yığılması ve buna bağlı yasa dışı yapılaşma olgusudur.

Türkiye’de kırdan kente doğru yaşanan kitlesel göç 1950’li yıllarda başlamıştır. 1945’te kentlerde 4,7 milyon insan yaşarken bugün 40 milyona yakın kişi kentlerde yaşamaktadır. Nüfusunun %25’i kentlerde yaşayan tarım ağırlıklı bir ülkeden, %70’i kentlerde yaşayan kent kökenli faaliyetlerin belirleyici olduğu bir “kent ülkesi”ne dönüşmüştür. Elbette bu süreç sorunsuz yaşanmamıştır. Özellikle sosyal bilimlerde söz konusu süreçleri irdeleyen oldukça geniş bir yazından söz edilebilir. Nasıl ki ülkemizin geçirdiği kentleşme deneyimi köklü değişiklikleri ifade ediyorsa bu deneyimi çözümlenmeye çalışan sosyal bilimlerde konuya bakışında çeşitli değişimler yaşamıştır. Ancak, disiplinler arası bir işlevi olmasına rağmen planlamanın konuya yaklaşım biçimleri ve çözüm önerileri sürecin toplumsal koşullarını değerlendirme konusunda yetersiz kalmıştır. Bunun en önemli sebeplerinden biri yapılan araştırmaların daha çok pozitivist yaklaşımlarla örülü olması doğal olarak sonuçlarının da kantitatif düzeyde kalmasıdır (Altınok 2006).

## 2.2 GECEKONDU

Yerli ve yabancı kaynakların birçoğunda, gecekonduyu, konut sorunları arasında ele almak, sanki bir kural olmuştur. Bir barınma sorunu gibi görünmesine karşın, gecekondu bundan daha fazla, daha geniş bir konudur. Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunun büyük kentlerinde gecekondu olgusu vardır ve benzer koşullar içinde, benzer nedenlerle yer almaktadır. Meksika’da *jacale*, Panama’da *rancho*, Brezilya’da *macambo*, Arjantin’de *favela*, Tunus’ta *gourbeville*, Cezayir’de *casbah*, Fas’ta *bidonville*, Hindistan’da *bustee* gibi adlar alan gecekondu, bu ülkelerde büyük kentler nüfusunun %20 ile %70’i arasında kalan bir kesiminin yaşamını simgelemektedir. Gerçekten, kent nüfusunun, Lima’da %36’sı, Caracas’ta %35’i, Manila’da %35’i, Calcutta’da %33’ü, gecekondu bölgelerinde yaşar. Türkiye’de de, bu oran, genel olarak %35; Ankara’da % 62.5, İstanbul’da ve İzmir’de yarıdan fazladır (Keleş 2008).

1960 yılında, yeryüzündeki az gelişmiş ülkelerde, kent nüfusunun ortalama bir hesapla %30’unu oluşturan gecekonducularda 100 milyon kadar insan yaşamaktaydı. Bu rakamın bugün iki katını geçtiği söylenebilir.

Gecekondu, köylerden kentlere nüfus akınlarının ve ilgili ülkelerin toplumsal, ekonomik gelişme düzeyinin dolaysız bir ürünüdür. Gelişmekte olan ülkelerde konut sunusunda görülen açık da, kentlere göçmüş bulunanları gecekondu yapmaya zorlamaktadır.

Gecekonduya yaşayanların; toplumların dar gelirli ve yoksul sınıfları olduğu gerçeği genellikle kabul edilmektedir. Birçok ülkenin büyük kentlerindeki gecekondu bölgelerinde yapılan araştırmalar, buralarda yaşayanların, okuması yazması olmayan, niteliksiz, hemen hemen istihdam edilemeyecek ölçüde yeteneksiz kişiler olduklarını ortaya koymuştur. Bu ise, bu bölgelerde bireylerin satın alma gücünü, kentin tümüne oranla, geniş ölçüde azaltan bir et-mendir (Keleş 2008).

Bu ülkelerde, kent topraklarının iyelik yapısı da dar gelirli kitlelerin toplumsal konut yapmasına yetecek kadar ucuz ve bol arsanın piyasaya sunulmasına elverişli değildir. Kamu kuruluşlarının ve yerel yönetim birimlerinin elinde büyük konut projeleri uygulamaya yetecek kadar arsa bulunmadığı gibi, var olanlar da kısa görüşlü arsa politikalarının uygulanması sonucunda, elden çıkarılmıştır.

Gecekondu konusuna önem kazandıran bütün nedenler Pakistan, Venezuela, Filipinler, Jamaika, Kolombiya, Fas, Nijerya, Tayland gibi bütün ülkelerde vardır. Buralarda kentlere göçen kitleler, kamu kuruluşlarına, ya da özel kişilere ait arsalarla el koyarak; buldukları geleneksel yapı gereçlerinden, yakınlarından ve tanıdıklarından, hatta zaman zaman kamu görevlilerinden de yararlanarak yüz binlerce gecekondu yapmışlardır. Bu olguyu inceleyen kimi gözlemciler, bu ailelere ucuz arsa ve teknik yardım sağlansaydı, konut sorunu diye bir sorun kalmayacağı, çünkü gecekondu yapanların, devletin önemli bir görevini paylaştıkları, yükünü hafiflettikleri görüşünü ileri sürmüşlerdir. Bu nedenle, bu kişilere saygı duyulması gerektiğini belirtmişlerdir. John Turner, bu denetim dışı kalmış kentsel yerleşmeleri, toplumsal sapıklıklar olarak niteleyenlere karşı çıkmakta ve gecekondu yapmayı çok doğal ve gereksinmelere de uygun olarak verilmiş bir yanıt olarak gördüğünü belirtmektedir. İngiliz Geoffrey K. Payne ise, gecekondu türü barınakları, "Birinci Dünya'nın konut sorunlarına Üçüncü Dünya ülkelerinin bulduğu çözüm" olarak nitelemiştir (Keleş 2008).

Gelişmiş ve sanayileşmiş Batı ülkelerinin büyük kentlerindeki yoksulluk yuvalarıyla (*slums*) gelişmekte olan ülkelerin gecekondu tipi yerleşmeleri genellikle birbirine karıştırılır. Bu iki olgu arasında bir açıdan benzerlik bulunmasına karşın, temelde önemli ayrımlar vardır. Her

iki tip yerleşme de, toplumun yoksul ve dar gelirli sınıflarını barındırır. Bunun gibi, meslek yapısı, tavır, davranış ve toplumsal değer sistemleri açısından da, yoksulluk yuvalarıyla gecekondu bölgelerinde yaşayan kitleler arasında benzerlikler bulunabilir.(sonraki sayfada açıklanmış)

Bununla birlikte, gecekondular kentlerin eski ve yeni kesimleri arasında hem tinsel (manevi) hem özdeksel (maddi) anlamda, geçiş halindeki alanları oluştururlar. Çoğu, türdeş görünüşlü, tek katlı, tek odalı, bahçeli; ağaçları, kümesi, ahşap eklentileri olan barınaklardır. İçlerinde 25–30 yıllık olup kentin ayrılmaz bir parçası durumuna gelmiş olanlar bulunduğu gibi, kente yeni göçmüş olanlarca yapılanları da vardır. Bir kesimi sağlık ve sağlamlık yönünden çok iyi, öteki bir kesimi ise, içinde oturulamayacak niteliklerdedir. Kimi yazarlar, gecekondu bölgelerinde yaşayanlar arasında, suç işleme, kamu düzenini bozucu başka türlü toplumsal sapıklıklara kapılma eğilimlerinin yüksek olduğunu belirtmişlerse de, Türkiye'de ve başka birçok gelişen ülkedeki gecekondularda yapılan araştırmalar, bu savı doğrulayacak sonuçlar vermemiştir.

Buna karşılık, Batının yoksulluk yuvaları genellikle çok katlı, birden çok ailenin yaşadığı (*muti-family*), ağaçsız, eski, genellikle düşük ölçünlü yapılardır. Gecekondularda yaşayanların köy asıllı olmalarına karşılık, yoksulluk yuvalarında oturanlar kentlidir. Nüfus ve barınma yoğunluğu gecekondularda yüksek olmakla birlikte, hektar başına nüfus yoksulluk yuvalarında, gecekondulardan çok yüksektir. Öte yandan, gecekondular, genellikle barınma gereksinmesinin sürekli olarak karşılanmasını sağlayan, yerleşme niyeti ile kurulmuş yapılardır. Oysa, yoksulluk yuvalarının en belirgin özelliği geçici ve konaklama yeri olmalarıdır. Bu nedendir ki, kiracılık oranı, birincilerde çok düşük, ikincilerde çok yüksektir. Son olarak, Batı ülkelerinin yoksulluk yuvaları, genellikle kentlerin özeğinde yer alır. Oysa, gelişmekte olan ülkelerde gecekondu bölgeleri, kimi ayrık durumlarda dışında, kentlerin çevresinde yer alır ve bu nedendir ki, kentleri saran gecekondu kuşaklarından söz edilir. Bu gözlem, kent çevre bilimcilerinin Batı ülkeleri için geliştirdikleri kent yapısı kuramlarının, gelişen ülkelerin kentlerine uymadığının bir kanıtıdır. Bu ayrımlara karşın, yoksulluk yuvalarıyla gecekondu tipi yerleşmeler için aynı sözcüğü kullanan yazarlara da rastlanmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin gecekondu tipi yerleşmelerini inceleyenler, yerleşmeleri bazı yönlerden tipleştirmeye çalışmış, bir başka deyişle, bir gecekondu tipolojisi oluşturmuşlardır.

Bunlardan biri olan John Turner, daha çok Latin Amerika ülkeleri üzerindeki deneyimlerinden yararlanarak, gecekonduları, niteliklerine ve sürekliliklerine göre iki boyut üzerinde incelemiştir. İlkinde, gecekonduları, "gelişmekte olan", "durumu değişmeyen" ve "durumu kötüleşmekte olan" diye üç kümeye ayırmakta; ikincisinde ise "geçici" ve "yarı geçici" gibi tiplere yer vermektedir. Geçici olan gecekondular yerleşmeleri, kişi başına düşen gelirin en az olduğu yerleşmelerdir. Öte yandan, geçicilik niteliğini yitirmek üzere olan gecekondularda yaşayanlarsa geliri biraz daha yüksek olan kümelerdir. Bunlar, kentleşmenin ve sanayileşmenin hızlandığı ülkelerde daha çok görülür ve görünüşleri, geleneksel gecekondulara imgesinden çok farklıdır. Geçici diye adlandırılan yerleşmelerde yaşayanlar genellikle işsizler olduğu halde, öteki gecekondular bölgelerinde, iş gücü sahibi olmuş ve geleceğini güvenceye bağlamış olanlar yaşar. Birincilerin yapı olarak geliştirilmesi için bir eğilim bulunmadığı halde, geçicilik niteliğini yitirmiş olanlarda iyileştirilme girişimlerine bir coşkuyla sarılma vardır (Keleş 1984).

John Turner'ın bu tipolojisiyle, yoksulluk yuvalarını tiplendirmeye çalışmış olan John Seeley ve Stokes gibi toplumbilimci ve plancuların yaptıkları tiplendirmeler arasında yakın bir benzerlik dikkati çeker. Seeley, yoksulluk yuvalarını; "sürekli zorunluluk", "geçici zorunluluk", "sürekli oportünizm", "geçici oportünizm" etkisiyle yoksulluk yuvalarında yaşayanlar diye dördü bir ayırma konu yapmıştır. Bunun gibi Stokes da, yoksulluk yuvalarının, önce "umut verici olanlar" ve "umutsuzluk kaynağı olanlar" (*slums of hope* ve *slums of despair*) diye ikiye ayrılabilceğini gösterdikten sonra, bir başka açıdan, tipolojisine, yükselmekte olan ve alçalmakta olan boyutlarını sokmuştur (Keleş 2008).

Gecekondular yerleşmelerini, bir başka deyişle, denetimsiz yerleşmeleri, Afrika, Ortadoğu ve Latin Amerika ülkelerinde, bir Birleşmiş Milletler Uzmanı olarak inceleyen Charles Abrams ise, bu yerleşmelerin dokuz kümeye ayrılabilceğine değinmektedir. Birinci kümede, gecekondusunun sahibi olan ve onda yaşayan küme gelmektedir (*Owner squatter*). İkinci küme, gecekonduda kiracı olarak yaşayanların kümesidir (*Squatter tenant*). Üçüncü küme, kira ödemekten vazgeçen ve ev sahibinin gecekondudan çıkarmaya korktuğu kişilerden (*squatter holdover*) oluşmaktadır. Dördüncü küme, gecekonduyu kiraya vermek için yaptıran, gecekondular ağası (*squatter landlord*) denilebilecek olanları kapsar. Spekülatör gecekondular ise, gecekondular yapıp kiralamayı ya da satmayı uğraş haline getirmiş olanların kümesidir. Kimi gecekondular ise, dükkânlarda ya da öteki işyerlerinde kurulur ve yaşamını sürdürür. Bunlara "işyeri gecekondular" adı verilebilir (*store squatter*). Yedinci küme gecekondular, özel kişilerin

toprağı üzerinde gecekondular yapıldıktan sonra, toprak sahibi ile pazarlığa girişen ve anlaşan kimselerin kümesidir. Bunlara yarı gecekonducu denilebilir (*semi-squatter*). Yüzen gecekondular adını alan sekizinci kümedekiler ise gecekondularını, bir limanda, ya da deniz üzerindeki sallara, mavnalara, deniz motorlarına kurmuş olanlardır (*Jloating squatter*). Son olarak, aynı aileden, kümeden, ortak işi olan ya da aynı kabileden ya da köyden olup, birbirini özel ve kamusal karışmalardan korumakta işbirliği ve yardımlaşma içinde bulunanlar (*squatter coope-rator*) gelmektedir. Abram, Türkiye'nin 1970'lerdeki gelişimini incelemiş olsaydı, mutlaka "apartman-gecekondular" türünü de sınıflandırmasına eklerdi.

Bunlardan birçoğuna, Türkiye'de, değişik oranlarda rastlanmaktadır. Gecekondularını, gerçek gereksinmelerini bu yoldan karşılayanlar ve bu yoldan spekülasyon yapanlar olmak üzere iki bölüme ayırırsak, Türkiye'de bu iki bölümün %60 ve %40 oranında olduğunu görürüz. Bu oranların son yıllarda yer değiştirmekte olduğu dikkati çekmektedir. Gecekondular bölgelerine göçen kitlelerin umutlarla dolu olması, bu barınaklara geçici değil, sürekli oturma yeri gözüyle bakmaları, Türk gecekondularının başlıca nitelikleridir. Bu bölgelerde yaşayanları, ne iş ve çalışma sorunu bulunmayan, geleceğini güvenceye bağlamış insanları saymak; ne de tümüyle işsiz güçsüz, her türlü toplumsal bozukluğun kaynağı ve öznesi olarak görmek olanağı vardır (Keleş 2008).

Maddi nitelikleri, insanca yaşamaya çoğu kez elverişli bulunmayan bu yerleşmeler konusunda, resmi kuruluşlar, her ülkede kendilerine göre kimi politikalar izlemiştir. Bu politikaların birbirine benzeyenleri, iyileştirme, yıkma, önleme ve yeniden yerleştirme adları altında toplanabilir. Gecekondulara, gizli ve yasadışı girişim gözüyle bakmanın dolaysız sonucu olarak, pek çok ülke, bunları yıkmayı, başlangıçta ilke olarak benimsemiştir. Türkiye de dahil, pek çok ülkede, bu amaçla yasalar çıkarılmıştır. Ne var ki, kökeninde o ülkelerin toplumsal ve ekonomik yapılarının bulunduğu, gelişme düzeylerinin yattığı bu olguyu yasalarla söküp atmanın olanaklı olmadığı görülmüştür. Bu nedenle, bir oldu bitti olarak kabul edilenlerin, fen ve tekniğin olanaklarından yararlanarak, kent hizmetleri sağlanarak iyileştirilmesi, gecekondular politikalarının önemli bir özelliği niteliğini kazanmıştır. Merkezi ve yerel yönetimler bu bölgelerin iyileştirilmesi için yöntemler hazırlamışlardır. Gecekondular bölgeleri içinde insanların sağlığı, ahlâkı ve geleceği açısından yakın tehlike oluşturanlar varsa, o bölgelerdeki toplumsal konutlara aktarmak da bu alanda atılan adımlar arasındadır. Bu girişim, bu tür yöntemlerinin bütçeye yüklediği ağır yükün, sorunun büyüklüğü karşısında yetersiz kalması nedeniyle ve ayrıca, gecekonduların, yeni taşındıkları konutları,

alışkanlıklarına ve kültür değerlerine yakın bulmamaları yüzünden, hiçbir yerde beklenen olumlu sonuçları doğurmamıştır (Keleş 1984).

Bu nedenledir ki, Türkiye'de kentleşme ve konut politikalarını, toplumsal demokrasi ilkeleri açısından inceleyen bir uzmanlar kurulu, gecekonduların yapım sürecini bir veri olarak kabul ederek, bu sürecin yasallaştırılması yönünde önerilerde bulunmuştur.

Gecekonduların önlenmesi; yıkmakla ve nüfusu bir yerden başka bir yere taşımakla değil, fakat sorunun toplumsal-ekonomik kökenlerine inmekle göçlere akılcı bir yön vererek, toprak iyeliğini toplum yararına denetlemekle gerçekleştirilebileceği görüşü, giderek güç kazanmaktadır. Bu olgu, her şeyden önce toplum yapısına bağlı olarak köyden kente nüfus akını ve onun dayandığı nedenler sorunu olduğuna göre, soruna o açıdan yaklaşmak gereği birçoklarıncı anlaşılmıştır. Gelir dağılımının düzeltilmesi yanında, kentleşmenin hızına, biçimine, yurt yüzeyine dağılmasına egemen olacak politikalarla, sanayileşmede güdülecek politika, gecekondular sorununu uzun sürede çözmeye yardımcı olabilecektir. Gelir dağılımını, güçsüz işsiz kitleler lehine düzeltmeksizin, gecekondular ailesinin geleceğe bakışını güvence altına almaksızın, onun güvencesini, gecekondularında bulmasına fırsat verilmiş olur. Yalnız Türkiye'nin değil, gelişmekte olan bütün ülkelerin bu alandaki deneyimleri bu gerçeği ortaya koymuş bulunmaktadır (Keleş 2008).

### **2.2.1 Gecekondular Bölgelerindeki Yaşam Koşulları Eleştirileri**

Köylerden kentlere göç eden yoksullar genellikle, insanların yerleşmesine ve insanca bir yaşam sürdürmesine elverişli olmayan arsalar üzerine de gecekondular yapmaktadırlar. Sel baskınına uğramış ovalar, çöl nitelikli kurak yerler, toprak kayması tehlikesi bulunan tepeler, kirlenmenin ileri düzeylere vardığı sanayi kuruluşlarının yakınındaki alanlar bunlar arasındadır. Gecekondular yapılan alanlar, çalışma alanlarına, fabrikalara yakınlık yönünden "işlevsel" olmakla birlikte, sağlıklı ve düzenli kentleşme açısından hiç de öyle değildirler. En kısa sürede en ucuz biçimde yapılıp bitirilmeleri zorunluluğu, bunların çok yetersiz niteliklerde yapılmasına yol açmaktadır. İnşaata, hafta sonlarında, ya da gecenin geç saatlerinde, yani işçilerin yorgun buldukları saatlerde yapılması, yapı kalitesini düşüren bir başka etmendir. Sonradan, genişletilmek ve iyileştirilmek zorunda olmalarının gerekli kıldığı harcamalar da dikkate alınırca, içinde oturanların uzun yıllar boyunca bu yapılar için kaynak, zaman ve enerji ayırmalarının bu yapıların mal oluşunu ölçsüz derecede yükselteceği

anlaşılır. Deprem gibi doğal yıkım olaylarından etkilenme olasılığının yüksekliğini, bir başka mal oluş etmeni olarak hesaba katmak zorunludur (Keleş 1984).

Gerçekten, gecekondular, hem yapı, hem de bir yerleşim yeri olarak, yeterli olmayan bir yaşam ortamı oluştururlar. Altyapıları ve kentsel hizmetleri çoğu kez eksiktir.

İnsanlar, yüksek yoğunluk ölçünleri içinde, bulaşıcı hastalıkların kolayca artabileceği, kötü beslenmenin insan sağlığı için tehlike oluşturduğu bir ortam içinde yaşarlar. Kimi gözlemciler göre, gecekondu alanlarında, yoksulluk sokaklardan konutların içine çekilmiş olduğundan gözle görülmesi güçleşmektedir. Bu gözlem, Bombay ve Calcutta gibi kimi Hint kentlerinde, gecekonduya bile sahip olmak şansını elde edemeyen ve sokakları dolduran yoksul yığınların durumunu hesaba katmamaktadır.

Gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesi, konutların yenilenmesi ve bu yörelerde yaşayanların kentin başka yerlerine taşınması zamanla zorunlu duruma gelir. İlk bakışta, kaynaklardan biriktirim sağlıyor gibi görünen gecekondu yapımı, yinelenmekte olan bu harcamalar yüzünden, pahalılaşır (Keleş 2008).

## **2.2.2 Gecekondu Bölgelerindeki Kuramsal Nitelikli Eleştiriler**

Gecekondulaşmayı, ekonomideki işlevi ve özündeki yardımlaşma ögesinin uğradığı değişiklik yönünden de eleştirenler olmuştur. Gerçekten, her ne kadar Turner, gecekonduya, yani halk kesimine kamusal ve özel kesimlerin dışında kalan bağımsız bir kesim gözüyle bakmışsa da, bu kesimin toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkısının gerçek değeri tartışma konusudur. Söz konusu değişiklikler, bu tartışmada en önemli yeri tutar. Bu değişiklikler aşağıda maddeler halinde verilmektedir (Keleş 2008).

-Başlangıçta, gecekondu, bireylerin yaratıcı gücünün ve kendine yardım kararlılığının ürünü olan, arkadaşlarından ve yakınlarından destek alarak, çoğu kez devletin istencine karşı yapılan yapı niteliğindedir. Yapım sürecinin her evresinde, gecekondu ailesinin üyelerinin kendi emekleri önemli yer tutmaktaydı. Yapılan gecekondu, salt bir "halk kesimi girişimi" idi. Yurttaş, kendi konut sorununu kendi gücüyle ve katılımıyla çözmeyi başarıyordu.

-İkinci aşamada ise, süreç kısmen ticarileşmiştir. Gecekondu üretim süreci içindeki girdiler arasında, kendine yardım ögesinin dozu azalırken, yüklenicilerin ve taşeronların payı artmıştır. Denilebilir ki, konut hizmeti, bu evrede kısmen özelleştirilmiş olmaktadır.

-Son aşamada ise, bireyin ve aile üyelerinin emeği tümüyle üretim sürecinin dışında bırakılmıştır. Konutun tasarımını ve üretimini ticari firmalar üstlenmiştir. Kendi konutunun yapımında işsiz insanların emeklerinden yararlanılması savı, bu evrede artık geçerliliğini yitirmiştir. Bireyler, kullanıcılar, artık, konutun tasarım ve yapımında söz ve rol sahibi değildirler. Kısaca, gecekondu yapım yöntemi, artık özerk niteliğini yitirmiştir. Bir başka deyişle, kârın en çoğa çıkarılması güdüsünü sürece katarak, özel kesim, halk kesiminin yerini almış durumdadır. Bu evrede, konutun değişim değeri (*exchange value*), kullanım değerinin yerini almış olduğundan, gecekondu toplumsal anlamda bir konutlandırma yöntemi olarak anlamı da kalmamıştır. Başlangıç evresinin tam tersine olmak üzere, gecekondu yaşamakta olanlar sahipleri değil, daha çok kiracılarıdır. Bu da, olayın spekülasyon niteliğini açıklamaya yeterli bir etmendir (Keleş 2008).

### 2.2.3 Türkiye’de Gecekondu Sorunu

Gecekondu kavramı, konuşma dilimize, 1940 yılından sonra girmiştir. Türlü kaynaklarda, gecekonduyunun ayrı tanımları olduğu göze çarpar. *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, gecekonduyu, "Bayındırlık ve yapı kurallarına aykırı olarak, gerçek ya da tüzel, kamusal ve özel kişilerin toprakları üzerine, toprak iyesinin istenç ve bilgisi dışında onamsız olarak yapılan, barınma gereksinimleri devletçe ve kent yönetimlerince karşılanamayan yoksul ya da dar gelirli ailelerin yaşadığı barınak türü" olarak tanımlıyor (Keleş 1998).

Bir başka tanıma göre, gecekondu, "İmar yasalarına aykırı olarak, çoğu zaman ilkel, denetimsiz ve sağlık koşullarından da yoksun olarak, acele yapılmış konutlara verilen isim"dir. Resmi kimi kaynaklarda ise, gecekondu, "Kendisine ait olmayan yerde, imar yasalarına, sağlık ve fen kurallarına aykırı olarak, alelacele yapılmış bir barınak" olarak tanımlanmıştır.

1966 tarihli Gecekondu Yasası'ndaki gecekondu tanımı ise, "İmar ve yapı yasalarına aykırı olarak, başkalarına ait arsa ve araziler üzerinde ve arsa sahibinin rızası olmaksızın yapılmış yapı"dır. Görüldüğü gibi, resmi tanımında, acele yapılmış olmak, sağlık kurallarına uyulmadan

yapılmış olmak gibi ögeler yer almamaktadır. Bir bakıma, bu son ögeler, bir yapının imar ve yapı yasalarına aykırı olarak yapılmış olması durumunda zaten var sayılabilecek ögelerdir. Kimi toplumbilimciler ve kent bilimciler, arsaya sahip olup olmamanın, gecekonduyu belirlemekte bir ölçüt olamayacağı kanısındadırlar. Toplumbilimcilerin tanımı benimsenecek olursa, Türkiye'deki kent ve köy konutlarının büyük bir çoğunluğunu gecekondular saymak gerekebilir (Mutlu 2007).

Gecekondular, ülkemizde, II. Dünya Savaşı yılları içinde ortaya çıkmış bir olgudur. Çizelge 2.1'de de görülebileceği gibi, 1948 yılında, büyük kentlerde 25–30 bin gecekondular bulunuyordu. 1953 yılında, gecekondularla ilgilendiren 6188 sayılı yasa çıktığında, gecekondular sayısı 80 bini bulmuştu. Bu sayı, 1960 yılında 240 binden, 1983 yılında 1,5 milyona yükselmiştir. Yasaların, yapımını yasaklamış olmasına karşın, gecekondular sayısının sürekli olarak artmış olduğu görülür. 21. yüzyılın ilk yıllarında, Türkiye'de gecekondular sayısının 2.200.000 dolaylarında olduğunu söylemek abartma olmayacaktır.

Çizelge 2.1 Türkiye'de gecekondular ve gecekondular nüfusu.

<b>Yıllar</b>	<b>Gecekondular</b>	<b>Gecekondular Nüfusu</b>	<b>Kentsel Nüfustaki Payı (%)</b>
1955	50.000	250.000	4.7
1960	240.000	1.200.000	16.4
1965	430.000	2.150.000	22.9
1970	600.000	3.000.000	23.6
1980	1.150.000	5.750.000	26.1
1990	1.750.000	8.750.000	33.9
1995	2.000.000	10.000.000	35.0
2002	2.200.000	11.000.000	27.0

Çizelge 2.2'den anlaşıldığı üzere, Ankara'da, 1960–1966 arasındaki altı yıllık dönemde, gecekondulu sayısı, 70 binden 100 bine, 1966–1978 arasındaki 12 yıllık dönemde ise, 100 binden 240 bine yükselmiştir. İstanbul gecekonduları, bir yandan Rami, Kocamustafapaşa, Sefaköy, Zeytinburnu, Taşlıtarla, Ümraniye ve Kartal gibi sanayi semtlerinde, fabrikalar çevresinde türemiş ve çoğalmış; bir yandan da, sanayiden bağımsız olarak, kentlerin belediye sınırlarına yakın, dolayısıyla kolluk güçlerinin denetiminden uzak kesimlerdeki arsalar üzerinde yapılmışlardır (Keleş 2008).

Çizelge 2.2 Ankara'da gecekondulaşma süreci.

<b>Yıllar</b>	<b>Gecekondulu</b>	<b>Gecekondulu Nüfus</b>	<b>Kentsel Nüfus (%)</b>
1955	12.000	62.400	21.8
1960	70.000	364.000	56.0
1966	100.000	520.000	57.4
1970	144.000	748.000	60.6
1975	202.000	1.156.000	64.9
1978	240.000	1.300.000	68.4
1980	275.000	1.450.000	72.4
1990	350.000	1.750.000	58.3
1995	450.000	2.250.000	65.0
2002	500.000	2.500.000	62.5

Ankara'da, bir yandan Altındağ gibi, kent özeğine yakın kesimlerde gecekondulu yapımı belediye kolluk güçlerinin kayırmasına kavuşmuş; öte yandan da, Topraklık, İncesu, Mamak ve Çankaya gecekonduları, bu semtlerin olduğu tarihlerde özeğe uzak yerlerde yerleşmişlerdir. Bu kentlerimizde, ne Batının yoksulluk yuvalarında olduğu gibi kent özeğine özgü bir olgu olarak kalmış; ne de çoğu kez ileri sürüldüğü gibi, yalnız kenti çevreleyen, kent dışı yerleşim türleri olmuşlardır. Gecekondularımızda, her iki özellik birlikte gözlemlenebilmektedir.

Gecekonduların, kent merkezinde değil, kentin çevresinde yer aldığı en tipik kentimiz, İzmir'dir. İzmir'de, kent merkezi, gecekondulaşmaya karşı en başarılı biçimde direnmeyi başarmıştır. Bu başarının nedeni, kentin doğrusal bir gelişme yapısında olması, kıyıdaki dar

toprak kuşağının en varlıklı sınıflarca çoktan paylaşılmış bulunması ve bir ölçüde de, İzmir kent merkezinde ve yakınında büyük sanayi kuruluşlarının yoğunlaşmamış olmasıdır.

Kentlerde ortalama hane halkı büyüklüğü beş olarak kabul edilirse, gecekondularda 10 milyondan çok insanın yaşadığı sonucuna varılır. Bu nüfus, kentlerimizin toplam nüfusunun %30'una yakındır. Gecekondu bölgelerinde yaşayan kentsel nüfus oranı kentten kente değişmekle birlikte, en büyük beş kentimizde bu oran %50 dolaylarındadır. Bütün ülkede, 50 bin hektar kadar toprak gecekondularla kaplıdır. Gecekondu, ülkemizde, bir büyük kent ve gelişmiş bölge sorunudur (Keleş 1984).

Gecekondu bölgelerinde yapı, barınma ve hizmet ölçünleri kentlerde normal yapı izinlerine dayanan semtlerdeki ölçünlere oranla düşüktür. Oda başına 2,6 kişi düşmektedir. 1 ve 2 odalı konutlarda yaşayanların oranı %72' dir. Gecekondulardan %30'unun sağlam, geriye kalanların ise çürük (%30). ve onarılabılır (%40) durumda olduğu bilinmektedir. Üçte ikisinde akarsu, %40'ında ise, elektrik yoktur.

Yapılan araştırmalar, ortalama konut büyüklüklerinin, Bursa gecekondularında 35 metrekare, Erzurum gecekondularında 48,8 metrekare, Samsun gecekondularında ise 30,3 metrekare olduğunu göstermiştir. İstanbul'un gecekondu bölgelerinde hektar başına 320 kişi düştüğü halde, kentin varlıklı semtlerinde bu sayı 250'yi geçmez. Bunun gibi, bir kişinin yararlandığı alan büyüklüğünün, ortalama olarak gecekondularda 7–8 metrekare, kentin öteki semtlerinde ise, 24,3 metrekare olduğu saptanmıştır.

Genel olarak konut, özel olarak ise gecekondu istatistiklerimizin yeterli olduğunu söylemek güçtür. Bu nedenle, gecekondu yapılarının ve gecekondularda yaşayanların toplumsal ve ekonomik özelliklerine ilişkin bilgiler edinmek kolay değildir. Bu nedenle, gecekondular konusunda bilgi edinmek isteyenler, genellikle kimi bilim adamlarının ve araştırma kurumlarının yaptıkları araştırmaların bulgularından yararlanırlar. Ülkemizde, böyle, yayımlanmış 20–25 kadar monografi vardır. Bu çalışmaların hepsinde, gecekondu bölgelerinde yaşayanlar içinde, nitelikli işçi oranının % 25–30 arasında olduğu görülmektedir.

Buna dayanılarak, ülkemizde gecekondu bölgelerinde bir işsizlikten söz edilemeyeceğini ileri sürenler vardır, işçi oranının sözü edilen düzeyde bulunduğu dayanarak gecekonduda yaşayan kitlenin bir istihdam, dolayısıyla da, bir gelir sorunu bulunmadığını ileri sürmek

yanıltıcıdır. Çünkü, gecekondulu adı verilen olgunun, gelir dağılımındaki dengesizliğin ve gelir yetersizliğinin bir sonucu olduğu açıktır.

Kaldı ki, gecekondulu bölgelerinde yaşayanlar arasındaki sanayi işçisi oranı, kentten kente de değişir. Bu, kentin ekonomik yapısına bağlıdır. Eğer gecekondulu bölgelerindeki kitlelerin sanayide çalışma olanağına kavuşmuş yığınlar olduğu genellikle doğrulanmış olsaydı, o takdirde, gecekonduluların "yedek bir işsizler" ordusu olarak, sermayenin pazarlık gücünü artıran bir tükenmez kaynak olarak varsayılmasına olanak bulunamazdı.

Birçok gecekondulu araştırmalarında, gecekondulu bölgelerinde yaşayanlara iş gücü türlerine ilişkin sorular sorulmuş ve alınan yanıtlar sınıflandırılmıştır. Kentten kente değişmekle birlikte, nitelikli işçiler, düz işçiler, kamu görevlileri, küçük esnaf ve zanaatkâr, işsiz gibi kategoriler, bu sınıflandırmalarda önemli bir yer tutar. Örneğin, 1966'da Ankara gecekonduluları üzerinde yaptığı bir araştırmada nitelikli işçi oranını %27, memur ve müstahdem oranını ise %29.5 olarak saptamıştı. Tansı Şenyapılı da, İstanbul'da Gültepe'de yaptığı bir araştırmada, 1980'de fabrika ve inşaat işçileriyle örgütlü çalışanların oranları toplamının %45'i geçtiğini bulmuştur. Öte yandan, aynı çalışmada, marjinal kesimdekilerle işsizler toplamının ise, %20'ye yaklaştığı dikkati çeker (Mutlu 2007).

Bu tür sınıflandırmalar, bir bakıma, gerçeği tam olarak yansıtmazlar. Gerçek duruma ilişkin bir fikir edinebilmek için, her kümedeki insanların fiilen ne işle uğraştıklarına ayrıntılı olarak bakmak gerekir. Bu yapıldığında, görülür ki, Ankara gecekonduluları araştırmasında, "nitelikli" sayılan işçilerden çoğu, ayakkabı onarımcısı, kuyumcu, garson, aşçı, yapı ustası, terzi kalfası, sürücü, saraç, tezgâhtar, vb.dir. Bunların, türlü hizmet ve zanaat dalları olduğu açıktır. Nitelikli işçi sayılabileceklerin oranının, gerçekte, %5 dolaylarında olduğu dikkati çekmektedir. "Örgütlü iş"lerde çalışanların birçoğunun da, gerçekte, büyük firmalarda sigortalı olarak çalışmakta olan "mavi yakalılar" olduğu görülmektedir.

Düz işçilere gelince, bunlar arasında, ayakkabı boyacısı, taşıyıcı, bileyici, saka, sürücü yardımcısı, taşocağı, kömür ve yapı işçileriyle belediye işçileri yer almaktadır. Bunların bir bölümü de, sanayi işçileri sayılamaz. Özellikle, küçük hizmetliler arasında sayılan büyük bir bölümü, bahçıvan, bekçi, çöpçü, odacı, mübaşir, kapıcı, kaloriferci gibi küçük uğraşların sahipleridir. Küçük esnaf ve tüccarın da, daha çok, at arabacısı, bakkal, manav, eskici,

pazarcı, taşımacı, seyyar satıcı, kasap, aşçı, mobilyacı, aşıklıkçı ve ciltevi sahipleri olduğu anlaşılmaktadır.

Bu durumda, gecekondulu nüfusu, kentlerimizde, modern sanayi işçilerinin oluşturduğu görüşünü paylaşmaya olanak yoktur. Modern sanayi işçisi sayısının artışı, ülkemizde çok yavaş olup, başka süreçlere bağlı olarak değişmektedir. Sanayide kapitalistleşme süreci, ülkemizde, özellikle 1960'lar ortasından sonra, yani gecekondulaşmanın başlamasından yirmi yıl kadar sonra hızlanmaya başlamıştır. Bu durumda, gecekondulu bölgelerinde toplanan kitleler içinde "işçi" olarak bilinenlerin, modern sanayide değil, fakat geleneksel zanaatlarda ve küçük sanat dallarında çalıştıklarını kabul etmek doğaldır (Keleş 1984).

Gecekondulu araştırmalarının birçoğunda kullanılan iş gücü sınıflandırmaları; gerçek sanayi işçilerini tanımlamaya elvermeyen, araştırmacıları yanlış yorumlara sürükleyen karmaşık kavramlardan oluşmaktadır. Ülkemizde işgücünün yapısını doğru olarak yansıtmayan Batılı yazarlarca, "marjinal" ya da "resmi olmayan" (informal). kesim adı da verilen kesim içindeki uğraşların neler olduğunu açıkça göstermeyen kavramlar yanlış sonuçlara varılmasına yol açmaktadır. Bunlara dayanan araştırmacılardan kimileri, neredeyse gecekondulaşma ile sanayileşmeyi eş anlamda kullanmak yanlıgısına düşmektedirler.

Özünde, gerçek eğilim, zanaatlarda toplanma eğilimi olmaktan da uzaktır. Yığılma daha çok, kimi hizmetlerin iş pazarına aşırı ölçülerde sunulması biçiminde görünmektedir. Ankara ve İstanbul'da apartman kapıcılığı, odacılık, hizmetçilik, çöpçülük, simitçilik, ayakkabı boyacılığı, eskicilik ve taşıyıcılık gibi "marjinal" işlerde çalışır görünenlerle birlikte bu oran daha da yükselmektedir. Görünen odur ki, böyle bir kentleşmeyle tarımdaki gizli işsizlik kentlere, gecekondulu alanlarına taşınmaktadır. Bunun, bir başka anlamı da, kırsal yoksulluğun kentsel yoksulluğa dönüşmesidir.

Ortaya çıkan ikinci bir gerçek de odur ki, gecekondulu bölgelerinde yaşayanların büyük bir bölümü, adına "alt proletarya" (*lumpenproletarya*) ya da "sanayi işçisi durumuna gelememiş kitle" denilen bir alt sınıf oluşturmaktadır. Bunun dışında kalarak, belirli hizmet dallarında iş tutup bir miktar kaynak bulabilen, ve esnaflıkla, küçük ticaretle uğraşmaya başlayanların, küçük kentsoylular durumuna geldikleri açıktır. Bu küme, kentlerdeki yaşantının bütün özelliklerini yakından izlemekte ve almaya çalışmakta; yaşadıkları semtleri, konutları, değer sistemlerindeki değişmelere koşut olarak zamanla değiştirmektedirler (Mutlu 2007).

Gecekondulaşmayı, sağlıklı ve normal bir gelişmenin, sanayileşmenin, kalkınmanın bir belirtisi sayma eğiliminde olanlar, bu bölgelerde yaşayanların içinde buldukları koşullardan memnun olduklarını ileri sürerler. Gecekondu ailelerinden pek çoğunun, köylerine dönmeyi düşünmediklerini saptamış olan araştırma bulgularına dayanarak, bu savlarını güçlendirmek isterler. Gerçekten de, gecekondu ailelerinde yaşayanların köylerine dönme eğilimleri son derece zayıftır. Durumlarından memnun olmalarının ilk akla gelen nedeni, kentteki kazanç düzeyidir. Gecekondu araştırmalarından hemen hemen hepsi, bireylerin, kentte, köydekinden daha yüksek gelir elde ettiklerini ortaya koymuştur.

Gecekondu ailelerinin gelirlerini, köylerindeki gelirleriyle karşılaştırmak, çoğu kez, kentleşmeyi, özelliklerine ve içeriğine bakmaksızın, önyargı ile olumlu bir süreç gibi göstermek eğiliminden doğmaktadır. Oysa, ülkenin ekonomik ve toplumsal gelişmesi bakımından önemli olan, bireysel gelirlerin göreceli artışı kadar, gecekondu nüfusunun temel sanayi kuruluşlarında çalışmasının sağlanabilmesidir. Ülkemizde, bu noktaya varmış olmaktan uzaktayız. Gelir artışı, hem üretim gizilgücüne oranla az, hem de dağılışı dengesizdir.

Ayrıca, gecekondulaşma sürecini ekonomik ve toplumsal açılardan inceleyen bir araştırmanın bulgularıyla doğrulandığı gibi, bu süreç içinde, büyük boyutlara ulaşan kaynaklar kır ile kent arasında yitip gitmektedir. Bir araştırmanın sonuçlarına göre, gecekondu sağladığı ölçülebilir yararlar, gecekondu için harcanan kaynaklardan bu araştırma çerçevesinde 120 milyon lira (1970'li yıllar) daha azdır. Yazar, bunu gecekondulaşmanın "net kaynak kaybı" olarak nitelendirmektedir (Keleş 2008).

Bugünkü biçimiyle, ekonomik mal oluşu yüksek kentleşmenin hızlı bir toplumsal değişmeye yol açtığı yadsınamaz. Kimilerinin konunun ekonomik yönünü bir yana bırakarak, kentleşmenin Türkiye'de "yeni bir insan tipi" yarattığını, insanlarımızı çağdaşlaştırdığını övünçle belirtmelerinin dayandığı düşünce de budur.

Bir görüşe göre, gecekondu ailelerinde yaşayanlar, kentlerimize köy ve kasaba değerleriyle yaşantılarını, "köy havasını" taşımakta, "kentleri köyleştirmektedirler". Öte yandan, bir başka görüşe göre de, gecekondu ailelerinde yaşamak insanları "kentlileştirmektedir". Her iki görüşte de abartma olduğu söylenebilir. İlk görüş, kentlere olan göçü, kendi kentsoylu değerleriyle ölçen ve kentleşmeye "karşı bir tavır" alanların görüşüdür. Kentlere göçün durdurulması istekleri

de, bu çevrelerce yinelenir. Bu, gerçekleştirilmesi olanaksız ve yeryüzündeki deneylerin, başarılı olmadığını gösterdiği bir istektir. Ama bu "kente karşı tavır"ı, kimilerinin yaptığı gibi, kentleşmeyi düzene sokmak, denetim altına almak isteyen, verimli bir duruma getirmeyi amaçlayanların önerileriyle karıştırmamak gerekir. Öte yandan, ekonomik yönden verimsiz ya da az verimli kentleşmenin, toplumsal yönden önemli değişimler sağlayabileceğini varsaymak da tartışılabilir.

Kentlerin sağladığı olanaklar sayesinde, gecekondulu ailelerin, beslenme, giyinme, sağlık ve temizlik gibi özdek-sel değer ve alışkanlıklarıyla, manevi yaşantılarında ve değer sistemlerinde önemli değişimler olmuştur. Okuryazarlık oranları, ülkede % 80'i geçmiş bulunan okuryazarlık oranlarının üstündedir. Gazete satın alan, kitle haberleşme araçlarından yararlananların oranı yükselmiştir. İş gücü türleri arasında, tarımsal nitelik taşıyanlar hiç kalmamış gibidir. Gecekondulu aileler ve özellikle kentte yerleşme tarihi eski olanlar, erkek ve kız çocuklarının öğrenimleri ve eğitimleri konusunda çağdaş, aydın ve laik eğilimleri çoğunlukla benimsemişlerdir (Keleş 2008).

Bununla birlikte, eşlerini bir işte çalıştırmak istemeyen erkeklerle, gelin alayları, başlık, çeyiz gibi alışkanlıklarını koruyanlara, çatal, bıçak kullanmayan, aynı kaptan yer sofrasında yemek yeme alışkanlıklarını sürdürenlere de rastlamak olanaklıdır. Kadınların başörtüsüz, kısa kollu giysilerle, çorapsız gezinmesi hoş karşılanmaz. Saç kestirip boyanmalarına karşı da tepki vardır. Adak, kurban, ziyaretçi gibi gelenek ve göreneklere önem verilir. Kente geliş tarihi eski olmayanlar, köylerine zaman zaman kısa süreli ziyaretler yapar, kışlık yiyeceklerinin bir bölümünü oradan getirirler. Sonbaharda evlerinin pencere ve bahçelerinde kırmızıbiber ve benzeri besin maddelerini kurutma alışkanlıklarından kolayca tanınırlar (Keleş 1984).

Bunlara benzer nitelikleri, gecekondularda yaşayan ailelerin, köy ve kent aileleri arasında bir geçiş aşaması oluşturduklarını göstermektedir. Gecekonduların kentleri köyleştirdiğini ileri sürenlerle, tam bir kentlileşme sağladığı abartmasını yapanlar, bu değişme sürecinin belli aşamalarını dar bir açıdan görenlerdir. Gecekondu aileleri bu değişme süreci içinde, az çok sürekli bir "gecekondu kültürü" yaratmaktadırlar. Bu kültür, anakentlerimizin yaygın ve egemen kültürü durumuna gelmektedir. Bu kültürün maddi ve manevi öğelerinden her biri, kentleşme sürecinin ayrı noktalarında bulunmakta, birbirine olan uzaklıkları, gecekonduların kente gelip yerleşme tarihlerine, geldikleri kentlerin yapısına, açık buldukları etkilerin cinsine ve gücüne yakından bağlı kalmaktadır (Mutlu 2007).

Köyden kente göçmüş ailelerle, kentsel aileler arasında görülen kültür ayrımlarının, gerçekte her iki toplumun üretim ve tüketim sürecinde buldukları düzeyden kaynaklandığı açıktır. Gecekondu kültürü, özünde, bu yörelerde yaşayanların, geleneksel ekonomik yapıda sürdürdükleri ilişkilerin belli bir zaman boyutunda, uzama yansıma biçiminden başka bir şey değildir. Ekonomideki dönüşümlere koşut olarak, bunlarda da önemli değişimler beklenir.

Özellikle, parlamentoda ve yerel yönetimlerin türlü organlarında görev almış politikacılar, gecekondu olgusu karşısında, özendirici, koruyucu bir tutum içine girmişlerdir. Bu tutum, politikacıların, Hazineye, belediyelere ve öteki kamu kuruluşlarına ait arsalar üzerinde yapılmış bulunan gecekondu birer oldubitti sayarak onlara tapu dağıtmalarında kendini göstermiştir. Tapu dağıtma törenlerinin gecekondu bölgelerindeki kamuoyunu etkileyecek biçimde düzenlenmesinde politikacılar önemli rol oynamışlardır. Bu törenler olmasaydı, gecekondu sorununun bugünkü boyutlarına ulaşmayacağını varsaymak olanağı yoktur. Ama söz konusu törenlerin, köylerden kentlere olan akınları ve gecekondu yapımcılarını yöreklendirdiği de açıktır (Keleş 2008).

Politikacı, bir yandan yapılmış gecekonduyu yasallaştırma yolunu seçerken, bir yandan da yapılması yasaklanmış bulunan gecekonduların yapımına göz yummuştur. Bunun bir sonucu olarak, ister parlamento seçimleri, ister yerel seçimler olsun, bu seçimlerden hemen önce gelen aylar ve haftalar, ülkemizde gecekondu yapımının en çok hızlandığı dönemler olmuştur. Politikacının, gecekondu sorunlarının süre genişmesindeki rolü, yalnız gecekondu yapımcısına yeşil ışık yakmaktan ibaret kalmış değildir. Bu bölgelerin, yol, su, elektrik, kanalizasyon, park, okul, otobüs gibi türlü kentsel hizmet gereksinmelerinin karşılanmasında, bunlar için ödenekler ayrılmasında da, bu bölgelerde yaşayanlar arasında, siyasal eğilimlerine göre ayrımlar yapıldığı görülmüştür. Ödenek paylaştırmadaki partizanca tutumun gecekondu fonlarının dağıtımında da görüldüğü bilinmektedir.

Büyük kentlerimizdeki gecekonduların ortaya çıkması ile birlikte, gecekondu ticareti de yaygınlaşmıştır. Gecekondu ticareti, bir kimsenin, kendisinin ve ailesinin barınma gereksinmesini sağlamak için değil, fakat satmak ya da kiralamak için gecekondu yaptırıp konut pazarına sunmasıdır. Emlâk komisyoncuları, yapı gereçleri satıcıları, tüccarlar ve bir bölüm esnaf arasından, gecekondu ticaretiyle uğraşanlar çıkmıştır. Hatta kimi politikacıların bile, gecekondu ticaretine adlarının karıştığı gazetelere yansımıştır.

50 yılı aşan gecekonduların tarihimiz, gecekonduların yapım sürecinin ticarileştirilmesi yönünden yukarıda daha geniş olarak özetlenmiş olan, dünyanın başka yerlerinde de tanığı olduğumuz birkaç döneme ayrılabilir. Bu dönemler aşağıda maddeler halinde verilmektedir.

-Birincisi, 1960'a gelinceye kadarki dönemi kapsar. Burada, gecekonduların yoksul ailelerin "masum" barınma gereksinimlerini kendi güç ve olanaklarıyla, ufak tefek yardımlarla karşılamaya çaba gösterdikleri dönemdir. Bu dönemde, gecekonduların kiralandığına ender rastlanır. Aileler, yapmayı başardıkları gecekondularında kendileri otururlar.

-İkinci dönem, 1960-1970 arasıdır. Bu dönemde gecekondular genellikle, sahibinin emeğinden yararlanılarak yapılmakta, ancak kiraya verilme oranı yükselmektedir. Bir başka deyişle, gecekonduların bir çok gecekondular yaparak, kendi gereksinimlerinden artı kalanını kiraya vermektedir.

-1970 ve 1980'lerden sonraki üçüncü dönemde ise, gecekonduların yapım süreci tümüyle ticarileşmiş, yoksul kitle için arsa sağlayıp yapı gereçlerini bulan ve gecekonduların yapısını yaparak bunları satışa çıkaran "gecekondular firmaları" türemiştir (Keleş 2008).

Gecekonduların kiracılık oranları, türlü araştırmaların sonuçlarına göre değişiktir. Bu oranın, İstanbul ve Ankara gibi kentlerde %40 ile %50 arasında değiştiği söylenebilir. Kiralanmış gecekonduların oranını, her ne kadar gecekonduların ticaretinin tek göstergesi saymak geçerli sayılmazsa da, gecekonduların kiraya vermenin yaygınlığı; gecekonduların yapısının yoksul ailelerin masum barınma gereksinimlerinin bir çözümü olduğu varsayımını zayıflatmaktadır. Gerçekten, büyük kentlerimizde, kendileri, apartman kapıcılığı, devlet dairelerinde odacılık, memurluk yapan pek çok kimse, borçlanarak gecekondular yaptırmakta ya da satın almakta; ancak, borcunu bitirinceye değin gecekondularını kirada tutmayı yeğlemektedirler.

Gecekonduların ticareti, kamu kuruluşlarına ve bireylere ait arsaların da, bunlar üzerinde hiçbir hakka sahip bulunmayanlarca el değiştirmesi demek olduğundan, spekülasyonu önleyici yasalarla bu ticarete bir ölçüde engel olunabilir (Keleş 2008).

#### **2.2.4 Gecekonduların Bölgelerinin Saptanması**

Gecekondularla ilgili önlemlerin uygulanması, bunların nerelerde uygulanacağını saptanmasını gerekli kılar. Gecekonduların bölgelerinin saptanması, bu amacın dışında, belediyelere, sınırları içindeki gecekonduların sayısı ve nitelikleri hakkında bilgi edinmeyi de

sağlar. 775 sayılı yasa, iyileştirme (ıslah) ve ortadan kaldırma (tasfiye) bölgeleriyle bu bölgelerin sınırlarını, belediyelerin, her türlü olanaktan yararlanarak en geç altı ay içinde saptamalarını istemiştir. Bu bölgelerdeki bütün yapıların, hava fotoğraflarında, haritalarda ya da krokilerde gösterilmiş olması gerekir. Bu hizmetin görülebilmesi için, yasa, belediyelere, en büyük mülki amirlerden yardım isteme yetkisi vermiştir. Yerel yönetimlerin karşılayamayacağı teknik yardım konularında, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, bu hizmetleri belediye için karşılıksız olarak yapmalarını, ilgili daire, bakanlık ve kuruluşlardan ister.

Gecekondu bölgelerinin saptanması, fotoğrafların, harita ve krokilerin hızlandırılmasıyla bitmiş olmaz. Bir onaylama, duyurma işlemine de konu olmaları gerekir. Öyle ki, a) Bunlar önce belediye encümenlerince görüşülüp karara bağlanır, b) Sonra da, bu karar ve krokiler, hem belediyede, hem de ilgili muhtarlıklarda bir ay süreyle asılarak halka duyurulur. Belediye sınırları ve eğer varsa komşu alanlar dışında kalan gecekondu bölgelerindeki saptama işlerini, valilikler yapar (Keleş 2008).

### **2.2.5 Gecekondu Affı**

Oysa geçmiş yıllarda olduğu gibi, bugün de gecekondu sorununun çözümünü sürekli "af'larda gören bir anlayışın, geçerliliğini koruduğu dikkati çekmektedir. Nitekim 1983 yılında çıkarılan 2805 sayılı yasa da 1984 yılında çıkarılan 2981 sayılı yasa da, birikmiş gecekondu olupbittilerinin bağışlanmasını amaçlamıştır. Her iki yasa da 2 Haziran 1981 tarihinden önce yapılmış bulunan gecekonduların bağışlanmasını öngörmüştür. Ancak, o tarihten sonra yapılmış olanların yasak kapsamına alındığını göstermişlerdir. Söz konusu tarih, 1980 Eylülünü izleyen dönemde, Milli Güvenlik Konseyi'nin, gecekondu yapımını, bir bildiriyle yasaklamış olduğu tarihtir.

2981 sayılı, Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak İşlemlerle İlgili Yasa (R.G., 8 Mart 1984, No: 18335), gecekondu sahiplerine, aftan yararlanabilmek için, yasanın çıktığı tarihten itibaren altı ay içinde, belediye sınırları içinde belediyelere, dışında ise valiliklere başvurarak bir değerlendirme sonucunda, tapu isteme hakkını vermektedir. Ne var ki, yasa, Hazine, belediye il özel yönetimi ve vakıfların arazisi üzerindeki gecekonduları, arsa bedelinin ödenmesi koşuluyla aftan yararlandırmayı öngörmüştür. Bunlara, İslah edilmeleri gerekiyorsa, ıslah edildikten sonra; ıslahı gerekmiyorsa, imar mevzuatına aykırı da olsalar hemen yapı ve kullanma izninin verileceği hükme bağlanmıştır. Başkasının arazisi üzerine

yapılmış gecekondular ise bu bağışlama olanağından, arsa sahiplerinin muvafakati ile yararlanabileceklerdir.

Yasa, kamu tüzel kişilerinin arsa ve arazileri üzerine yapılmış bulunan gecekondulara, "ilke olarak tapu verilmesini öngörmüştür." Ancak, imar ıslah planları yapılıncaya değin, ilerde verilecek tapunun bir güvence belgesi olmak üzere, ilgililere "tapu tahsis belgesi" verilmesi öngörülmüştür. Yasaya göre, bir gecekondü sahibine bu belgenin verilebilmesi için, kendisinin veya eşinin veya reşit olmayan çocuğunun oturduğu belediye ya da komşu alan sınırları içinde ev yapmaya elverişli arsaya veya bir ev ya da apartmana sahip olmaması gerekmektedir.

Gecekondü Affı'na ilişkin yasa gerek başvuru belgelerinin doldurulmasında gerekse gecekondü bölgelerinin ıslah imar planlarının yapılmasında, yurttaşla, hatta yerel yönetimlere yardımcı olmak üzere, "yeminli özel teknik bürolar"dan yararlanılmasını da hükme bağlamıştır. Böyle bir kurum, Türk imar sistemine ilk kez getirilmektedir. Yurttaşın, başvuru işlemlerini kendi başına yapabilecek eğitim düzeyinde olmadığı varsayımına dayanan ve görünüşte, başvuru işlemlerini kolaylaştırmayı amaçlayan bu kurum, daha sonra çıkarılan bir yönetmelikle, ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. 2981 sayılı kanunda kurulması öngörülen bürolarla ilgili yönetmelik, yani Yeminli Özel Teknik Bürolar Yönetmeliği (R.G., 14 Mart 1984, No: 18341), söz konusu büroları kimlerin kurabileceğini, görevlerinin ne olduğunu göstermektedir. Tüzel kişiliğe sahip olacak bu büroları, Türkiye Mühendis ve Mimar Odalarına bağlı, Meslek Odalarına Kayıtlı Yüksek Mimar, Mimar, İnşaat Yüksek Mühendisi, Mühendis, Harita-Kadastro Yüksek Mühendisi, Şehir Plancıları ile, nitelikleri imar Yasası'nda gösterilmiş fen elemanları kurabileceklerdir. Bu büroların, hizmetleri karşılığında yurttaştan belli bir miktar ücret almalarına da yönetmelik olanak vermiştir. Bunun miktarı, 1984 yılında yasa çıkarıldığında 5.000 lira olarak belirlenmişti. Yönetmeliğin, büroların yapacakları işlerde, bu bürolarda görevlilerin yetkili oldukları işleri, deneyimlerine göre bir kümelenilmeye de konu yaptığı görülmektedir (Keleş 1984).

Kanımızca, ıslah imar planı gibi bir işin, kamu hizmeti niteliği göz önüne alınarak, yeminli de olsa, özel bürolara verilmesi, uygulamada hizmetin gerekleriyle bağdaşmayan sonuçlar, sakıncalar yaratabilir. Bu planların, yerel yönetimlerin teknik kadrolarını geliştirerek yaptırılması daha uygun olurdu. Öte yandan, başvuru işlemlerinin, tıpkı avukatlık ve dava vekilliği kurumlarında olduğu gibi, yeminli özel teknik bürolar aracılığıyla yaptırılması da,

işlemleri azaltmak şöyle dursun, daha karmaşık duruma sokabilir. Bu başvuruların yapılmasında, devletin ve belediyelerin yurttaşa bir ücret karşılığında olmaksızın, yardımda bulunmaları esas olmalıydı. Nitekim, 1984-1985 yıllarında sayıları mantar gibi artan özel teknik bürolar, bunları kuranların da beklediğini vermemiş ve bugün artık böyle bir kurum fiilen ortadan kalkmıştır.

Gecekonduların bağışlanmasına ilişkin yasada, 1986 yılında yapılan bir değişiklikle (Yasa No: 3290), (R. G., 7 Haziran 1986, No: 19130), gecekondu sahiplerine tapu verme işlemlerinin biraz daha kolaylaştırılmasına çalışılmıştır. Yasanın 4. maddesiyle 2981 sayılı yasanın 10. maddesi değiştirilerek, bu kez, "İslah planlarının yapılıp yapılmadığına bakılmaksızın", "onayların alınmasına ve ilanların yapılmasına, komisyonların kurulmasına" gerek kalmaksızın, hak sahiplerinin Kadastro ve Tapu Tahriri ve Tapulama yasalarına göre belirlenip adlarına "tescil" işlemlerinin yapılmasına olanak verilmiştir. Büyük ölçüde, siyasal etmenlerle yapılan bu değişiklik, görülmektedir ki, gecekonducuya tapu verebilmek için, yerleşik tüze ve biçim kurallarının hiçe sayılabilesine izin vermektedir (Keleş 2008).

3290 sayılı yasanın 7. maddesi, hangi yapıların yıkılacağı konusunda, daha önceki yasaların koyduğu sınırı da değiştirmiştir. Yıkılması gereken gecekondu, buldukları yer yönünden ikiye ayrılmaktadır: Birinciler, İstanbul Boğazı kıyı şeridi ve öngörünüm bölgeleri ile Çanakkale Boğazı'ndaki gecekondulardır. Bu yerlerde, 2 Haziran 1981 tarihinden sonra yapılan gecekonduların yıkılması kararlaştırılmıştır. Durum, 2981 sayılı yasa da böyleydi. Oysa ikinci değişiklik, bu yerlerin dışında kalan gecekondu ile ilgilidir. Buralarda, ancak, 10 Kasım 1985'ten sonra yapılan gecekonduların yıktırılması ilkesi getirilmiştir. Böylece 2 Haziran 1981 ile 10 Kasım 1985 tarihleri arasında yapılan gecekondu da (4 yıl, 5 ay, 8 gün) bağışlanmış olmaktadır. 3290 sayılı yasa, gecekondu bağışlamasının kapsamında bu ölçüde büyük bir değişiklik yapmıştır.

Bununla ilgili olarak belirtilmesi gereken bir nokta da, 2981 sayılı imar ve Gecekondu Affı Yasası'nın 1986'da 3290 sayılı yasayla değiştirilen 14. maddesinin (0 bendinin, 1989'da Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olmasıdır. Bu madde hükmü ile, "İstanbul Boğazı kıyı şeridi ile öngörünüm bölgesinde" daha önce getirilmiş bulunan af kapsamının genişletilmesini, yapı yasağının yumuşatılmasını, hatta tümüyle ortadan kaldırılmasını, amaçlayan yeni düzenleme, Yüksek Mahkeme tarafından, Anayasa'nın 43. maddesine aykırı bulunmuştur. Bilindiği gibi, bu maddede de, "Kıyılar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla, deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir" denilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde, "yasa koyucuya sınırsız bir düzenleme yetkisi verilmediği, kamuya açık olmayan özel yapılanmaları yasaklayan Anayasa'nın, sahil şeridinde mevzuata aykırı eylemli durumlara af yasalarıyla geçerlilik kazandırılmasına olur vermesi olanaksızdır. Anayasa'nın çizdiği sınır yasalarla aşılamaz ve yasakladığı oluşumlar gerçekleştirilemez" denilmektedir (R. G., 4 Ekim 1989, No: 20302). 2981 sayılı yasa, gecekondu bölgelerinin iyileştirilmesiyle ilgili işlemlerin kolaylaştırılması amacıyla, 1987 yılında, 3366 sayılı yasa ile ufak değişiklikler yapılmıştır.

Gecekondu Affi, daha sonraki yıllarda da hükümetlerin, siyasi parti önderlerinin sık sık gündeme getirmekten geri kalmadıkları bir konudur. 1990'ların sonlarında, gecekondu arsalarını, gecekondu sahiplerine satarak devlete ek kaynak sağlayabilmek amacıyla "Kentsel Yenileme ve Gelişme Bölgeleri Teşkiline Dair" yasa tasarısı hazırlanmıştır. Meslek örgütlerinin, sivil kuruluşların, üniversitelerin tepkileri üzerine, tasarı geri alınmıştır. Aynı amaçla, 2000'li yılların başında iktidarda olan üçlü koalisyon da, değişik bir adla, bu af tasarısını yeniden gündemine almıştır (Keleş 2008).

### **2.3 İMAR SUÇLARININ BAĞIŞLANMASI (İMAR AFFI)**

İmar suçu ile kastedilen, imar ve yapı yasalarına aykırı davranışlardır. Gecekondu yasaları da bunlar arasında sayılır. Bu yasalara göre alınması gereken izinler alınmaksızın, yani kaçak olarak yapılmış yapılarla, yapı izin belgeleri alınmış olmakla birlikte, sonradan bunlara uyulmaksızın yürütülmekte olan yapıların, daha önceki bölümlerde görüldüğü üzere, kısmen para cezalarına çarptırılması, ya da belirli durumlarda kısmen ya da tamamen yıkılması söz konusudur. İşte, günlük konuşma dilimizde "İmar Affi" diye bilinen olgu, bu suçları işleyenlerin, kendilerinden bir para cezası alınarak ya da hiç bir ceza alınmaksızın bağışlanmalarıdır (Keleş 2008).

İmar planlarının, ülkemizde türlü nedenlerle gereği gibi uygulanmadığına yukarıda değinilmişti. Yapı izin ve denetleme yetkilerinin, kaynak yetersizliği, araç ve gereç yoksunluğu, örgütsel etkisizlik, partizanlık, rüşvet vb. nedenlerle gereği gibi kullanılmaması sonucunda, kaçak yapıların sayısı her gün hızla artmaktadır. Bunlara, gecekondu adı verilen kaçak barınaklar da eklenince, yıkılması gereken yapıların sayısı her yıl on binlerce artış

kaydetmektedir. Yasaların gereği gibi uygulanması, bunların yıkılmasını zorunlu kılar. Ancak yıkım, öznel açıdan türlü baskı kümelerinin dirençleriyle karşılaştığı gibi, nesnel açıdan da, ulusal servetin zarar görmesi anlamına geldiğinden, kaçak yapıların zaman zaman bağışlanması, imar uygulamalarımızda neredeyse değişmez bir kural olmuştur.

Özellikle, gecekonduların önem kazandığı 1945 yılından bu yana çıkarılan her gecekondular yasası, çıkarıldığı tarihe değin yapılan gecekondular kaçak sayılmaktan kurtarmış, sahiplerini bağışlamıştır. 6188 (1953), 1990 (1976), 2805 (1983), 2981 (1984), 3290 (1986) ve 3366 (1987) sayılı gecekondular yasaları bunun en çarpıcı örnekleridir. Bu yasalar, meşru olmayan birleşmelerden doğan çocukların, topluma kazandırılmaları amacıyla, yasa koyucunun, zaman zaman çıkarmış bulunduğu "nesep düzeltmesi" amaçlı yasalara benzetilebilir (Keleş 2008).

## **2.4 KENTSEL DÖNÜŞÜMÜ GEREKTİREN NEDENLER**

Dünya kentlerindeki dönüşümü gerektiren nedenler, büyük ölçüde ülkelerin gelişmişlik aşamalarına ve küresel sistemle olan entegrasyon düzeylerine bağlı olarak, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre farklılık göstermektedir.

Gelişmiş ülkelerde kentsel dönüşüm kavramı, sanayi sonrası gelişme aşamasının sorunlarını ve özellikle de Post-Fordist dönem dinamiklerinin yol açtığı sosyo-ekonomik ve mekânsal çöküntüleri aşmaya yönelik geniş kapsamlı bir yeniden yapılandırma yaklaşımı olarak görülürken, gelişmekte olan ülkelere, göçle oluşan yasadışı konut alanlarının dönüştürülmesi, doğal afetler sonucu zarar gören kentsel alanların yeniden yapımı, alt gelir gruplarına ait konut alanlarının sağlıklılaştırılması ve son yıllarda tarihi nitelikli kent merkezlerinin yeniden işlevlendirilerek korunması şeklinde, dar kapsamlı ve noktasal düzeyde gelişmektedir (Sökmen 2003).

Bu farklılığa rağmen, dönüşümü gerektiren nedenler demografik, fiziksel, makro-ekonomik, teknolojik, politik ve sosyo-kültürel değişimler olmak üzere altı grup altında incelenebilir (Ergenekon 2003).

1950'li yılların başından itibaren başlayan göçler nedeni ile, yeni ekonomik merkezlerin kentlerin farklı noktalarına kayması, yatırımları yeni alanlara çekmiş ve eski kent merkezindeki çöküntü sürecini başlatmıştır. Zira kentte yaşayanlar daha iyi bir çevre ve daha

ucuz konut alanları için kent merkezlerini terk etmiş, ekonomik faaliyetler de buna paralel olarak kent merkezinden uzaklaşmıştır. (Üstün 2009)

Buna durum kent merkezinde alt gelir sınıflarının kalmasına merkezi binaların bakımından ve tadilatının sağlanmasına sonuç olarak da binaların fonksiyon veya el değişmesine neden olmakta; kent merkezlerinin bozulma sürecini hızlandırmaktadır. Bu süreç ise; kent merkezindeki nüfusun azalmasına, iş olanaklarının azalmasına, olanaklarının azalmasına ve daha az ticari aktiviteye neden olarak toplumdaki canlılığın kaybolmasına neden olmaktadır.

Yaşanan bu göç sonucu, kentte yeni sosyal bir sınıf ve farklılıklar ortaya çıkmış, kentlerin özgün sosyal ve mekansal özellikleri etkilenmiş, kent için yapılan planlamadan farklı mekansal oluşumlar meydana gelmiş ve bu durum kentsel yenileşmenin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Küçülmesine nadiren rastlandığı ifade edilmektedir. İkinci bir neden

Kent mekanında değişim ve dönüşüm çok çeşitli nedenler gerektirmekte olup, bu nedenlerden biri; kent nüfusunun sürekli artmasıdır. Aslında, nüfusun artması (büyüme) kadar nüfus sayısındaki zamlar (küçülme) de dönüşüm dinamikleri yaratabilmektedir. Ancak, günümüzde kentin ekonomisinin gelişmesi ve dünyaya eklenmesi biçiminin değişmesi gösterilmektedir: zira kentin ekonomik gelişmesi paralellinde artan refah, tüketim kalıplarının değişmesi, artan özel araba sahipliği ve talepleri karşılamak için yapılan yollar, alt yapılar gibi değişim talebi oluşturan hususlar, dönüşümü tetiklemektedir.

Diğer bir neden olarak da, bir takım siyasi kararların; bazı kentlere başkent statüsü verilmenin yalnız o kentlerin değil buldukları bölgenin de kentleşmesini hızlandırdıkları ifade edilmektedir.

Ayrıca, küreselleşme ve sanayinin desantralizasyon sürecince kentler işlev değiştirmekte özellikle tarihi kent merkezleri kimlik değiştirmektedir. Günümüzde önemli bir yere sahip olan küreselleşme özellikle kentleri hedef almakta ve dolayısıyla kentlerin yarışabilirlik kapasitesi olmasını gerektirmektedir. Zira küreselleşme sürecinin modernleşme ve ulusal engelleri yıkma çabasının ürünü olduğu ve bu sürecin sonucunun, devletlerin küresel bağlantı içinde olan mali piyasalara bağımlı hale gelmesi olduğu düşünülürse, devletin ayakta kalmak için, ulusal sermayeye Pazar sunulabilmesi için kentlerini cazip hale getirmesi düşünülmektedir.

Kent mekanında değişim ve dönüşümü gerektiren diğer nedenler ise, yapıların eskimesi ve performanslarının düşmesi, yangın ,deprem, su baskını gibi nedenlerle büyü kayıpların olması ya da olma riski taşımaktadır.

Ayrıca, plansız, imarsız gelişme, ruhsatsız, projersiz, kontrolsüz inşaat, afet zarar riski yüksek yerleşimler, işgal edilmiş hazine ve orman arazileri, sorunlu ulaşım, eksik altyapı, yetersiz sosyal donatı, sağlıksız çevre ve kentsel estetik arayışı, makineleşmenin iş gücünü ikime etmesi, sanayileşme, turizm gibi bir takım hizmetlerin dış dünyaya sunulması gibi birçok neden kentsel dönüşümü gerektirmiştir.

Günümüzde, kentlerde yeni arsa üretiminin, yeni yerleşim alanları açmanın, beklenen faydayı sağlayamadığı, atıl yatırımlar olmaktan öteye gidemediği ifade edilmektedir. Bu durum karşısında, kentsel dönüşüm, plansızlığın planlamanın önüne geçtiği kentlerde, mevcut kent sorunlarının klasik planlama yöntemleriyle çözülemeyeceği gerçeği ile benimsenen bir kurtuluş umudu olmuştur. Zira söz konusu büyüme ve değişim, kentsel değerlerin korunması, geliştirilmesi, yaşam kalitesinin artırılması gibi yeni bakış açılarının planlama sürecine dâhil edilmesini gerektirmektedir.

Ülkemiz açısından da, belirtilen hususlar kentsel dönüşüm ve değişim nedeni olmakla birlikte, imar kuralları dışında yapılaşmanın da meşru kalıplar içinde yeniden düzenlenmesi gereği, Türkiye ve bu durumda olan diğer ülkeler için de kentsel dönüşüm ve değişim nedeni olmaktadır. Yani, Türkiye'de görülen değişim ve dönüşüm sürecinin nedenleri; kentlere olan göçün devam etmesi, yasa dışı yapılaşma, eski kent parçalarının ve kent merkezlerinin çözülmeye başlaması, merkezden banliyöye ve banliyölerden merkeze olan hareketlilik, tarihi kent dokularının bozulması ve yeni mekânsal yerleşimlerin baş göstermesidir.

Ayrıca, yaşanan deprem sendromları, AB uyum programları ve yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi gibi siyasi tercihler kentsel dönüşümün sebebini ortaya koymaktadır. Nitekim, GÜRSEL'in de ifade ettiği üzere; "Marmara Denizi ve İstanbul için, ulusal ve uluslararası araştırmaların ortaya koyduğu, 30 yıl içinde 7 şiddetinde bir deprem olasılığının %65 olması, toplumsal ve siyasal koşulları, kapsamlı bir kentsel iyileştirme girişimine zorlamaktadır".

İstanbul gibi metropollerde yeni konut alanları için gerekli altyapı ve arsa üretimi yüksek bir maliyeti gerektirmekte olup; bu durum birinci sınıf tarım topraklarının orman ve su havzalarını, ekolojik dengeyi tehdit etmektedir.

Bu tehdidin önüne geçmek için, eskime sürecine girmiş atıl durumdaki mevcut yapıların kentsel mekâna aktif şekilde kazandırılması, kentsel yenileme kapsamında plan ve projelerin üretilmesi, halka ucuz finansman olanaklarının sağlanması gibi hususları içeren kentsel dönüşüm projelerinin uygulanması gerekmektedir.

Günümüzde artık, büyümenin ve aktivitelerin mekandaki optimum dağılımı hedefli olan geleneksel planlama anlayışı terk edilmeli ve kentin gelişme dinamikleri tespit edilerek bu dinamikler ana planın belirleyici unsuru olarak kabul edilmeli ve sosyal, ekonomik, çevresel, yasal ve yönetsel değişkenleri ayrıntılı olarak içinde barındıran eylem alanları planı yapılması hedefli planlama anlayışı benimsenmelidir.

Zaman içerisinde çıkarılan imar affi niteliğindeki yasal düzenlemeler gecekondulaşma sürecini durdurmada yeterli olamamış, Kimi zaman da bu çarpık ve kaçak yapılaşmalara yerel yönetimlerce de göz yumulduğu görülmüştür. Ancak, kentlerdeki nüfusun hızla artması ve yerleşkelerin merkezinin genişlemesi kaçınılmaz olunca bu çarpık yapılaşmalar zamanla kent merkezi içinde kalmıştır.

## BÖLÜM 3

### KANUNLARDA KENTSEL DÖNÜŞÜMÜN YERİ VE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER

Kentsel dönüşüm kavramı ilk olarak 5104 sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu ile kullanılmış ise de, kentsel dönüşümü sağlayan uygulamalar 5104 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce de yapılmaktaydı.

Kent parçalarının nitelik değiştirmesine neden olan bu tür uygulamalar, dönüşümü gerçekleştiren iradenin niteliğine göre sınıflandırılmış olup, birinci sınıflandırmada toplumdaki bireylerin kararları sonucunda ortaya çıkan dönüşüm söz konusu iken (1980'li yıllardan beri Kuzguncuk'da yaşanan dönüşüm), ikinci sınıflandırmada güçlü ve tek bir iradenin planı (belediye öncülüğünde gerçekleştirilen Dikmen Vadisi projesi ile gecekondü bölgesinin konut bölgesine dönüştürülmesi) ile dönüşüm gerçekleştirilmiştir.

3194 sayılı İmar Kanunu, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu gibi yasal düzenlemeler dolaylı olarak kentsel dönüşüm uygulamalarına dayanak teşkil edebilirse de, bugün itibariyle, 5104 sayılı Kanun ile başlayan süreçle, kentsel dönüşüm kavramına doğrudan yer verilmektedir.

5104 sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu, belirli bir bölgede öngörülen kentsel dönüşüm uygulamalarını, daha sonra yürürlüğe giren 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, isminden de anlaşılacağı üzere yıpranan tarihi taşınmaz varlıkları üzerindeki kentsel dönüşüm uygulamalarını konu almaktadır.

Böylelikle anılan Kanunlardaki kentsel dönüşüm uygulamaları belirli bir konu dâhilinde sınırlanmış, ancak bu düzenlemelerin haricinde kentsel dönüşüm projelerinin yapılmasını ve uygulanmasını gösteren genel bir düzenleme yürürlüğe girmemiştir. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesinde belediyelerin bu konuda yetkili olduğuna dair genel bir düzenleme var ise de, bu konunun içeriğini belirleyen genel bir Kanun bulunmamaktadır.

Kentsel ve kırsal dönüşüm bölgelerinde, Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait gayrimenkuller, askeri yasak bölgeler, güvenlik bölgeleri ve ülke güvenliği ile doğrudan ilgili Türk Silahlı Kuvvetlerine ait harekât ve savunma amaçlı yerler ile Hazineye ait arazi ve arsalar, satılamaz, kiralanamaz, birinci fıkradaki amaçlara uygun kullanılmak kaydıyla, İdarenin teklifi ve Maliye Bakanlığının onayı ile İdareye bedelsiz terk edilir ve tapu kaydı terkin edilir. Ancak, bu yerlerin üzerinde bina bulunduğu takdirde, arsası hariç yalnız binanın hali hazır kıymeti için takdir edilecek bedel ödenir. Bedeli ve ödeme şekli taraflarca tespit olunur.

Dönüşüm Amaçlı İmar Planları bölge bütününde, afet tehlike haritaları ve risk yönetim raporu esas alınarak tek etapta ve finansman kaynaklarını, şeklim ve uygulama programlarını da gösteren Dönüşüm Projeleri ile birlikte hazırlanır. Bu planlara göre, mevcut tüm yapılar da dikkate alınarak, idarece özel yapılaşma şartları belirlenebilir, kentsel tasarıma dayalı ortak veya şartlı yapı veya yapı kullanma ruhsatları düzenlenebilir.

Kentsel dönüşüm projelerinin yapılmasını ve uygulanmasını gösteren genel bir düzenlemeye ihtiyaç duyulsa da, kentlerin sorunlarının birbirinden farklı olması nedeni ile sadece bu konudaki genel bir düzenleme yetersiz kalacaktır. Çünkü kent sorunlarının farklılığı, kentsel dönüşüm projelerinde farklı senaryo ve farklı yöntemler uygulanmasını gerektirmektedir. Bu durumda, farklı kentler ve durumlar için özel düzenlemeler yapılması yerindedir. Ancak, uygulamalardaki usul, süre, bireylere uygulanacak sınırlamalar, plan ve projelerin üst planlarla olan ilişkileri bakımından genel bir düzenleme yapılması gerekmektedir-. Aksi takdirde, idare sınırsız bir takdir yetkisine sahip olabileceği gibi, farklı Kanunlarda benzer durumlar için apayrı çözümler yaratılabilecek ve eşitlik ilkesi zarar görecektir.

Bu sakıncanın giderilmesi için genel bir kanun ile de özel kanunlarda yer alması gereken ortak hükümlerin muhafaza edilmesi ve bu özel kanunları tamamlanması gerekmektedir. Ayrıca, uygulamaların tam anlamı ile hayata geçirilebilmesi için ilgili düzenlemelerin birbiri ile örtüşür olması veya birbirini tamamlaması gerekmektedir.

Bu bölümde ise, kentsel dönüşümü ayrıca düzenleyen bir kanun bulunmadığından, ayrı yasalarda düzenlenen kentsel dönüşüm uygulamalarına yer verilecek ve bu kapsamda kentsel dönüşüm proje ve planlarının mevzuat içindeki yeri, bu plan ve projeleri gerçekleştirecek yönetimlerin görev ve yetkileri ile öngörülen yasal düzenlemelerin yol açabileceği sorunlara yer verilecektir (Üstün 2009).

### **3.1 KANUNLAR ÇERÇEVESİNDE KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARI**

5393 sayılı Belediye Kanununda belediyelerin ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Büyükşehir Belediyelerinin kentsel dönüşüm projeleri tesis etmeye ve kentsel dönüşüm uygulamaları yapmaya yetkili oldukları ifade edilmiştir.

#### **3.1.1 5393 Sayılı Belediye Kanunu Hükümleri Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm**

Belediye Kanununun 73. maddesinde, belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilme yetkisi tanınarak, kentsel dönüşüm kavramına yer verilmiştir. Maddeye göre, belediyeler bu yetkilerini ancak, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kullanabileceklerdir.

Belediye Kanununda yer alan bu düzenleme tüm belediyelere verilen bir yetkidir. Nitekim Belediye Kanunu Tasarısının 73. maddesinde bu yetki Büyükşehir belediyeleri, Büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri ve il belediyeleri ile nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelere verilmiş ise de, Tasarının gönderildiği Plan ve Bütçe Komisyonu, tüm belediyelerin kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmelerini teminen birinci fıkrada yer alan "Büyükşehir belediyeleri, Büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri ve il belediyeleri ile nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler" ibaresinin "Belediye" olarak değiştirilmesine karar vermiştir.

Belediye Kanununun "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı" başlıklı 73. maddesinde ayrıca, kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine konu olacak alanların, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilan edileceği de hüküm altına alınmıştır.

Maddeye göre, bir yerin kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için, o yerin belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması ve en az 50.000 m<sup>2</sup> olması gerekmektedir. Ancak, maddede öngörülen alana ilişkin sınırlama gereği, münferit bir yapının korunması veya daha küçük ölçekli bir alanın yenilenmesi gibi durumlar Belediye Kanununda öngörülen kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine tek başına konu olamayacaktır. Oysaki önceden de ifade edildiği üzere, kentsel dönüşüm, mevcut kent yapısının uğradığı yenileme,

yeniden geliştirme, sağıklaştırma, koruma, iyileştirme gibi pek çok farklı müdahalenin genel bir ifadesi olduğuna göre, kent sınırları içerisindeki bir alan ve/veya mahalle de tek başına bu sürecin konusu olabilmelidir. Ancak, kent sınırları içerisindeki bir alanın veya bir mahallenin 50.000 m<sup>2</sup> kadar olması ise mümkün olmadığına göre, düzenlemeye göre kentsel dönüşüm uygulamalarının mahalle ölçeğinde yapılması mümkün değildir. Fakat mahalle ölçeğinde yapılan kentsel dönüşüm uygulamasının kentin tümüne yansımaması halinde dönüşüme konu olan mahallenin, parçası olduğu kentten uzaklaşmasına ve kentin diğer parçasındaki girişimlerle çatışmasına neden olabileceği de muhakkaktır.

Bu nedenle, söz konusu alan büyüklüğü koşulunun konut, sosyal donatı alanlarının oluşturulması veya deprem riskinin ortadan kaldırılması amacına yönelik projeler için geçerli olması, sadece bir binanın yıkılması veya korunması için, öngörülen bu koşulun aranmaması daha uygun olacaktır.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilen yerlerde ise, proje gereği idarenin özel mülkiyetteki taşınmazların yıkımına ve boşaltılmasına karar vermesi, bu malları kamulaştırması halinde anlaşma yolunun esas olduğu maddenin son fıkrasında yer almaktadır. Belediye Kanununun 73. maddesinde düzenlenen bu yetkinin kullanılması halinde yapılacak kamulaştırmalar ise, Kanunda ayrıca bir düzenleme bulunmadığından 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümlerine tabi olacaktır.

Maddede yer alan diğer bir düzenleme ise, kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili resim ve harçların dörtte biri alınacağıdır. Belediye Kanununda belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulama yetkisi verilmiş ve bu yetkilerin nasıl kullanılacağı belirtilmiş ise de, birden fazla belediye sınırlarında kalan alanlarda kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin kim tarafından yapılacağı hüküm altına alınmamıştır.

Bu sorunun ise Kanunun 75. maddesinde yer alan düzenleme çerçevesinde aşılabilmesi mümkündür. Belediye Kanununun 75. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde, belediyelerin ortak hizmet projeleri geliştirebileceği hüküm altına alınmış olup, öngörülen düzenleme gereği, bu tür alanlarda belediyeler birlikte kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri hazırlayıp, uygulayabileceklerdir. Kanun'da öngörülen yetkilerin kullanılmasında dikkat edilecek bir husus ise, bu yetkinin kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacı ile kullanılması

halinde, Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun hükümleri dikkate alınmalıdır. Zira anılan Kanun hükümleri, kültürel ve tabii alanların yenilenmesi konusunda ayrı bir düzenleme ihtiva etmekte olup, özel bir kanun niteliğindedir (Üstün 2009).

### **3.1.2 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Hükümleri Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm**

Büyükşehir Belediyesi Kanununda ise, 7. maddede, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları düzenlenmiş, maddenin 1. fıkrasının (e) bendinde ise, Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında Belediye Kanununun 73. maddesinde belediyelere tanınan yetkilerin kullanılması sayılmıştır. Fakat Büyükşehir Belediyesi Kanununda da, kentsel gelişim ve dönüşüm projelerinde Büyükşehir belediyelerinin tüm Büyükşehir genelinde mi yoksa sadece kendi görev ve yetkileri ile sınırlı konularda mı bu yetkisini kullanabileceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır.

Nitekim Belediye Kanununda da, kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinde tüm belediyelerin yetkili olmasını amaç edinilmiş olmasına rağmen, doğabilecek yetki sorunlarına ilişkin herhangi bir düzenleme getirilmemiştir. Diğer bir ifade ile söz konusu projelerin yapılması ve uygulanması esnasında, Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde Büyükşehir belediyeleri veya ilçe ve ilk kademe belediyelerinden hangisinin nerede yetkili olacağı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanununda öngörülmemiştir.

Bu durumda hem Büyükşehir belediyelerinin, kendi görev ve yetki alanına giren konularda, hem ilçe ve ilk kademe belediyelerinin de kendi yetki alanlarında kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri hazırlayıp uygulama yetkisi olduğunu söylemek mümkündür.

Nitekim bu yorum, yasa koyucunun kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinde tüm belediyelerin yetkili olması yönündeki amacı ile bağdaşmaktadır. Zira belediye hizmetlerinin gereğince yerine getirilmesinde halka yakınlık esas alındığında, hizmetlerin yerine getirilmesinde halka yakın olan ilçe belediyelerinin etkin olması gerekmektedir.

Ancak, bu yetki sorunu karşısında, kentsel dönüşüm proje ve uygulamalarında Büyükşehir belediyelerinin görev ve hizmet alanına ilişkin konularda tüm Büyükşehir genelinde yetkili olacağını ifade etmek de mümkündür. Çünkü Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7.

maddesinin ilk fıkrasında, Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiş; maddenin ikinci fıkrasında, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri sayılmış; fıkranın (a) bendinde, ilçe ve ilk kademe belediyelerin birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapacağı ve yetkileri kullanacağı hükme bağlanmıştır.

Bu durum karşısında, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini doğrudan uygulayabilme yetkisi bulunmamakta; ancak, Kanunun 3. maddesinin ikinci fıkrasında da düzenlenen, "Büyükşehirlerde, Büyükşehir belediyeleri tarafından başlatılmayan uygulamalar ilçe ve ilk kademe belediyelerince tek başına veya müştereken yapılır veya yaptırılır." hükmü gereği Büyükşehir belediyeleri tarafından başlatılmayan kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamaları için yetki sahibi olmaktadır (Üstün 2009).

### **3.1.3 5104 Sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm**

Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu, Kuzey Ankara Kent Girişi Esenboğa Protokol Yolu ve çevresindeki alanlarda yürütülecek kentsel dönüşüm projesini konu almaktadır. 5104 sayılı Kanun ile söz konusu alanda yürütülecek projede yetkililerin kimler olduğu, proje yönetimin esasları ve projenin gelir ve finansmanı özel olarak düzenlenmiştir.

5104 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hallerde ise, 3194 sayılı imar Kanununun ilgili hükümlerinin uygulanacağı, Kanun uyarınca yapılacak satışların 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu uyarınca yapılacağı Kanun'un 8. maddesinde hüküm altına alınmıştır (Üstün 2009).

### **3.1.4 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıklarda Kentsel Dönüşüm**

Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, yıpranan tarihi ve kültürel taşınmaz varlıklarda kentsel dönüşüm uygulamalarına özel olarak yer veren ilk yasal düzenlemedir.

5366 sayılı Kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı" adı ile sunulmuş olup, inceleme için Bayındırlık, imar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu'na gönderilmiş ve bu Komisyon'da değişikliklere uğrayarak, "Eskiyen Kent Dokularının Yenilenmesi, Korunması Ve Kullanılması Hakkında Kanun Tasarısı" adını

almıştır. Tasarıyı inceleyen İçişleri Komisyonunun kabul ettiği metin ise, 5366 sayılı Kanun'un nihai şeklini vermiştir.

İçişleri Bakanlığı Alt Komisyonunda, Tasarıdaki düzenlemelerin kentleri dönüştürmeye yeterli olmayacağı ancak, bazı kentlerde tarihi ve kültürel dokunun tamamen yok olmakta olduğu, buralarda ilgili mevzuat gereğince yerel yönetimlerin yetkili olmadığı ve bu nedenle söz konusu yerler için çok acil biçimde düzenleme yapılması gereği tartışılmış ve yürürlüğe girecek kanun kapsamının, söz konusu sorunlu yerlerin olmasına karar verilmiş ve başlık yeniden düzenlenmiştir.

Yapılan bu değişiklikle, 5366 sayılı Kanun'un adı, "Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun" olmuştur (Üstün 2009).

### **3.1.5 3194 Sayılı İmar Kanunu Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm**

03.05.1985 tarihli 3194 sayılı İmar Kanununun 1. maddesi, Kanunun yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla düzenlendiğini ifade etmektedir. Kanun, bu madde ile öncelikle, yerleşme yerlerinin plan koşullarına uygun olarak düzenlenmesini istemektedir. Kanunun 2. maddesinde ise, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların bu Kanun hükümlerine tabi olduğu ifade edilerek, hukuk kurallarına aykırı hiçbir yerleşme ve yapılaşmanın olmaması hedeflenmektedir.

Ayrıca, İmar Kanunu'nun "Genel Esas" başlıklı 3. maddesinde, "Herhangi bir saha, her ölçekteki plan esaslarına, bulunduğu bölgenin şartlarına ve yönetmelik hükümlerine aykırı maksatlar için kullanılamaz" hükmü yer almakta; dolayısıyla İmar Kanunu, plansız, düzensiz ve kendiliğinden gelişmelere izin vermemektedir. Söz konusu madde ile plansız oluşumların önüne geçilmek istenmektedir.

Kanunun amacı, kapsamı ve genel esasının düzenlendiği bu maddelere bakıldığında, planlama konusundaki temel kanunun ve bu Kanunda düzenlenen imar planlarının plansız yerleşmeyi engellemeyi amaç edindiği ortadadır.

Nitekim imar planlaması da, "...yerleşim yerlerinin (kent, kasaba, köy) şekli ve alanı, toprak yapısı gibi fiziksel ve coğrafi; nüfus, geçim kaynağı, ulaşım, barınma gibi toplumsal ve ekonomik özelliklerinin, bu yerleri çevreleyen tüm şartlarla birlikte belirlenerek, gelecekteki yönelimlerine ilişkin tahminlerde bulunma ve yürütülmesi gereken hizmetleri bu tahminlere göre ayarlama eylemi..." olarak tanımlanmaktadır.

İmar Kanunu'nun öngördüğü maddelerden ve bu tanımlardan görüleceği üzere, kent imar planları, gecekondulaşma, konut gibi birçok kent sorununun çözümünü ihtiva etmediğinden, İmar Kanunu düzenlemelerinin kentleşme sorunlarını tek başına çözmesi mümkün değildir. Zira imar planları kentin geleceğine ilişkin düzenlemeler getirmekle, kentin gelecekteki yerleşmelerini ayarlamakla, aslında bu tür kentsel sorunların baştan beri olagelmesini engellemek istemektedir. Nitekim İmar Kanunu da düzensiz yerleşmelerin, konut ve gecekondulu sorunu gibi kent sorunlarının meydana gelmesinin önüne geçilmesi için kanun koyucu tarafından tesis edilmiştir.

Ancak, yürürlükte olan bu kurallara riayet edilmemesi, kuralların suiistimali ve bu suiistimale göz yumulması kentlerin bugünkü sorunlara sahip olmasına neden olmuştur. Nitekim mevcut imar planı uygulamalarında çevreye ilişkin hiçbir veri toplanmadığı, etüd ve anıştırmalar yapılmadığı, kentsel çevre sorunlarının geniş kapsamlı olarak tanımlanmadığı ifade edilmektedir.

Anılan nedenle, henüz yerleşmenin olmadığı yerlerde imar planları ile planlı yerleşme ve yapılaşma sağlanması, bu yerlerin kentin belirli bir bölgesi olarak öngörülmesi ve kent sorunlarının oluşmamasını sağlamak mümkün ise de, yapılaşmış kentlerde imar planları her zaman kent sorunlarını çözmeye yeterli olmayacak, kentsel dönüşüm veya kentsel yenilemeyi tek başına sağlayamayacaktır.

Ancak, İmar Kanunu'nun 18. maddesindeki düzenleme, plansız yapılaşan yerlerin yeniden düzenlenmesine ve yeni kamusal alanlar oluşturulmasını sağlamak suretiyle kentsel dönüşüm gerçekleştirilmesine izin verdiği gibi, zaman içinde imar planlarında yetersizliklerin çıkması ve yeni ihtiyaçların gündeme gelmesi gibi zorunlu nedenlerle yapılan revizyon imar planları da kentsel dönüşüm sağlayabilecektir (Üstün 2009).

### **3.1.6 775 Sayılı Gecekondulu Kanunu Uygulamaları Ve İmar Affı Uygulamaları**

### 3.1.6.1 775 Sayılı Gecekondu Kanunu Uygulamaları

Gecekonducular, kentlerin çevresini bir kuşak gibi sararak, kentin ileriye dönük sağlıklı ve planlı gelişimini etkiledikleri gibi, buldukları yerlerin sağlık kurallarına aykırı, belediye hizmetlerinden yoksun, toplumun güvenliğini ve kamu düzenini bozucu yerleşim ve yapılaşmalar ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Zira gecekonducular denetimin uzak olduğu, kent merkezlerinin dışında yapılmakta olup, bulunduğu bölgeye kamu hizmetlerinin kolaylıkla götürülememesine neden olmaktadır.

775 sayılı Gecekondu Kanunu'nun amacı, Kanun'un 1. maddesinde, mevcut gecekonducuların ıslahı, tasfiyesi ve yeniden gecekondu yapımının önlenmesi olarak belirtilmiştir. Islah, "durumu düzeltilebilecek olan bir gecekondu, ya da gecekondu bölgesinin, devletin, mahalli idarelerin ve gecekondu sahiplerinin elbirliği ile oturulabilecek standartlara kavuşturulması" iken, tasfiye, "ıslah umudu kalmamış olan gecekonducuların, tarihi değeri olan eserlerin etrafını çevirmiş ve değerini azaltan, tek tek, ya da bu karakterdeki yapıların yoğun durumda bulunduğu semtlerin tamamen ortadan kaldırılması" dır (Üstün 2009).

Önleme ise, uzun ve kısa dönemde olmak üzere iki şekilde olup, kısa süreli önleme, gecekonducuların yıkılması şeklindeki olumsuz önleme ve sosyal konut arzının artırılması sureti ile normal yollardan konut ihtiyacının sağlanması şeklindeki olumlu önlemeden oluşmaktadır. Uzun süreli önleme ise, kentlerdeki gecekondu sorununun kökünden ele alınması ve kentlere olan nüfus akınının gereksiz ve verimsiz bir yığılma biçimi almasının engellenmesidir. Ancak, Gecekondu Kanunu kısa süreli önlemeyi gerçekleştirmek üzere tesis edilmiştir.

Gecekondu Kanunu ile halkın gecekondu yapımına yönelmesi yerine, belirlenen "Gecekondu Tasfiye ve Islah Bölgeleri" veya "Gecekondu Önleme Bölgeleri" nde, sağlıklı ve düzenli yapılaşma sağla imaya çalışılmış; konut yapmak isteyen kişilere bir takım maddi ve teknik imkânlar sağlanması ve arsa tahsisi yapılması gibi yardım yolları açık tutulmuş, belediyelere bu bölgelerde bulunan taşınmazlara belirli şartlarda halinde malik olma yetkisi tanınmıştır.

Gecekondu Kanununun 7. maddesine göre, belediyelerin mülkiyetinde bulunan veya mülkiyetine geçecek olan arazi ve arsalar, belediye meclisi kararı ile belli edilip, Toplu

Konut idaresi Başkanlığınca uygun görülenler, bu Kanun hükümleri dairesinde konut yapımına ayrılmaktadır. Ayrıca, maddeye göre, Toplu Konut idaresi Başkanlığı, belediye meclislerince tespit edilen yerleri redde, aynen veya değiştirerek onaylamaya veya değiştirilmek üzere geri göndermeye yetkili olduğu gibi, teklif edilenler dışında lüzumlu gördüğü yerlerin de bu maksada ayrılmasını belediyelerden isteyebilmektedir.

Kısaca, Gecekondu Kanunu, gecekonduların iyileştirilmesi, iyileştirilmesi mümkün olmayanların yıkılması, bu yapılarda ikamet edenlere arsa tahsisi, teknik ve maddi yardım sağlanması yolları ile kentin yapılaşma ve konut sorununun çözümü olarak öngörülmekte iken, kentin yapılaşma gibi sorunlarına gereken önem vermediği de gözlemlenmektedir. Zira Kanun, şehircilik ilkelerine, yapı kurallarına aykırı inşa edilmiş yapılarla oluşan kent bölgelerine meşruiyet kazandırmanın haricinde bir çözüm de sağlamamaktadır. Kaldı ki, gecekonduların ortadan kaldırılmasını sağlayacak ekonomik ve toplumsal önlemlerin alınması yerine, yapılmalarına göz yummak, af yasaları ile bağışlamak, gecekondu sürecini özendirilmekte, sağlıksız kentleşmenin, plansız ve düzensiz yapılaşmanın varlığını sürdürmesine neden olmaktadır.

Ülkemizde ise, gecekonduların arsa sorunlarının çözümünde benimsenen politika gecekondu arsalarına tapu verilmesi olmuş, çarpık yapılaşma için önemli bir düzenleme niteliği taşıyan Gecekondu Kanunu, gecekonduların tasfiyesini sağlayamamış ve yeni gecekondu yapımını engelleyememiştir (Üstün 2009).

### **3.1.6.2 İmar Affı Uygulamaları**

Plansız ve kaçak yapılarla ilgili olan kanunlardan biri, 24.02.1984 tarihli 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun'dur. 2981 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Kanun'un amacı, imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek olarak belirtilmiştir. 2981 sayılı Kanun'un 4. maddesinde, imar mevzuatına aykırı inşa edilmiş ve edilmekte olan yapılarla gecekondu, muhafaza edilecekler, ıslah edilerek muhafaza edilecekler ve bu Kanun hükümlerinden Yararlanamayacak olanlar şeklinde tasnif edilmiştir. Kanunda belirtilen yükümlülüklerin yerine getirilmesi halinde muhafaza edilecek veya ıslah edilerek muhafaza edilecek yapılara ruhsat ve kullanım izni verilmesi öngörülmektedir.

2981 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde, düzensiz ve sağlıklı şekilde oluşmuş yerleşim alanların, düzenli ve sağlıklı bir hale getirilmesi için "İslah İmar Planları" hazırlanmaktadır.

İslah imar planı, ilk defa 16.03.1983 tarihli 2805 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunda düzenlenmiştir. Bu Kanun'un 4. maddesine göre, ıslah imar planı; "düzensiz ve sağlıklı biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarının, sınırları belli edilmek suretiyle, mevcut durumu da dikkate alınarak, dengeli, sürekli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla yapılan imar planı' dır.

İslah imar planı (İyileştirme Planı), gecekondu bölgesindeki konutsuz yurttaşlara konut sağlamayı, kaçak ve imar kanunlarına aykırı yapılarda oturan yurttaşları bu durumdan kurtarmayı amaçlamaktadır.

Söz konusu plan uygulamaları ile hukuka aykırı yapı ve yerleşmeler düzenli konut alanlarına dönüştürülmeye; kentsel mekâna dâhil edilmeye çalışılmışsa da,130 yapılan bu uygulamalar, mekânsal iyileştirme ve fiziksel dönüşüme yönelik olarak yapılmış, sosyal, kültürel ve ekonomik dönüşüm boyutları göz ardı etmiştir. Kaldı ki, söz konusu planların imar planı olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı mülkiyet ve tapu sorunlarının çözümü için yapılan bir parselasyon çalışması da olduğu ifade edilmektedir.

Bu nedenle, bu planlarla gecekondu bölgelerinde mekansal bir iyileştirme sağlansa da, arazinin eğimli olduğu, çöp toplama veya sanayi alanlarına yakın yerlerde bulunan problemlerli gecekondu bölgelerini konut alanı olarak düzenleyen ıslah imar planları kentsel dönüşümü engellemiştir.

Kısaca, 2981 sayılı Kanun ve bu Kanun'un ilkelerini barındıran diğer düzenlemelerin, kentlerin çevresinde oluşan hukuka aykırı yapılara meşruiyet kazandırmaktan başka bir işlevi olmamakta, dolayısıyla bir imar affı kanunu olarak nitelendirilmekte ve kentleşme sorunlarının devamlılığına neden olmaktadır.

### 3.1.7 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu Çerçevesinde Kentsel Dönüşüm

02.03.1984 tarihli Toplu Konut Kanunu, Kanununun 1. maddesinde de öngörüldüğü üzere konut ihtiyacının karşılanması amacıyla düzenlenmiştir. Ayrıca, Kanun'da kurulması öngörülen Toplu Konut İdaresi (TOKİ)'nin kaynaklarının hangi amaçla kullanılacağı Toplu Konut Kanununun 2. maddesinde öngörülmüş, bu Kanun kapsamında yürütülecek faaliyetler aşağıda maddeler halinde verilmektedir.

- Ferdi ve toplu konut kredisi verilmesi,
- Köy mimarisinin geliştirilmesine, gecekonduların dönüşümüne, tarihi doku ve yöresel mimarinin korunup, yenilenmesine yönelik projelere kredi verilmesi ve kredilerde faiz sübvansiyonu yapılması,
- Toplu konut alanlarına arsa temin edilmesi,
- Araştırma, turizm alt yapıları, konut alt yapıları, okul, karakol, ibadethane, sağlık tesisleri, spor tesisleri, postane, çocuk parkları, benzeri tesisler ve konut sektörü sanayisini teşvik için yatırım ve işletme kredisi verilmesi,
- İş ve istihdam yaratmak üzere esnaf ve sanatkârlara ait işyerleri ve küçük sanayi teşebbüslerinin kredi yoluyla desteklenmesi,
- Afet mahallerinde konut yapımının teşvik ve desteklenmesi, Toplu Konut Kanunu kapsamında yürütülecek faaliyetlerdir.

Ayrıca, Kanununun Ek 7. maddesinde de, Toplu Konut İdaresi Başkanlığının gecekonduların tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekonduların dönüşüm projeleri geliştirebileceği, inşaat uygulamaları ve finansman düzenlemeleri yapabileceği ifade edilmiştir.

Toplu Konut Kanununun anılan hükümleri uyarınca, ucuz konut ve arsa üretimi ile konut ihtiyacının giderilmesinin ve sağlıksız yapılaşmanın engellenmesinin hedeflendiği görülmektedir. Ayrıca, bu hükümler uyarınca, Kanununun diğer bir hedefi de, gecekonduların dönüştürülmesinin sağlanması ve tarihi ve kültürel değerlerin korunup yenilenmesidir.

Toplu Konut Kanunu konut sorununu arsa üretiminden teknik ve sosyal altyapı ve finansman konularına kadar bir bütün halinde ele almasına rağmen, öngörülen amaçlar sadece konut, altyapı gibi fiziksel sorunlara ilişkin olduğundan, sadece fiziksel boyutu olmayan sosyal ve

ekonomik yönü bulunan kentsel dönüşümü gerçekleştirmek için tek başına yeterli olmayacaktır.

Ancak, bu Kanun'da öngörülen düzenlemeler ve Kanunla Toplu Konut İdaresine tanın yetkiler kentsel dönüşüm projelerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olabilecektir. Nitekim 5104 sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanunu, kentsel dönüşüm faaliyetlerinde TOKİ' ye önemli görevler vermekte ve yetkiler tanımaktadır.

5104 sayılı Kanun uyarınca, TOKİ, Proje kapsamında yürütülecek faaliyetler için Ankara Büyükşehir Belediyesine konut kredisi sağlayacaktır ki bu görev aslında Toplu Konut Kanunu uyarınca da düzenlenmiş bir görevdir.

Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanım Şekline İlişkin Yönetmeliğin "İdare Tarafından Kullanılacak Krediler" başlıklı 3. bölümünde düzenlenen 7. maddede de, TOKİ' nin, belediye mülkiyetindeki toplu konut alanlarında belediye ve TOKİ işbirliği ile geliştirilen toplu konut projeleri için kredi açabileceği öngörülmüştür. TOKİ tarafından belediyelere kullanılacak kredilere ilişkin usul ve esaslar ise, Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelikte düzenlenmiştir".

Anılan Yönetmeliğin 14. maddesine göre, belediyeler ve TOKİ a asında imzalanan Toplu Konut Bölgesi Hizmetleri Protokolüne uygun şekilde bir şekilde ödeme yapılması gerekmektedir. Nitekim Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Uygulama Yönetmeliği, bu düzenlemelere paralel bir şekilde, TOKİ tarafından Belediyeye verilen konut kredisinin faizi, ödemesi ve vadesinin Belediye ve TOKİ arasında yapılacak anlaşma ile kararlaştırılacağını hükme bağlamıştır.

5366 sayılı Kanununun 3. maddesinde ise, yenileme projelerine konu alanlarda Toplu Konut İdaresi ile ortak uygulama yapılabileceği ve Toplu Konut İdaresine de uygulama yaptırılabilceği düzenlenmiştir. Nitekim finansman gücüne olan her türlü kentsel dönüşüm projesinde TOKİ ile uygulama yapılması daha uygun olacaktır, zira Toplu Konut İdaresi Kaynaklarının Kullanım Şekline İlişkin Yönetmeliğin 7. maddesinde konut kredisi sağlanması, toplu konut alanlarında belediye ve TOKİ işbirliği ile geliştirilen toplu konut projelerinin varlığına tabi tutulmuştur (Üstün 2009).

### **3.2 KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARINDA ORTAYA ÇIKABİLECEK HUKUKİ SORUNLAR**

İdarenin kamu yararı varlığı halinde temel hak ve hürriyetler üzerinde sınırlandırmalar ihdas etmesi mümkün olduğuna göre, kentsel dönüşüm projeleri, kararları ve bu kararlar uyarınca yapılacak uygulamalar gereği, kişilerin mülkiyetlerine son verilebilecek veya hakka konu yetkilerinin kullanılmasının sınırlandırması gerekebilecektir.

Genel olarak, projelerden beklenen amacın ve uygulama birliğinin sağlanması özellikle mülkiyet hakkı üzerinde yapılacak sınırlamaların haklı sebebinin teşkil etmekte ise de, bu süreçte hangi hallerin hakkın sınırlanması için yeterli olduğu, kamu yararının nasıl tespit edileceği sürecin önemli sorunlarıdır.

Kentsel dönüşüm sürecinde, amaçlanan faydayı sağlamak dolayısıyla, halkın beklenti ve isteklerine cevap verme amacı ile halkın katılımının sağlanması gerekmektedir. Ancak, halkın katılımına ne ölçüde yer verilmesi gerektiği, halkın görüşlerinin ne ölçüde dikkate alınacağı ve bu katılımın nasıl sağlanacağı da sürecin bir diğer önemli sorunudur (Üstün 2009).

## BÖLÜM 4

### KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANLARININ TESPİTİ

Belediye Kanunu uyarınca belediyeler, Büyükşehir Belediyesi Kanunu uyarınca kendi görev alanlarına ilişkin konularda Büyükşehir belediyeleri, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun uyarınca belediyeler ve il özel idareleri kentsel dönüşüm alanlarının tespiti konusunda yetkili kılınmıştır.

Ancak, 5104 sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu, Ankara Büyükşehir Belediyesini yetkili kılmakla beraber, alan tespiti konusunda Belediyeye yetki vermemiş, Kanun'da Kuzey Ankara Kent Girişi Esenboğa Protokol Yolu ve çevresindeki alanların kentsel dönüşüme konu olacağını belirtilmiş, hatta ekinde bir plan ile alan açıkça gösterilmiştir. Bu durumda, Ankara Büyükşehir Belediyesi, proje ve uygulama yapacağı alanı kendisi belirleyememekte ve bağlı yetki sahibi olmaktadır.

#### 4.1 KENTSEL DÖNÜŞÜM ALANLARININ TESPİTİ VE BU ALANLARDA YAPILACAK UYGULAMALARIN TESPİTİ

Kentsel dönüşüm konu alan diğer mevzuat açısından ise, ilgili idarelerin bağlı yetkili olup olmadığı ve takdir yetkisine sahip olup olmadığı irdelendiğinde; Belediye Kanununun 73. maddesine göre, belediyeler ancak, eskiyen kent kısımlarını, deprem riski taşıyan alanları, kentin gelişime açık boş alanlarını ve kentte mevcut bulunan ve korunması gereken tarihi ve kültürel dokunun mevcut bulunduğu alanları, kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak tespit edebilecektir.

Zira söz konusu madde hükmü, belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilme yetkisi tanınmış, ancak, bu yetkilerin kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları,

teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kullanabileceğini ifade etmiştir.

Söz konusu düzenleme gereğince, belediyeler depremle ilgili kentsel dönüşüm uygulamaları yapacağı hallerde, sadece deprem bölgesi olan alanlarda uygulama yapabilecek ve takdir yetkisi kullanamayacaklardır. Eskiyen kent kısımları ve kentte mevcut bulunan ve korunması gereken tarihi ve kültürel doku ile ilgili olarak yapılacak uygulamalarda belediyeler aynı şekilde bağlı yetki sahibi olacaklardır.

Ancak, yeni konut alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatıların yapımında İdare, hangisini yapacağını seçme hakkına yani takdir yetkisine sahip olacaktır. Fakat takdir yetkisinin sınırsız kullanılmaması gereği, belediye seçim hakkını kamu yararı, "şehircilik ve planlama ilkeleri" ve hizmet gerekleri gibi ilkeler doğrultusunda kullanılmalıdır. Bu nedenle, belediye, seçimini yaptığı alan tespiti konusunda hukuken geçerli olan gerekçelerini de ortaya koyabilmelidir.

Belediye Kanununun 73. maddesindeki anılan düzenleme gereği, belediyelerin ayrıca, kentsel dönüşüm uygulamaları konusunda hem bağlı yetki hem de takdir yetkisi sahibi olduğu görülmektedir. Zira belediyelerin deprem bölgelerinde, eskiyen kent kısımlarında ve korunması gereken tarihi ve kültürel doku ile ilgili olarak yapacağı uygulamaların ne yönde olacağı belirtilmiş iken, diğer konularda uygulamaların ne yönde yapılacağı idarenin takdirine bırakılmıştır.

Bu durumda, ilgili belediyenin maddede öngörülen deprem bölgesi, eskiyen kent parçalan ve tarihi kültürel doku hakkındaki düzenlemesine aykırı kararları ve uygulamaları doğrudan doğruya iptal edilebilecektir. Zira bu konuda idare bağlı yetki sahibi olup, bağlı yetkili olması nedeni ile, hukuk kuralının öngördüğü maddi ve hukuki sebepler oluşunca, hemen harekete geçmek ve öngörüleni birebir yapmak durumundadır. Ancak, diğer yerler için alınan kararlarda ve yapılan uygulamalarda ise, idarenin takdir yetkisi söz konusu olduğundan, kamu yararının bulunmadığı; karar ve uygulamaların hizmet gerekleri ile bağdaşmadığı gibi nedenlerin tespiti halinde iptalleri söz konusu olacaktır.

5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun uyarınca ise, mahalli idarelere yenileme alanlarını tespit etme yetkisi verilmiş, ancak yenileme alanlarının tespitinde dikkat edilecek hususlara yer verilmemiştir.

Böylelikle, ilgili idare yenileme alanlarının tespitinde takdir yetkisine sahip bulunsa da, bu yetkisini Kanunun amacı ile paralel şekilde kullanılması gerekmektedir. Yani, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların bulunduğu ve bu taşınmazların bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilmesine, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınmasına ihtiyaç duyulan yerlerin yenileme alanı olarak tespit edilmesi gerekmektedir.

Ancak, anılan Kanunlar veya kentsel dönüşüme yer veren diğer yasal düzenlemeler uyarınca söz konusu özellik arz eden alanların tespitinde öncelikle, söz konusu özelliklerin günün durumuna ve ihtiyaçlarına göre belirlenmesi muhakkaktır. Bu yönde bir belirleme yapılması, kamu yararını da sağlayacaktır. Akabinde ise, konusunda uzman kişilerce değerlendirme yapılması sağlanmalıdır. Söz konusu değerlendirme ilgili idarenin bünyesinde bulunan uzman kadrolarca yapılabileceği gibi, uzmanlık alanlarına göre başka idari kurumlarca da yapılabilecektir.

Nitekim 5366 sayılı Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin 28. maddesinde, afet riski taşıyan yenileme alanlarında yapılacak düzenleme ve uygulanacak yasalara yönelik olarak uygulama sırasında varsa Bayındırlık ve İskân Bakanlığı afet etütlerinin esas alınması, bu etütlerin bulunmaması halinde yetkili idare tarafından etütler yaptırılması öngörülmüştür.

Uzman kişiler tarafından yapılacak bu değerlendirme, aslında idarenin değerlendirme konusu alan üzerinde kentsel dönüşüme konu olan faaliyetlerinin gerekçesini ortaya koyacak, hizmet gereklerine uygun hareket edip etmediğini gösterecektir. Böylelikle, idarenin kentsel dönüşüm faaliyetlerini mevzuata uygun yapıp yapmadığı açık bir biçimde ortaya konacaktır (Üstün 2009).

#### **4.2 KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMALARINDA ÖNCELİĞİN BELİRLENMESİ**

Söz konusu özellik arz eden alanların tespiti akabinde, hangi alanlarda öncelikli olarak kentsel dönüşüm uygulamalarının yapılacağı da ayrı bir sorundur.

Örneğin Belediye Kanununun 73. maddesinde kentsel gelişim ve dönüşüm alanlarının nasıl ve en az ne kadar m<sup>2</sup> olarak tespit edilebileceği ve izlenecek usuller düzenlenmiş olmakla beraber, hangi alanlardaki uygulamaların öncelik taşıyacağı belirtilmemiştir.

Bu durum karşısında, ilgili idarenin takdir yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Zira Kanun öncelik verilecek alanları belirtmediğinden, İdare bu konuda kendisi karar vermek durumundadır. Kaldı ki, bu eksiklik, ilgili idare tarafından tercih yapılması halinde tercihin sebebini saptama yetkisini de vermektedir. Ancak, takdir yetkisinin hukuka uygun kullanılması gereği, ilgili belediye tarafından saptanacak sebebinde keyfi olmaması gerekmektedir.

Belediye tarafından öncelikli uygulama yapılacak yer saptanırken dikkat edilmesi gereken bir düzenleme, Belediye Kanununun 14. maddesinin b fıkrasının 3. paragrafında yer almaktadır. Söz konusu düzenleme uyarınca, belediye hizmetlerin öncelik sırası, belediyenin mali durumuna ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenebilecektir. Bu hüküm karşısında, ilgili belediye öncelikle uygulama yapılacak yeri belirlerken diğer bir ifade ile bu konudaki takdir yetkisini kullanırken, mali durumu ve hizmet gereklerini dikkate almak durumundadır.

Ancak, bu yetkinin hukuka uygun kullanımı için, insan hayatının veya sağlığının tehlikede olduğu yerlere öncelik verilmesi gerekmektedir.

Örneğin, deprem bölgesi olan yerler veya yıkılmakta olan binaların mevcut olduğu yerler insan hayatı ve sağlığı için tehlike oluşturduğundan hizmet gerekleri ve hizmetin ivediliği nedeni ile önceliğin bu alanlara verilmesi gerekmektedir. Aksi halde, İdare, hem hizmet gereklerini hem de kentsel dönüşümü düzenleyen kanunlarda öngörülen amacı dolayısıyla kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik hareket etmemiş olacak ve takdir yetkisini hukuka aykırı kullanımı söz konusu olacaktır (Üstün 2009).

## BÖLÜM 5

### KENTSEL DÖNÜŞÜM SÜRECİ VE YÖNTEMLERİ

Kentlerin değişik bölgelerinde düşünülen Kentsel Dönüşüm Projelerinde kentlerin farklı problemlerinin tek ve aynı çözüm yerine her bölgenin kendine özgü yerel özellikleri, şartları, potansiyelleri, sosyal ve ekonomik yapıları aynı olmadığından her biri için farklı politikaların her alan için ayrı dönüşüm modelinin üretilmesi her projeye özgü yöntem ve modelin geliştirilmesi gerekir. Değişik sorunlara karşı aynı uygulamaların yapılması mümkün değildir.

Her hangi bir ülkedeki modelin alınıp Türkiye'deki bir proje için uygulanması da söz konusu olamaz (İlkme 2008).

Kentsel dönüşüm projelerinin amacına ulaşılabilmesi için uygulama esnasında dikkat edilmesi gereken hususlar aşağıda maddeler halinde verilmektedir.

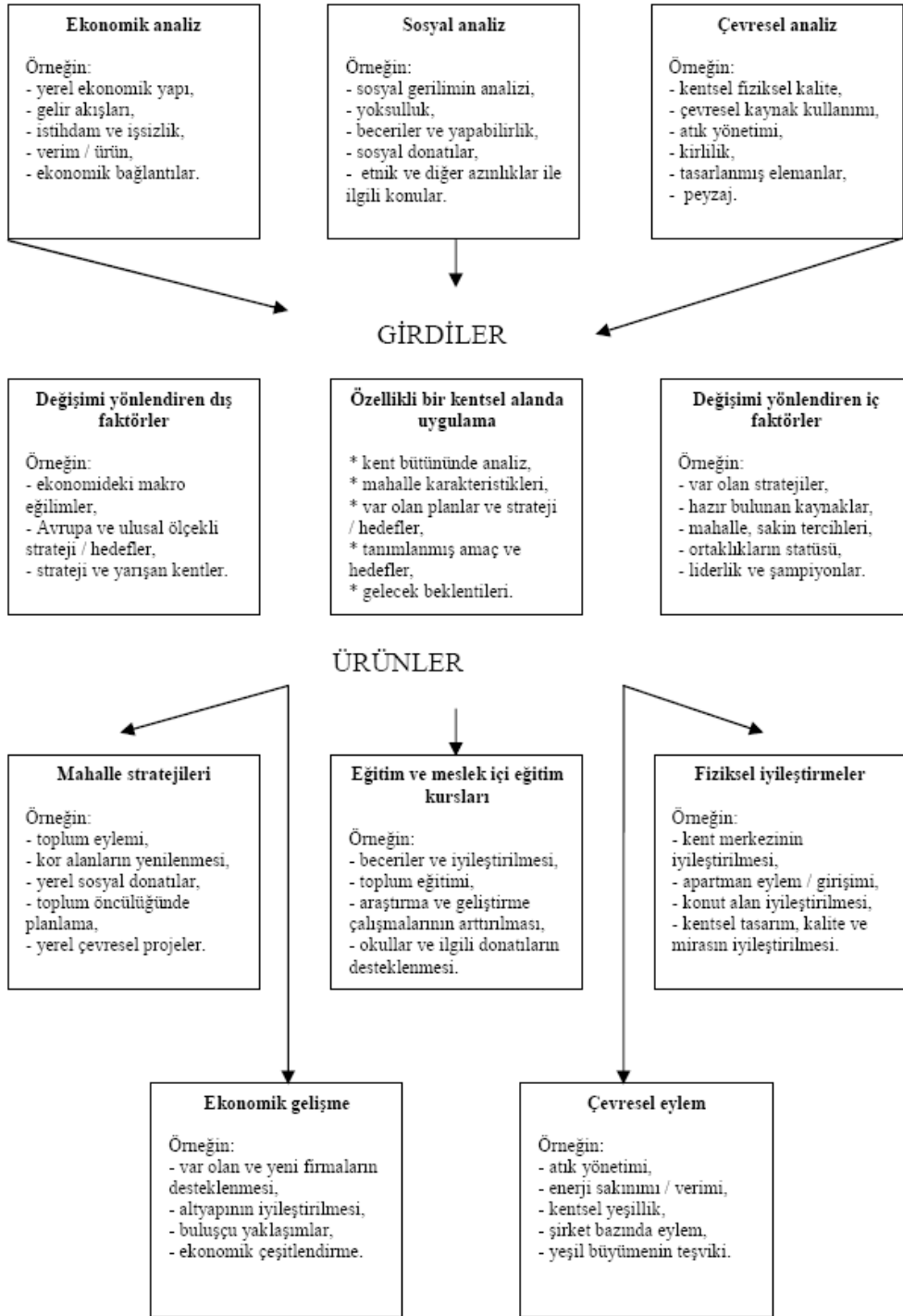
- Kentsel dönüşüm projesinin şeffaf dolayısıyla hesap sorulabilir şekilde yönetilmesi, Uygulamayı yapan idareye olan güveni güçlendirecek ve projenin önü açılacaktır.
- Projenin bilgi, birikim ve deneyim sahibi uzmanlar tarafından yönetilmesi ve pek çok bilim dalından beslenmesi gerekmektedir.
- Mutlaka uzlaşma konusunda özel bir birim oluşturulmalıdır.
- Alınacak kararlar projenin tüm taraflarını tatmin etmeli ve beklentileri karşılamalıdır.
- Halk tarafından kabul görmeli ve desteklenmelidir.
- Yapılacak işler konusunda halkın ikna edilmesi ve zorunlulukların anlatılması projenin sağlıklı yürütülmesi için gereklidir.
- Sosyal programlarla desteklenmelidir,
- Yaşayanlara rağmen uygulama sürdürülmesi mümkün değildir.
- Kamu oyununda bilgilendirilmesi ve desteğinin alınması gerekmektedir.
- Yapılanlar ve yapılacaklar doğru anlatılmalı, projenin uygulamasından doğacak kazanımlar konusunda halk ikna edilmelidir (İlkme 2008).

## 5.1 SÜRECİ VE ALT EVRELERİ

Kentsel dönüşüm, temelde bir süreçtir. Her kentsel dönüşüm sürecinin farklı dinamikleri ve iç işleyişleri bulunmaktadır. Kentsel dönüşüm sürecini, bilinçli bir etkiyle başlatılan, çeşitli tepkiler, yeni etkiler ve karşılıklı etkileşimlerle devam eden, planlı bir süreç ya da en basit anlamıyla bir proje olarak kabul etmek mümkündür. Bu durumda süreci tanımlayan özgün dinamikler aşağıdaki gibidir (Görgülü vd. 2006).

- Kentsel dönüşüm, aktörlerin eylemleri ile şekillenen, aktörler arasındaki iletişim ve etkileşim ilişkileri ile gerçekleşen çok yönlü bir süreçtir.
- Kentsel dönüşümde sürecin başlamasını ve devam etmesini sağlayan yerel yönetim, merkezi yönetim, özel ve sivil kuruluşlar ve kitle örgütleri gibi aktörlerdir. Aktörler örgütlülük ve hareketlilik vb. unsurlarla kendi alanlarında toplumsal dinamikleri şekillendirmekte ve bu bağlamda kentsel politikada yaratabildikleri etki ölçüsünde kentsel dönüşümde etken olabilmektedirler.
- Kentsel dönüşüm süreçleri, dinamik bir yapı gösterirler. Süreçlerde aktörler arasındaki ilişkiler hem aktörlerin hem de kentsel dönüşüm alanının değişim ve dönüşümünü sağlar. Bu durum, kentsel alandan yola çıkarak oluşan sosyal ilişkinin; aktörler arasında yaşanan iletişim ve etkileşimin, fiziksel olarak kentsel alanın dönüşmesini sağlaması olarak açıklanabilir.

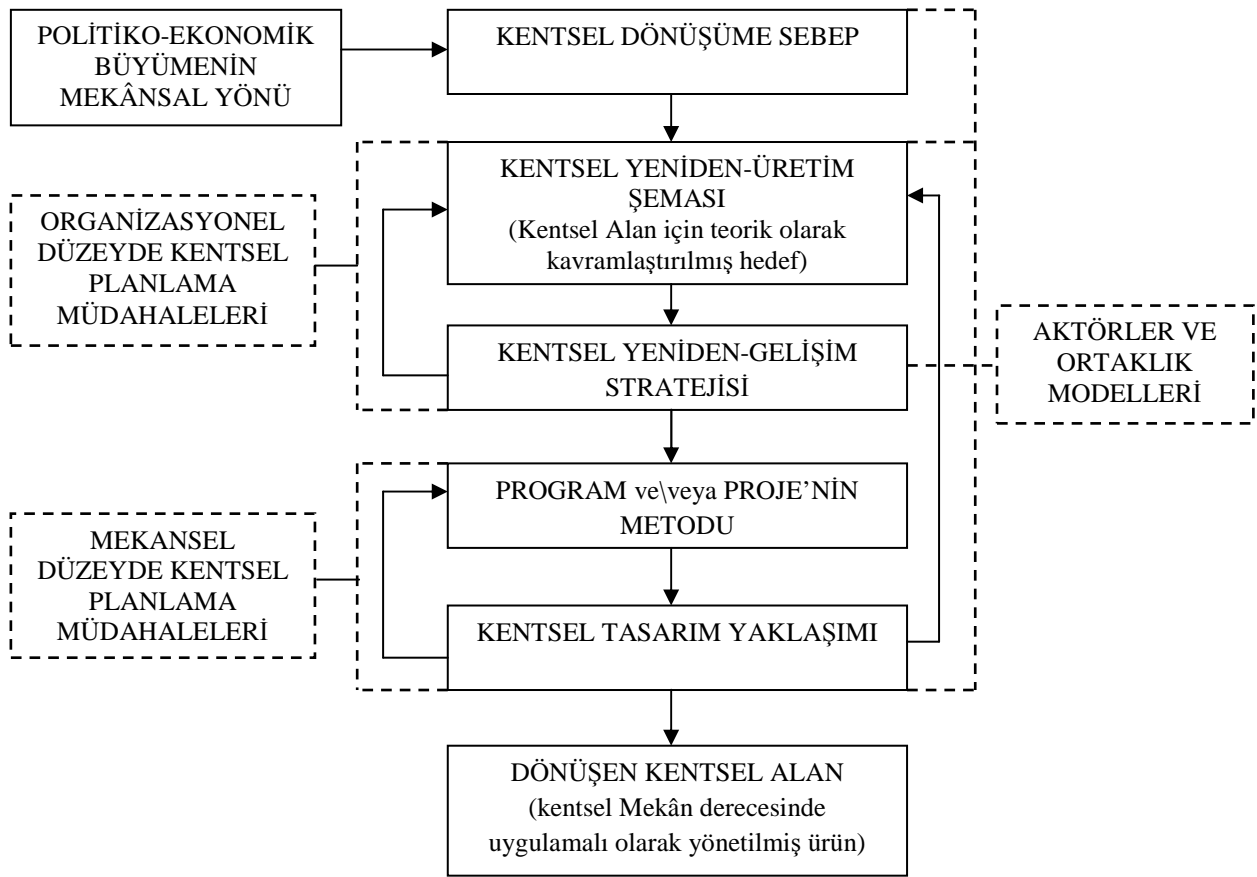
Kentsel dönüşüm, bir süreç olması niteliği ile bu süreci alt evrelere bölerek tanımlayan akademik çalışmalara konu olmaktadır. Kentsel dönüşüm sürecini girdiler ve ürünler olarak tanımlayan Roberts ve Sykes'in İngiltere deneyimlerinden yola çıkarak oluşturdukları model Şekil 5.1'de yer almaktadır. Model, Roberts ve Sykes tarafından yapılan "kentsel dönüşüm" tanımının aynı zamanda şematik ifadesidir. Nitekim modelde dönüşüm alanının ekonomik, sosyal ve fiziksel koşullarının analizi sürecin girdilerini oluştururken, bir vizyon çerçevesinde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm eylemi kentsel alandaki yerel halkın ekonomik gelişimi, alanın fiziksel bağlamda iyileştirilmesi gibi ürünler vermektedir.



Şekil 5.1 Kentsel Dönüşüm Süreci (Roberts 2000).

Süreci tanımlayan ve alt evrelere bölen bir diğer model ise Gürler tarafından tanımlanmıştır. Şekil 5.2’de görülebilen şemaya göre Gürler, süreci organizasyonel ve mekânsal düzey olarak iki temel düzeyde tanımlamıştır. Sürecin organizasyonel düzeyinde kentsel dönüşümün stratejisi belirlenirken (örneğin tarihi koruma stratejisi, MİA stratejisi vb.), mekânsal düzeyde stratejiye uygun programın oluşturulması ile bu programa uygun kentsel tasarımın geliştirilip uygulanması yer almaktadır.

### KENTSEL PLANLAMA VE TASARIM SÜRECİ



Şekil 5.2 Dünya’da Kentsel yeniden-üretim sürecinin sistematik karakteri (Gürler 2003).

Kentsel dönüşüm sürecine ilişkin bilimsel alanda hazırlanmış farklı modeller bulmak mümkündür (Aşık 2007).

## 5.2 KENTSEL ALANLARIN DÖNÜŞÜMÜNDE ETKEN OLAN FAKTÖRLER

Kentsel alanlar karmaşık ve dinamik sistemlerdir. Fiziksel, toplumsal, çevresel, ekonomik ve hatta siyasal ve ideolojik faktörlerin etkisinde değişim ve dönüşüm gösterdikleri gibi, kendileri de birçok değişim dönüşüme neden olabilirler. Kentsel mekândaki değişim ve dönüşümler, kimi zaman mekân ve yaşam kalitesini artırıcı yönde olurken; kimi zaman ise, mekânın ekonomik, toplumsal, çevresel ve fiziksel çökme ve bozulması olarak kendini gösterir. Kentsel dönüşüm bir olgu olarak belirli bir zaman aralığında sürekli gerçekleşmektedir.

### 5.2.1 Küreselleşme

Kentsel dönüşümün başlıca sebeplerinden biri, ekonominin yeniden yapılanması ve dünyaya eklenme biçiminin değişmesidir. Rekabetin ön plana çıktığı bu ortamda bireyler, firmalar, topluluklar ve hatta kentler hayatta kalmaya çalışmaktadır. Rekabet kendini en çok yerel ekonomilerde göstermektedir. Kentler yeni piyasalarda yer almak, devlet yardımlarından, yatırımlarından ve kamu işlerinden daha fazla pay kapmak için yarışmaktadır. Örneğin, günümüzde bir ekonominin canlılığı yenilikçilik kapasitesinin varlığıyla yakından ilişkilidir. Bu yeniliği gerçekleştiren girişimci başarılı olması halinde artık kentin merkezinde kalamaz, büyük bir üretim tesisi haline gelebilmek için çevreye sıçrar. Bir başka örnek merkezi iş alanı (MİA)'dan verilebilir. Günümüzde bir yerelliğin başarılı olabilmesi için dış dünyaya doğrudan eklenmesi gerekir. Bu ise kentte yeni MİA işlevlerinin ortaya çıkması yani merkezde önemli dönüşümlerin yaşanması demektir.

Günümüzde, küreselleşme olgusu, gelişmekte olan ülkeleri ve üçüncü dünya ülkelerini etkisi altında tutmakta ve toplumların ekonomik, sosyal, kültürel yaşamlarını gelişmiş ülkelerin ekonomik amaçları doğrultusunda biçimlendirmeye çalışmaktadır. Dünya ekonomisini elinde tutmaya yönelik hızla etkisini artıran küreselleşme süreci, sonuçları itibarıyla yaşam mekânlarını ve mimariyi, dolayısıyla da kentlerin kimliklerini kaçınılmaz biçimde etkilemektedir. Küreselleşmenin kent mekânı üzerindeki yansıması, mevcut kent mekânındaki değişimler, arsa değerlerinde farklılaşmalarla yeni kentsel süreçlere neden olmakta, buna bağlı olarak, kent mekânında kimi alanların ekonomik değerleri yükselirken, kimi alanlar da yavaş yavaş terk edilerek köhnemeye başlamaktadır. Bu durum, toplumsal tabakalaşmaya ve hareketliliğe de yol açmakta, değerce yükselen alanlarda yeni bir sosyal sınıf yer alırken, bu

sınıfın terk ettiği alanlara da daha alt gelir grubundan, statüsü daha düşük bir sınıf yerleşmektedir. Bu sosyal hareketlilik, şehrin biçimlenişindeki değişimi hızlandırarak, küreselleşmenin kent mekânında yarattığı etkiyi somuta indirgemektedir.

### **5.2.2 Demokratikleşme**

1980'lerde yaşanan ekonomik yeniden yapılanma süreci ile birlikte, yerelin potansiyel ve etkilerinin ekonomi disiplini içinde yarattığı gelişimler yanında, yerel yönetimler de (özellikle gelişmiş batı ülkelerinde) ekonomik ve siyasal özerklikler kazanmaya başlamışlardır. Kentler tarafından kazanılan özerklikler, ilk olarak yarışma kavramını gündeme getirmiş ve kentler arasında özellikle yatırımları ve küreselleşme süreci içinde yer alan sermaye akışlarını çekmek üzere bir rekabet başlamıştır. Bu yarışma, zaman zaman kentlerin ulusal stratejileri bir yana bırakarak kendi stratejilerine ağırlık vermelerine, dolayısıyla kendi kalkınmalarını ulusal kalkınmanın önüne almalarına neden olmuştur. Kimi liberal araştırmacıların kentsel kalkınmanın gerçekleşmesinin ulusal kalkınmaya etkilerinin olumluluğundan bahsetmelerine karşın yarışmada geri kalan ve yarışmadan aslında haberi olmayan kentlerde yatırımların azaldığı, durduğu ve buna paralel olarak da nüfusun dışa doğru hareketlendiği gözlenmiştir. Ancak diğer yandan ulusal stratejilerini yerel gelişimler toplamına endeksleyen ve bu stratejiye yönelik kapsamlı ve yönlendirici makro politikaları ulusal ya da federal düzeyde belirleyen ABD ve son yıllarda İngiltere, Almanya ve İtalya gibi ülkeler sık sık karşılaştıkları durgunluk belirtilerini çoğu zaman yerel gelişmelerin toplamıyla aşmayı başarmışlardır. Geçmiş ülkeler arasında da özellikle G. Afrika'nın ve eski doğu bloğu ülkelerinden bir kısmının son yıllarda bu yöndeki çabaları şimdiden sonuç vermeye başlamıştır. Buna paralel olarak da Avrupa Birliği, son yıllardaki ekonomik gelişme stratejilerini, her ne kadar resmi belgelerinde standartlaşma, homojenleştirme ya da ötekileştirme eğilimleri belirgin olsa da, yerel ve bölgesel ölçekte yapılan çalışmalara dayandırmaktadır.

Devletin kentsel mekâna ve süreçlere yönelik değişen yaklaşım şekilleri karşısında yerel yönetimlerin, diğer bir anlatımla yeni kazandıkları misyon ile yerel devletin tanımı önem kazanmaktadır. Kentsel mekândan çekilerek, hizmet üretimini yerel yönetim yapılarına terk eden devlet karşısında, yerel yönetim yapıları da bu yenileşme ile kaçınılmaz olarak çehrelerini değiştirmiş ve yeniden yapılanma süreci içine girerek kendini mekân üzerinde yeniden konumlandırmaya başlamıştır. Bu tanım gereksinimi karşısında; yerel yönetimler belli bir mekân üzerinde örgütlenmiş, sosyal ilişkiler ve bir süreç olarak ele alınıp, yereldeki

yeni yönetim yapısı tanımlamaya çalışılırsa; yeni yerel yönetim yapılanması üç temel vurgu üzerinden açıklanabilir. Bunların ilki devletin kentsel mekândan çekilmeye başlaması ve yerel yönetim yapıları üzerinden kentsel hizmetlerin üretilmeye başlaması ile açıklanacak olan kurumsal boyut yani yerel kentsel hizmetlerin üretimi boyutu olacaktır. İkinci vurgu ise, kentler üzerinden demokratikleşmenin gerçekleşeceği söylemi arasından sıyrılan kentsel yönetişim kavramı ve bunun yerel yönetim yapıları üzerine etkisini içeren boyut üzerine yapılmaktadır. Üçüncü ve son vurgu ise özellikle gelişmiş ülke deneyimlerinde görülen yerel yönetimin siyasal güçsüzlüğünün durum değiştirmesi ile birlikte yerelin siyasal olarak yönetişim ve hizmet üreticiliği sonucu güç kazanması boyutu olarak ele alınmaktadır.

Yerel yönetimlere ilişkin yeni süreci tanımlama yolunda başka bir vurgu ise yönetişim (governance) kavramı üzerine yapılmaktadır. Yeni kamu işletmeciliği olarak tanımlanan bu değişimin arkasında artık devletin ötesinde bir boyut kazanan yerel yönetim yapılarına referans vardır. Bu yaklaşım içerisinde devlet merkezli birikim stratejilerinin geçerliliğini yitirmesinin, sermaye ve yerel toplulukları içeren biçimde, çok aktörlü bir yönetim yapısına yol açtığı öne sürülmektedir. Bu anlayışa göre, kentlerin kendilerini pazarlamaları geniş katılımlı bir yönetsel yapı ve süreci gerektirmektedir. Bu çerçevede, kent yönetiminde yerel yönetimler ön plana çıkmakta, dolayısıyla kentsel dönüşüm projelerinde daha güçlü aktörler haline gelmektedirler.

### **5.2.3 Hibridleşme (Melez Yaklaşım)**

Kent planlamasının fazlasıyla teknik ve fiziksel bir disiplin olmaktan çıkarılıp, birey merkezli ve geliştirmeci bir yaklaşım haline dönüşmesidir. Bu yeni yaklaşım sosyal akılcılık, sürdürülebilir kalkınma, halk katılımı, bütünleşmiş planlama, kentsel verimlilik ve performans, stratejik planlama gibi yeni yaklaşımları ön plana çıkartmaktadır.

Bu yaklaşıma göre projeler; sürdürülebilir kalkınma ilkesini, kaynakların verimli ve etkin kullanımının sağlanmasını, kararlarının bir bütün halinde değerlendirilmesini, yöresel koşullara uygunluğun sağlanmasını, doğal, tarihi ve kültürel çevrenin ve ekolojik sistemlerin korunmasını, yaşatılmasını ve geliştirilmesini, toplum ve kamu yararının gözetilmesini, sosyal ve ekonomik kalkınmanın sürdürülebilir biçimde sağlanmasını, yaşayanların temel haklarına saygılı olunmasını, karar süreçlerine katılımın gerçekleştirilmesini, sektörler arası uyumun

sağlanması, afet zararlarını azaltan önlemlerin alınmasını, güvenli ve yaşam kalitesini artıran ilkelerin uygulamasını, gözeterek hazırlanmalıdır.

Türkiye’de 1950’lerden bu yana kentleşmenin ve konut sunumunun kendi dinamiklerine bırakıldığı gerçeğinden hareketle ve bugünkü koşulların bundan sonra kendi hallerine bırakılarak devam ettirilmesinin mümkün olmadığı da göz önüne alındığında; sorunu çözme yolunda yapılan her eylem, ortaklıklar, yerel halkın güçlendirilmesi ve etkin katılımının sağlanması, kamunun rol ve sorumlulukları, özel sektörün sürece dâhil edilmesi vb. konulara odaklanmış etkin bir “kentsel politika” oluşturmanın önemine işaret etmektedir. Ancak bu koşullar altında, bir “dönüşüm” sürecinden bahsetmek olanaklıdır. Diğer yandan bu, kentsel dönüşümü bir “imar affı” olarak algılayıp, tanımlamanın sığılığına işaret etmektedir. Dönüşümün çok boyutlu doğası içinde sadece konut alanlarının ıslahı ya da tarihi kent merkezlerinin kurtarılması gibi spesifik konular üzerinde odaklanmak bu süreci tanımlamamaktadır. Bu nedenlerden ötürü, dönüşümün sağlam bir kentsel politika ve stratejik planlama çerçevesinde kurgulanması gerekmektedir (Kütük İnce 2006).

### **5.3 KENTSEL DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE ROL ALAN AKTÖRLER**

Kentsel dönüşüm sürecinde değişime uğrayan kentsel bölge, tarihi bir yerleşme, işlevini yitirmiş bir sanayi alanı ya da pek çok toplumsal ve mekânsal sorunu içinde barındıran bir konut alanı olabilir. Her bir dönüşüm süreci eylemler dizisinden oluşur. Bu eylem dizileri planlı ve çok aktörlüdür. Kentsel dönüşüm süreçlerini farklı kılan, mekânsal farklılıklar ve sözü geçen alanlarda sorunların ekonomik, toplumsal ve mekânsal anlamda çözülmesini gerçekleştiren müdahalelerin yani eylemler dizisinin aktörlere bağlı olarak esnek ve değişime açık olmasıdır. Bu bağlamda, aktörler üzerinden kentsel dönüşümü tanımlayan üç ayırt edici özellik vardır. Bu özellikler aşağıda maddeler halinde verilmektedir.

- Bir yerin (mekânın) doğasını değiştirmeyi ve yerleşik halk ile söz konusu yerin geleceğinde söz hakkı bulunan diğer aktörleri sürece dâhil etmeyi amaçlar.
- Bölgenin özel sorunlarına ve potansiyeline bağlı olarak devletin temel işlevsel sorumlulukları ile kesişen çok çeşitli hedefleri ve faaliyetleri içerir.
- Ortaklığın özel kurumsal yapısı değişkenlik gösterse de, genellikle, farklı paydaşlar (ortaklar) arasında işleyen bir ortaklık yapısı içerir.

Yukarıda tanımlanan özellikler genel anlamda kentsel dönüşüm sürecinde yerel halk ve merkezi yönetimin süreci belirlemedeki rolünün önemine işaret ederken aynı zamanda aktörler arasındaki ortaklık yapısının da süreci farklılaştıracağına işaret etmektedir. Nitekim özellikle gayrimenkul ve turizm esaslı kentsel dönüşüm çalışmalarında özel sektörün belirleyiciliği önem kazanmaktadır (Aşık 2007).

Kentsel dönüşüm projelerinde rol alan aktörler; Kamu sektörü, Özel Sektör, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yerel Halk olarak gruplandırılabilir.

Yerel halk, dönüşüm programlarına meşruiyet, güvenilirlik, yerel bilgi ve aidiyet katar. Güçlü bir sosyal boyuta sahip kentsel dönüşüm süreçlerinde yoğun bir yerel katılımın sergilenmesi önemlidir.

Kamu sektörü; dönüşümü gerçekleştirecek yeterli güce, kaynaklara ve demokratik kontrol meşruiyetine sahip bir aktördür. Yerel yönetim, merkezi yönetim kamu sektörünün bileşenleridir. Bunların yanında üniversite ve yüksek okullar, ekonomik kalkınma kurumları, kamu kurumları, sağlık kuruluşları vb. gibi kurumlar da kamu sektörü aktörleri içinde yer alır.

Özel sektör; kentsel dönüşüm sürecinde ekonomik hedeflere ulaşılmasında tetikleyici güçtür. Farklı özel sektör türlerinin farklı çıkarları, hedefleri ve deneyimleri bulunmaktadır. Özel sektör bileşenleri gayrimenkul geliştirme şirketleri, gayrimenkul yatırım şirketleri veya ortaklıkları, inşaat firmaları, mimarlık firmaları ve bunların yanında emeklilik fonları, sigorta şirketleri olarak tarif edilmektedir. Özel sektör doğrudan kar etmenin yanında farklı amaçlarla da kentsel dönüşüm projelerine yatırım yapabilmektedir. İngiltere’de Adair ve diğ (1999) tarafından kentsel dönüşümde özel sektörün davranışları ile ilgili yapılan araştırmalar bu konuda bazı veriler sunmaktadır. Söz konusu araştırmalar özel sektörün kentsel dönüşüm projelerine yatırım yapmasının temel nedeninin projenin toplam getirisi olduğunu gösterirken, bunların yanında kabul edilebilir oranda risk ve proje kalitesi de projeye katılma kararında etkili olmaktadır. Ekonomik temelli olmayan etkenler olarak ise daha az bürokratik süreç, kamuda şeffaflık politikası ve yine kamu tarafından altyapı yatırımlarının tamamlanmış olması ile dönüşüm alanında mülkiyet sorunlarının çözülmüş olması sayılmaktadır.

Ayrıca, dünyada 1970’ler ile başlayan sanayisizleşme süreci ve 1980’lerle birlikte ağırlık kazanan küreselleşme söylemi kentsel dönüşüm sürecini, geniş uluslararası bağlantıların ve

uluslararası fon kaynaklarının devreye girdiği kentsel dönüşüm projeleri ile tanımlamaya başlamıştır. IMF ve Dünya Bankası gibi küresel güçler, kentlerin statüsünün geliştirilmesi ve dünya küreselleşme sürecine entegre olması amacı ile projelere fon sağlamaktadırlar. Bu kuruluşların yanında alt küresel seviyede yer alan aktörler NAFTA (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması), Avrupa Birliği ve ASEAN (Güney Doğu Asya Ulusları Birliği)'dir.

Gönüllü sektör olarak da adlandırabileceğimiz sivil toplum kuruluşları, çeşitli sosyal hedeflere gönül vermiş, kar amacı gütmeyen kurumlardır. Bunlar çeşitli kaynak ve becerilere sahip yerel, bölgesel veya ulusal ölçekli kuruluşlardır. Gönüllü kuruluşlar, özel bilgi ve yoğun deneyime sahip oldukları özel hizmetleri sunmak için genelde dönüşüm girişimleri tarafından görevlendirilirler. Kar amacı gütmemeleri ve kaliteli hizmet sunma konularındaki becerileri nedeni ile kentsel dönüşüm sürecinde güvenilir aktörlerdir.

Sonuç olarak, kentsel dönüşüm sürecinde, kentin gelişimine ilişkin geliştirilecek kararlarda çok çeşitli aktörler yer almaktadır. Bunlar yukarıda da söz edildiği üzere, uluslar arası fon sağlayan kuruluşlar, yerel yönetim kuruluşları, uluslar arası yatırımları destekleyen özel sektör yatırımcıları ya da yerli sermaye temsilcileri, ulusal ya da yerel seviyede çalışan çok çeşitli sivil toplum grupları, merkezi yönetim ve yerel halktır (Aşık 2007).

#### **5.4 KENTSEL DÖNÜŞÜMDE ORTAKLIKLAR**

Kentsel dönüşüm bağlamındaki ortaklık kavramı ilk olarak İngiltere'de, politik çıkarlar arasında ulaşılan bir uzlaşmaya bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Etkin kentsel dönüşüm stratejilerinin gerçekleştirilebilmesi için kamu ve özel sektör arasında bir ilişkinin kurulması ve yerel halkın doğrudan katılımının gerektiği sonucuna varılmış, buradan yola çıkarak kentsel dönüşümde ilk ortaklıklar kurulmaya başlanmıştır. Kentsel dönüşümde ortaklık kavramı Bailey ve diğ (1995) tarafından "Belirli bir alanın dönüşümüne yönelik üzerinde uzlaşılan bir stratejinin hazırlanması ve denetlenmesi için, birden fazla sektörün devreye giren çıkarları arasındaki koalisyonun mobilize edilmesi." olarak tanımlanmaktadır.

Ortaklıklar özellikle İngiltere'de çok sayıda fon akışına erişim için gerekli bir araç haline gelmiş durumdadır. Bunun yanında, sürdürülebilirlik kavramı kentsel dönüşümde temel ilkelere biri haline gelmiştir. Sürdürülebilir kentsel dönüşümde tüm aktörlerin sürece

katılması, dönüşümün bütünü gözeten, kapsamlı ve koordineli bir eylem olması ortaklıklar sayesinde gerçekleşmektedir. Bir üçüncü etmen olarak da risklerin çok yüksek olduğu dönüşüm girişimlerinde özel sektörün finanse edilebilmesi ve önündeki engellerin kaldırılabilmesi için ortaklıklar gereklidir.

Mackintosh (1992), ortaklıklara yönelik olarak “sinerji yaratılması”, “bütçe artırımı” ve “transformasyon” kaynaklı üç temel neden olduğunu öne sürmektedir. “Sinerji yaratılması”, bilgi ve kaynaklar gibi değerlerin bireysel olarak erişilebilecek olandan daha fazlasını başarmak amacıyla bir araya getirilmesi ile ilgilidir. “Bütçe artırımı” kaynaklara erişim sağlanmasına karşılık gelmektedir. Örneğin birçok Avrupa ülkesinde merkezi hükümetler tarafından verilen dönüşüm fonları yerel halkın ortaklıklara katılması koşuluna bağlanmıştır. “Transformasyon” ise yeni bir oluşum için ortakların bir araya gelmesi ve ilgili herkesin ortak çıkar ve kimliklerini bir araya getirmesini, bunun sonucunda da paylaşılan birçok yeni çıkarın ve ortak kimliğin yaratılmasını ifade etmektedir. Bir başka deyişle kavram, ortakların yenilikçi uygulamaların gerçekleşmesini sağlayacak yeni bir stratejiyi birlikte oluşturmaları sürecini tarif etmektedir (Aşık 2007).

## **5.5 KENTSEL DÖNÜŞÜMDE ORTAKLIK MODELLERİ**

Ortaklık modelleri, kentsel dönüşüm alanına, konuya ve güç ilişkilerine bağlı olarak farklı müdahale tipleri olarak tanımlanabilir. Farklı aktörlerin kentsel dönüşüme yönelik farklı politik ve ekonomik hedeflerle rol almasından ve birbiri ile etkileşiminden kaynaklı olarak farklı modeller ortaya çıkmaktadır. Ortaklıklar akademik yazında üç şekilde sınıflandırılmaktadır.

Bunlardan birincisi kamu sektörü ile kamu sektörü arasında kurulan ortaklıklardır. Hükümet ve yerel yönetim içindeki aktörler ve planlama profesyonellerinden oluşan ortaklık modelidir. Bu model içerisinde yerel yönetimler (Belediyeler) özellikle arazi hizmetleri ile ilgili girişimci (project developer) olarak rol alırlar. Özel sektörün rolü genelde bulunmamakla birlikte bazı ufak inşaat işleri özel sektöre verilebilmektedir. Kontrol tüm süreçte kamu sektöründedir. Bu tür ortaklıklarda genel olarak kamu sektörü mülklerin sahibidir. Kentsel dönüşüm alanında tipik bir örnek olarak konut alanlarının köhneleştiği durumlarda, orada yaşayanların düşük gelir düzeylerinden, alanın konumundan, zayıf kalan emlak piyasasından ötürü piyasa güçleri devreye girememekte; bu durumda da kamu yatırımlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu

yatırımları bu alanın ıslah ve modernize edilmesi için kullanılmaktadır. İngiltere son yıllarda bu ortaklık tiplerinde kentsel dönüşüm alanına özgü bütçelendirme, alana özel komiteler ve yerel planlar oluşturulması amacı ile kamu kurumları arasında Yerel Kamu Hizmeti Sözleşmeleri (Local Public Service Agreements) gibi araçlar kullanmaya başlamıştır. Kamu-kamu ortaklıklarındaki en büyük risklerden biri kamu sektöründeki bürokrasinin tüm dönüşüm süreci üzerinde hâkimiyet kurarak yerel halka kendi çözümünü dayatması olarak görülebilir. Bir diğer önemli risk de kamu sektörünün piyasalardaki dalgalanmalara karşı hazırlıksız olmasıdır.

İkincisi kamu sektörü ile özel sektör arasında kurulan ortaklıklardır. Her iki sektörden aktörler ile yarı kamusal temsilcilerden oluşur. Bu ortaklık modeli en etkin, verimli ve dengeli ortaklık modeli olarak günümüzde kabul görmektedir. Model içerisinde iki alt kategori tanımlanmaktadır. İlki yapım hakkı değişkeni (building claim variant) , ikincisi ise ortak girişim değişkeni (joint enterprise variant) olarak adlandırılmaktadır. İlkinde inşaat sürecinin uzun zaman alması nedeni ile ilgili taraflar projenin belli bir bölümü için tam sorumluluk alırlar ve daha sonra diğer tarafa devrederler. Bu değişken özellikle ekonomik riskleri azaltmak için özel sektör tarafından kullanılmaktadır. “Ortak girişim değişkeni”nde hem kamu kesimi hem de özel sektör projenin tamamı için birbirine bağlıdır. Kazançlar ve kayıplar önceden belirlenmiş hükümlere göre paylaşılır. Genelde her iki taraf da projenin özel amacı için oluşturulmuş olan bağımsız birer şirket ile projeye katılırlar.

1980’lerde İngiltere’de gerçekleşen dönüşüm projelerinde kamu-özel sektör ortaklıkları özellikle dönüşüm gerçekleştirilen alanlardaki mülkiyet sorunlarını çözmek için kullanılmıştır. Kamu bu ortaklıklarda kentsel dönüşüm alanındaki mülkiyet sorunlarını çözmüş ve alan için master planlar oluşturmuştur.

Günümüzde de bu ortaklıklar ile özel sektör, değişime konu alanlarda yaşayanlarla yani yerel halk ile anlaşma konusunu kamu sektörüne bırakmaktadır. Kamu sektörü arazi sahibi olduğu durumlarda özel sektör ile anlaşarak bir yandan projenin finansman sorununu çözmekte diğer yandan ise sosyal kazanımlar gerçekleştirebilmektedir. Ayrıca kamu-özel sektör ortaklıklarında kamu sektörünün oluşturduğu vizyon, ardından bu vizyona uygun üretilen planlar özel sektör finansörleri için projeye katılım konusunda katalizör işlevi görmektedir.

Bu tür ortaklıklarda en büyük risklerden biri ortaklığın zamansal olarak sınırlı olması ve dönüşümün kendi kendini sürdürebilir kılması için gereğince uygulanmadan sona ermesidir. Özel sektör açısından da piyasaların sürekli dalgalanma eğiliminde olması ortaklığı özünde riskli hale getirirken kısa vadeli ortaklıklar yerine uzun vadeli ortaklıkların kurulması daha avantajlı olarak görülebilir.

Bu ortaklıklardan üçüncüsü ise özel sektör ile özel sektör arasında kurulan ortaklıklardır. Yüklenici firmalar, finansörler, mülk sahipleri, alanın yeni olası kullanıcıları ve yarı-kamusal temsilcilerden oluşan ortaklıklardır. Genelde bu tür ortaklıklarda belirli bir projenin geliştirilmesi ile ilgili tüm kontrol özel bir şirkete aittir. Bununla birlikte uygulama imar planı vb. gibi konularda yasal bir kamu kontrolü bulunmaktadır. Dönüşüm gerçekleştirilecek alanda mülkiyet açısından sınırlayıcı faktörün olmadığı veya çok az olduğu durumlarda bu tür ortaklıkların tercih edildiği görülmektedir. Örneğin kışla veya hastane alanı olarak kullanılmış bir bölgenin kullanıcı tarafından boşaltılarak dönüştürülmek istenmesi bu duruma örnek verilebilir. Bu tür alanlarda değişimin itici gücü genelde ıslah edilerek uygun hale getirilmiş bir arazi, güçlü bir emlak piyasası, alanı cazip hale getiren imar durumu veya yeni altyapı olanakları olmaktadır.

Özel sektör-özel sektör ortaklıklarında düzenleyici rolündeki kamu sektörünün şeffaflık faktörü ile bu tür ortaklıklara destek vermesi önemli bir noktadır. Tersine durumlarda alanın planlanmasında söz sahibi olan kamunun yüklenici firmalara fazla imar hakkı tanınması ya da haksız rekabete yol açabilecek ek olanaklar sunması özel sektör-özel sektör ortaklıklarına toplum nezdinde güvenirliliği azaltmaktadır. Bir diğer risk ise aşırı bürokrasinin müteahhit firmalar üzerinde aşırı yük oluşturup, sürenin uzamasına neden olmasıdır. Bu tür durumlarda devingen piyasa koşulları da göz önünde bulundurulduğunda müteahhit firmaların zarar etme olasılığı artmaktadır. Bu riske karşılık farklı yasal düzenlemelerin kamu sektörü ile daha bütünleşmiş bir sisteme sahip olması özel sektör-özel sektör dönüşüm ortaklıklarına süreç içerisinde yardımcı olabilir.

Kentsel dönüşüm alanında akademik yazında ortaklıkların sınıflandırılmasında yer alan bir başka sınıflandırma sisteminde ise yukarıda yer alan üç ortaklık modeline dördüncü bir model olarak “Kamu Sektörü-Özel Sektör-Yerel Halk Ortaklıkları” eklendiği de görülebilmektedir. Bu sınıflandırma sisteminde özellikle İngiltere’de konut alanlarındaki çoğu dönüşüm deneyiminden yola çıkarak dördüncü modelin eklendiği görülmektedir (Hague 2004).

Dördüncü modele atfedilen önem dönüşümde itici gücün yerel halk olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Üçlü model sınıflamasında yerel halk ve toplumun dönüşümden etkilenebilecek diğer paydaşları her modelde bir aktör olarak yer alabilirken dörtlü model sınıflamasında “Kamu sektörü-Özel Sektör-Yerel Halk Ortaklıkları” modeli ile yerel halka ve toplumdaki paydaşlara daha belirleyici bir rol verilmektedir. İngiltere’de böyle bir ortaklık tipinin gelişmesinde yerel halkın sürece aktif olarak katılması ve özellikle mahalle yenileme programlarında mahallenin geleceğine ilişkin müzakerelerde karar verici taraf olması ve uygulamalara katılması büyük rol oynamaktadır. Söz konusu ortaklık tipindeki risklerden ilki ortaklığın başarısının karşılıklı güvene ve yazılı olmayan bilgi ve birikimin paylaşılmasına olanak veren ağların iyi kurulmasına bağlı olduğu olgusudur. Diğer bir risk ortaklığın pek fazla bir şeyin yapılamadığı ve fonların yetersiz kaldığı bir konuşma yığını bütününe indirgenme olasılığıdır. Özel sektör bu ortaklıklarda genel olarak dönüşümün piyasadan bağımsız olan yönleri ile fazla ilgilenmemektedir. Ortaklıklarda da yerel halk bağlamında kimin temsil edilip kimin edilemediği bir başka risktir. Kamu sektörü bu ortaklık modelinde de asal konumdaki planlayıcı, düzenleyici ve arabulucu olarak yukarıda sıralanan riskleri minimize etmede başat aktördür (Aşık 2007).

## 5.6 FİNANSMAN MODELİ

Dönüşüm projelerinde önemli bir diğer etken ise, finansmandır. Çoğu dönüşüm projesi kamulaştırma maliyetinin yüksekliğinden ötürü hayata geçirilememektedir. Bu problem yüzünden belediyeler kendi kendini finanse eden projeleri benimsemiştir. Örneğin, Eski Altındağ Kentsel Dönüşüm Projesi’nin bir ayağı olan Aktaş-Atilla Projesi’nde kamulaştırma yerine, projede yurt ve benzin istasyonu önerilerek konutlar için finansmanın sağlanması amaçlanmıştır. Bentderesi Kentsel Dönüşüm Projesi’nde de, Bentderesi dolmuş durakları üzerinde yapılacak ticaret merkezinin projenin finansmanında kullanılması benimsenmiştir. Aynı şekilde Şentepe Kentsel Dönüşüm ve İyileştirme Projesi de kendi kendini finanse edebilecek bir proje olarak tasarlanmıştır.

Hacıbayram Kentsel Dönüşüm Projesi ise, kendi kendini finanse edebilecek bir proje olarak tasarlanmamıştır. Kaynaklar doğrudan bütçeden gelecektir. Projenin finans yükünü hafifletebilmek için özellikle istimlak konularında proje içi ve dışı takas modelleri geliştirilmiştir.

GEÇAK projesinde kooperatifler bir inşaat firması ile anlaşarak inşaat alanını paylaşmışlardır. Belediyenin hiçbir müdahalesi olmamıştır. Diğer bir ifadeyle, finansmanın sağlanması tümüyle halka bırakılmıştır. Aynı şekilde Kalaba Vadisi ve Çevresi Kentsel Dönüşüm Projesi'nde de belediye plan yapımı dışında finansmana katılmamış, finansmanı tümüyle halka bırakmıştır. Bu tip projelerde ya proje sonunda oluşan ranta arsa sahipleri ortak edilerek kamulaştırma bedelleri ödenmekte, ya da özel girişimciler sürece dahil edilmektedir. Zafertepe'de ise, her türlü planlama, mimari ve mühendislik projeleri, malzeme araç ve gereçler, işgücü kooperatif uzmanlarınca sağlanmıştır.

Bu yöntemler dışında, bazı belediyeler dış kaynaklı kredi sağlama yolunu tercih etmiştir. Örneğin, Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesi'nde belediye yönetimi, bir dizi proje ile birlikte yurt dışında tahvil ihracı gerçekleştirerek finansmanı sağlamıştır. Amaç, ilk etabın tahvil kaynağı ile gerçekleştirilmesi, daha sonra gelir getirici yatırımların pazarlanması sonucunda borcun ödenmesi ve diğer etaplardaki yatırımların da piyasa koşullarında cazip hale getirilmesidir.

Portakal Çiçeği Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesi'nde proje yatırımları, mekânsal konum avantajı ile piyasa koşulları içinde, "kat karşılığı" yöntem ile gerçekleştirilmiştir. Arsa sahiplerinden gerek belediye, gerekse şahısların, proje yatırımları için kaynak ayırmamaları, proje geliştirme maliyetinin girişimci tarafından sağlanması, yaratılan değerın arsa hisseleri oranında mülk sahipleri tarafından paylaşılması projenin temel ilkeleridir.

İncelenen örnekler göstermiştir ki; proje finansmanı, genellikle yeterli proje fon ve kredi sistemi olmaması nedeniyle, gayrimenkul veya rant odaklı proje geliştirme ile sağlanmaktadır. Ayrıca, dönüşüm projelerinin finansmanında projenin süresi de önem kazanmaktadır. Belediyeler, uzun erimli projelerden ziyade kısa erimli projeleri tercih etmektedir. Bu sebepten dolayı, yüksek rant sağlayabilecek kentsel alanlar dönüşüm projelerinin kısa sürede gerçekleşmesini sağlama başarısından ötürü öncelik arz etmektedir (Kütük İnce 2006).

## **5.7 KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJELERİ VE İMAR PLANLARI**

5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Korunması Hakkında Kanununun 1. maddesine göre, Kanunun amacı; yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu

bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilmesi, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır.

Ancak maddede geçen, "konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması" yönündeki düzenleme, mevcut imar planlarının tanınmaması anlamına gelebilecek midir? Diğer bir ifade ile, yapılacak projelerde mevcut imar planına uygun hareket etme zorunluluğu bulunmayacaktır.

Ayrıca, söz konusu maddede projeler ve projelere konu bölge için geçerli olan imar planları arasında bir ilişkinin bulunduğu belirtilmemiş, hatta 5366 sayılı Kanun'da yer alan diğer düzenlemelerde bu ilişkilerden hiçbir şekilde bahsedilmemiştir. Bu nedenlerle, yapılacak kentsel dönüşüm projelerinde projeye konu bölge için tesis edilen imar planlarında getirilen düzenlemelere riayet etme zorunluluğu bulunmamakta olduğu düşünülebilir.

Öncelikle, maddede belirtilen özellik arz eden bölgelerde yapılması gereken imar planı koruma amaçlı imar planı olacaktır. Zira, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 3.maddesinin 8. bendinde, koruma amaçlı imar planları; belirlenen sit alanlarında, alanın etkileşim-geçiş sahasını da göz önünde bulundurarak, kültür ve tabiat varlıklarının sürdürülebilirlik ilkesi doğrultusunda korunması amacıyla arkeolojik, tarihi, doğal, mimarî, demografik, kültürel, sosyo-ekonomik, mülkiyet ve yapılaşma verilerini içeren alan araştırmasına dayalı olarak; hali hazır haritalar üzerine, koruma alanı içinde yaşayan hane halkları ve faaliyet gösteren iş yerlerinin sosyal ve ekonomik yapılarını iyileştiren, istihdam ve katma değer yaratan stratejileri, koruma esasları ve kullanma şartları ile yapılaşma sınırlamalarını, sağlıklaştırma, yenileme alan ve projelerini, uygulama etap ve programlarını, açık alan sistemini, yaya dolaşımı ve taşıt ulaşımını, alt yapı tesislerinin tasarım esasları, yoğunluklar ve parsel tasarımlarını, yerel sahiplilik, uygulamanın finansmanı ilkeleri uyarınca katılımcı alan yönetimi modellerini de içerecek şekilde hazırlanan, hedefler, araçlar, stratejiler ile plânlama kararları, tutumları, plân notları ve açıklama raporu ile bir bütün olan nazım ve uygulama imar plânlarının gerektirdiği ölçekteki plânlar şeklinde tanımlanmıştır.

5366 sayılı Kanununun 1. maddesindeki düzenleme açısından bakarsak ise, bu maddenin yeni bir imar planlaması yapılmasına ilişkin düzenleme getirmemekte olduğu, kültür ve tabiat

varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarından bahsetmek sureti ile mevcut imar planlarına atıf yapmaktadır. Diğer bir ifade ile, söz konusu düzenleme, mevcut imar planlarına uygun projeler yapılmasını gerektiğini belirtmektedir.

Nitekim Kanunun tüm düzenlemeleri değerlendirildiğinde, yapılacak kentsel dönüşüm projeleri ile koruma amaçlı imar planlarındaki gibi parsellerin işlevlerini belirleme amacı güdülmemiştir.

Bu durum karşısında, kentsel dönüşüm projelerinin belirlenen bölge ve koruma alanlarında münferit bazda uygulama yapacağı ve imar planında belirlenen ilkelere uygun bir şekilde konut, ticaret vs. donatı alanları oluşturacağı anlaşılmaktadır.

Aksi durumda, diğer bir ifade ile, tesis edilen imar planında öngörülmeyen durumları mevcut kılacak kentsel dönüşüm projesi varlığı halinde, projenin hukuka aykırı olduğundan bahsetmek gerekecektir. Nitekim Danıştay'da çeşitli kararlarında, mevcut imar planlarında öngörülen amaca aykırı olarak yapılan uygulamaların hukuka aykırı olcuğunu açıkça zikretmiştir.

Kaldı ki, Danıştay'ın imar uygulaması yapılabilmesi için mutlaka uygulama imar planı bulunması gerektiği yönündeki görüşünün, kıyasen bu durumda da uygulanabilmesi mümkündür. Diğer bir ifade ile, koruma alanlarına ilişkin uygulamaların ve bu uygulamaları konu alan projelerin yapılabilmesi de, koruma amaçlı imar planlarının varlığına ve yapılacak uygulamaların hukuka uygunluğu da söz konusu planlardaki düzenlemelere uygun olmasına bağlı olacaktır.

Diğer bir yandan, 5366 sayılı Kanunun 1. maddesinde yer alan, "konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması" yönündeki düzenleme, "bölgeleme" kavramını çağrıştırmaktadır. Zira bölgeleme, yapıların karakteri, kullanımı, yükselti ve yoğunlukları ile ilgili olup, kullanım bölgelemesi, bir kentte konut, sanayi, yeşil alan, ticaret, sosyal donatı gibi çeşitli ihtiyaçlar için farklı yerlerin gösterilmesidir. Bu durumda yine kıyasen, bölgeleme için geçerli olan imar planlarına göre kullanılan bir yetki olma özelliğinin maddede yer alan bu yetkiye ilişkin olarak da geçerli olması gerekmektedir.

5104 sayılı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu bakımından ise, Kanunun 3. maddesinde de belirtildiği üzere, Kanunun konu aldığı bölge için ayrı bir nazım imar planı yapılacaktır. Kentsel dönüşüm projesinin alan sınırları içerisindeki taşınmazlar da aynı madde gereğince öngörülen plana tabi olacak, dolayısıyla yapılacak uygulamalar da plan doğrultusunda gerçekleşecektir.

Tüm bu düzenlemeler sonucunda, kentsel dönüşüm projelerinin mevcut imar planına uygun şekilde hazırlanması gerekliliği, aksi durumun projeleri hukuka aykırı kılacağı ortaya çıkmaktadır (Üstün 2009).

## **5.8 KENTSEL DÖNÜŞÜM SÜRECİNDE HALKIN KATILIMI**

Katılım, "bireylerin kendileriyle ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında, bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilebilmesi" olarak tanımlanmaktadır.

Ayrıca, katılım, "Bireylerin kamu yönetiminin yetki ve görev alanına giren konularda söz sahibi olmaları" ve "Bireylerin çeşitli yol ve yöntemlerle kamu hizmetlerini yürütmekle görevli kamu kuruluşlarının karar ve uygulamalarını etkilemelerine ve bunların sorumluluğunu bir ölçüde üstlenmelerine olanak sağlayan olgu" olarak da tanımlanmıştır (Yalçındağ 1996).

### **5.8.1 Halkın Katılımının Önemi**

Kentsel dönüşümün amacı, dönüşüme konu bölgeyi yaşanabilir kılmak, yaşam koşullarını iyileştirmektir. Bu amacın sağlanabilmesi için ise, bireylerin yaşamlarını zorlaştıran koşulları öğrenmek gerekmektedir. Halkın katılımının ise, bu noktada fayda sağlayacaktır, zira çevreyi etkileyen sorunlarla her gün karşılaşan ve bu sorunları en iyi bilenler o yerde yaşayanlardır.

Kentsel dönüşümde, kentin zengin içeriğinin barındırdığı farklı güç yapıları ve dinamik ilişkilerinin değerlendirilmesi gerekmektedir; zira, planlama sürecinin başarısı, planlama işlevini taşıyan tüm kurumların ve farklı toplumsal grupların aralarında sağladıkları ortalıklar ve uyum sürecine bağlıdır.

Nitekim Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı (HABITAT II)'nda konut ve yerleşim politikalarının ana ekseninde sivil toplum yer almış; temel hedeflere ulaşabilmek için yeni bir yönetim anlayışı, katılımcılık gibi bazı araçlar benimsenmiş, geniş tabanlı katılımın sağlanabilmesi amacı ile yerel yönetimler, hükümet dışı kuruluşlar, sivil toplum örgütleri gibi tüm aktörlerin katılımının önemi vurgulanmıştır.

Ayrıca, kentsel dönüşümünden beklenen faydanın sağlanması, halkın bu projeleri benimsemesine bağlıdır. Diğer bir ifade ile, gerçekleştirilen uygulamaların benimsenmesi, çok sayıda kişiye hizmet vermesi ve uzun süreli kullanılmasında halkın tasarım ve planlama sürecine katılması önem taşımaktadır.

Nitekim bir kararın uygulanabilmesi o karara bireylerin direnmemesi ile mümkün olup, toplumun direnmemesi için de o karara bireylerin doğrudan ya da dolaylı katılımı gerekmektedir. Diğer bir ifade ile, halk, projenin katılım sürecinde rol oynamadığı sürece, sahiplenme gerçekleşmeyecek ve projeden etkili bir sonuç alınamayacaktır.

Örneğin, ABD'nin New Heaven kentinde 1950'lerin sonu ve 1960'lar arasında uygulanan kentsel yenileme çalışmalarının bitiminde kent merkezinde sokak isyanları başlamış olması, yapılan çalışmanın başarısız olduğu şeklinde yorumlanmıştır. Nitekim bu yoruma dayanak olarak da dönüşümden doğrudan etkilenecek bireylerin; siyahların, etnik azınlıkların ve yoksullar gibi kesimlerin yenileme çalışması esnasında görüşlerinin alınmaması gösterilmiştir.

Benzer bir durum da, Barselona kentinde yürütülen kentsel dönüşüm amaçlı planlamalarda ortaya çıkmıştır. Proje katılım ilkesine yer vermesine rağmen, süreç içerisinde büyük tepki almış, bölge halkı tarafından desteklenmeyen bu proje gerçekleştirilmiştir. Bu durum ise, Barselona'nın kentin soylulaştırılmasına neden olmuş, sadece turistlerin, sanatçıların ve nitelikli işgücünün bulunduğu bir kent haline dönüşmesine neden olmuştur.

Kısaca, halkın katılımının tam olarak sağlandığı plan ve projelerin, uygulanması kolaylaşacak, bu plan ve projeler yerel topluluklarca benimsenecek ve uygulama yüksek oranda başarılı olacaktır. Yerel grupların/halkın katılımı, demokratik katılım sürecini gerçekleştirebileceği gibi, kaynakların iyi kullanımını, hedeflerin daha doğru seçilmesini, davaların azalmasını sağlayabilecektir.

Bu hususların yanı sıra, halkın düşüncelerinin öğrenilmesi ve değerlendirilmesinin aslında anayasal bir zorunluluk olduğu da ifade edilmektedir.

Anılan nedenlerle, kentsel dönüşüm, tüm toplumsal aktörlerin; yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin, sivil toplum örgütlerinin, özel sektörün ve halkın katılımı içeren etkin bir yönetim anlayışını gerektirmektedir.

Ancak, halkın katılımı ilkesinde bahsedilen halk, sadece kentsel dönüşümüne konu alanda yaşayan halk olmayacak, bu projeden doğrudan ve dolaylı olarak etkilenecek kişiler hatta tüm kentli dahi olabilecektir (Üstün 2009).

### **5.8.2 Halkın Katılımına Yer Veren Düzenlemeler**

Katılım konusunu doğrudan doğruya düzenleyen bir kanun bulunmamakta olup, yürürlükte bulunan kentsel dönüşüm proje ve uygulamalarına ilişkin mevzuatta halkın katılımına yer veren düzenlemeler açık bir şekilde sadece 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun'da ve bu Kanunun Yönetmeliğinde bulunmaktadır.

Belediye Kanununun 20. maddesinde öngörülen meclis toplantılarının halka açık olmasına ilişkin düzenleme de, halkın kentsel dönüşüm proje ve uygulamalarından haberdar olmasını sağlasa da, halkın toplantılarda konuyla ilgili görüş bildirememesi, öneri sunamaması, halkın bu toplantılara gerekli ilgiyi göstermemesi nedenleri ile tam anlamı ile bir katılım sağlayamadığı ifade edilebilir.

Belediye Kanununda yer alan, kentsel dönüşüm projelerine halkın katılımını sağlayabilecek diğer kurumlar ise, Belediye Kanununun 76. maddesinde düzenlenen "Kent Konseyi", ve 77. maddesinde düzenlenen "Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım"dır. Ancak, kent konseylerinin sistematik bir uygulama olmayışı, sadece örgütlü gruplara yer vermesi ve dolayısıyla örgüt halinde bulunmayan bireylerin katılımını sağlayamadığından, sadece bu kuruma başvurulması halinde etkin bir katılımdan bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Kaldı ki, Kanun'da bu kurumun kuruluş amacı ve nasıl çalışacağı, bireylerin kararlara ve uygulamalara nasıl katılacağı ve bilgilendirmenin nasıl yapılacağı açıkça düzenlenmemiştir (Üstün 2009).

### **5.8.3 Halkın Katılımının Sakıncaları**

Halkın katılımının önemi muhakkak ise de, halkın karar alma sürecinde hakim konumda olması sakıncalıdır. Zira kentsel dönüşümde katılımcıların kamu yararından uzaklaşarak bireysel yararların düşünmesi ve dönüşüm gündemini oluşturanların çıkar sağlama amacı ile hareket ederek hayal kırıklıkları yaşatması mümkündür.

Kamu görevlilerinin kamuoyuna karşı sorumluluğu bulunmasına rağmen, seçmenlerin bu yönde bir yükümlülüklerinin bulunmayışı, seçilmiş karar vericilerin daha bilgili ve donanımlı olması ve bireylerin yeterli uzmanlığa sahip olmayışı en etkin ve faydalı kararın alınmasını engelleyebilecektir. Nitekim arsa spekülâtörlerinin, kentin gelişme yönlerini kent planlarının belirlemesini engelleyerek, kendi isteklerine göre belirlemeleri sonucu, kentin düzenli gelişmesi mümkün olmamaktadır.

Aynı şekilde, sivil toplum örgütlerinin de kentsel dönüşüm faaliyetlerinde tamamen söz hakkı sahibi olması da uygun olmayacaktır. Zira sivil toplum örgütlerinin kişilere bağlı kalması, belirli kişi veya görüşlerin paralelinde çalışıyor olması, kentsel dönüşüm faaliyetlerinde çıkarıcı bir anlayışın egemen olmasına da neden olabilecektir.

Bu hususun yanı sıra, örgüt yöneticileri ile üyeleri arasında bir kopukluğun varlığı, bireylerin ezilmesine ve idarenin yanılmasına neden olabilecektir. Ayrıca, uzmanlık isteyen ve teknik bilgi gerektiren konular hakkında halkın yanlış kararlar vermesi de, beklenen faydanın sağlanmasına engel olabilecektir.

Anılan nedenlerle, vazgeçilemeyecek hedefler korunduktan sonra, halka söz hakkı verilmesi sağlanmalıdır. Katılımcılar ile yerel yönetim görevlilerinin değerleri arasında çatışma olması halinde ise, halkın görüşü tamamen göz ardı edilmemeli, bu sorunun atlatılması için görevlilerin kentlilere karşı daha duyarlı olması gerekmektedir.

Halkın haksız tepkilerinin haksızlığı halka anlatılmalı, ilgili idareler kendi girişimleri ile başlatılan katılım programlarında gerçekten katılımdan yana bir anlayış sergilemeli, bu süreci göstermelik bir süreç olarak değerlendirmemelidir.

Ayrıca, katılımda ortaya çıkabilecek diğer bir sakınca da, yerel katılım sırasında ekonomik bakımından güçlü olanların istediklerini siyasetçilere kabul ettirmesidir. Bu durumda ise, yaşlı, emekli, işsizlerin oluşturduğu kesimin düşük pazarlık gücüne sahip olması ve toplumun eşit olarak temsil edilmemesi söz konusu olacaktır (Üstün 2009).

## BÖLÜM 6

### KUZEY ANKARA KENTSEL DÖNÜŞÜM VE GELİŞİM PROJE ALANI

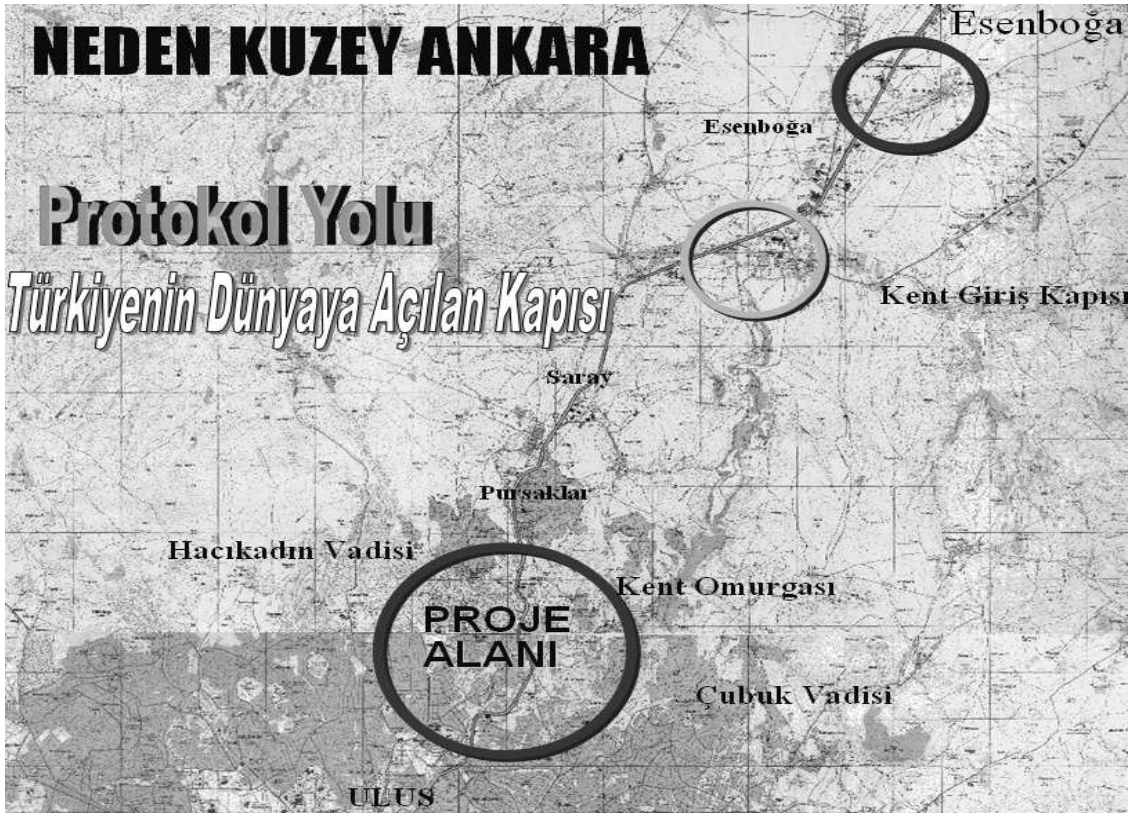
Değişen kent dinamiklerine bağlı olarak, Dünya’da hızla önem kazanan kentsel dönüşüm projeleri, 1990’lardan itibaren Türkiye gündemine de girmiştir. Şekil 6.1’de de görüleceği üzere kentsel dönüşüm projelerinin yapılması, değişim yapılan alanların, fiziksel ve sosyal mekânda farklılaşmasına neden olmaya başlamıştır. Bu sebepten ötürü, tez kapsamında kentsel dönüşümün fiziksel ve sosyal mekâna etkisi ile proje detayları, kentsel dönüşüm projeleri arasında özel bir yere sahip olan, sınırları 5104 sayılı yasa ile belirlenmiş, 1583 ha. alan kaplayan “Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi” dâhilinde incelenmiştir.



Şekil 6.1 Proje alanının eski ve yeni durumu.

## 6.1 KUZHEY ANKARA KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJESİNİN AMACI

Şekil 6.2 de görüldüğü gibi Kuzey Ankara Kent Girişi Ankara'yı Esenboğa havaalanına bağlayan en önemli arterlerdendir. Yolun her iki tarafı da Ankara kent merkezine kadar gecekondulu işgalindeydi. Ankara'nın başkent olması dolayısıyla Türkiye'nin dünyaya açılan kapısı olarak özellikle dış ülke temsilcileri, yabancı devlet konukları ve turistler tarafından da yoğunluklu olarak kullanılan bu yol aynı zamanda ülkemize gelen yabancı misafirler üzerinde kötü bir ilk izlenim bırakmaktadır. 21. Yüzyıla girdiğimiz ve AB üyeliğimizin gündemde olduğu bu yıllarda ülkemiz ve başkent Ankara'mız hakkında olumsuz düşüncelere kapılmaktaydı. Yıllardır gündemde olan bu proje 2004 yılı itibari ile 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanununun çıkmasıyla başlamıştır.



Şekil 6.2 Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesinin Ankara'ya göre konumu.

Şekil 6.3'te de görünen bu çarpık ve kaçak yapılaşmalar, Ankara'nın kuzeyinde, Keçiören ve Altındağ ilçe sınırlarının kesiştiği bölgede ve özellikle de havaalanı protokol yolu güzergâhında kendini belirgin olarak göstermiştir.



Şekil 6.3 Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Alanı uygulama öncesi görünümü.

Ülkemizde kentleşmenin çözümlenememiş ve kanayan yarası olan bu sorunlar karşısında Türkiye’de ilk kez yapılan bir uygulamayla Devlet tarafından T.B.M.M.’ de bu konuda bir kanun çıkarılmıştır.

Son yıllarda kentsel dönüşüm başlığında çıkarılan ilk yasa 5104 sayılı “Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu” dur. Bu özel kanunun amacı, Ankara’nın Kuzey Ankara girişi olarak nitelendirilen ve çevresini kapsayan alanların (Protokol Yolu’nun Pursaklar’dan başlayarak Hasköy girişine kadar olan kesimi) kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sağlanması ile kentsel yaşam düzeyinin yükseltilmesi olarak tanımlanmıştır.

## **6.2 KUZAY ANKARA GİRİŞİ KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJESİ KANUNU**

Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu, Kuzey Ankara Kent Girişi Esenboğa Protokol Yolu ve çevresindeki alanlarda yürütülecek kentsel dönüşüm projesini konu almaktadır. 5104 sayılı Kanun ile söz konusu alanda yürütülecek projede yetkililerin kimler olduğu, proje yönetimin esasları ve projenin gelir ve finansmanı özel olarak düzenlenmiştir.

5104 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hallerde ise, 3194 sayılı imar Kanununun ilgili hükümlerinin uygulanacağı, Kanun uyarınca yapılacak satışların 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu uyarınca yapılacağı Kanun'un 8. maddesinde hüküm altına alınmıştır.

5104 sayılı Kanun ile, Ankara'nın kent omurgasını, ulusal ve uluslararası giriş kapısını oluşturan ve tarihsel kimliğini yansıtan Kuzey Ankara Kent Girişi Esenboğa Protokol Yolu ve çevresindeki alanları, Başkent'in simgesi ve modern bir yerleşim yeri haline getirecek proje için gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması amaçlanmaktadır.

Nitekim anılan bölgenin Ankara'nın kimliğini simgesel olarak belirlemekte, kenti temsil niteliği bulunmakta olduğu ve bu bölgede yaşayanların büyük bölümünün kentsel altyapı hizmetlerinden de yararlanamadığı göz önünde bulundurulursa, söz konusu sorunların acilen giderilmesi için bu bölgenin kentsel dönüşüme konu yapılması gerekliliği açıkça ortadadır.

5104 sayılı Kanun'un Genel Gerekçesinde, bu tür özel projelerin süratle geliştirilmesi ve uygulanmasının ancak, ilgili kurum ve kuruluşların yetki, görev ve koordinasyonunun, projenin özelliklerine göre özel olarak belirlendiği hukuki düzenlemeler ile mümkün olduğu belirtilerek, bu bölge için özel düzenleme yapılmasının amacı ortaya konmuştur.

5104 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Kanunun amacı, "*Kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sağlanması ile kentsel yaşam düzeyinin yükseltilmesi*" olarak ifade edilmektedir.

5104 sayılı Kanun'un kapsamı ise, 2. maddede belirtilmiştir: "*Bu Kanun, ekli 'Protokol Yolu Sınır Krokisi'nde gösterilen Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi alan sınırları içindeki her tür ve ölçekteki planlar, inşa edilecek resmi ve özel her türlü yapı, altyapı ve sosyal donatı düzenlemeleri ve kamulaştırma işlemleri ile Projenin amacına uygun gerçekleştirilmesine yönelik usul ve esasları kapsar*" .

### **6.3 KUZHEY ANKARA GİRİŞİ KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJESİNİ GEREKTİREN NEDENLER**

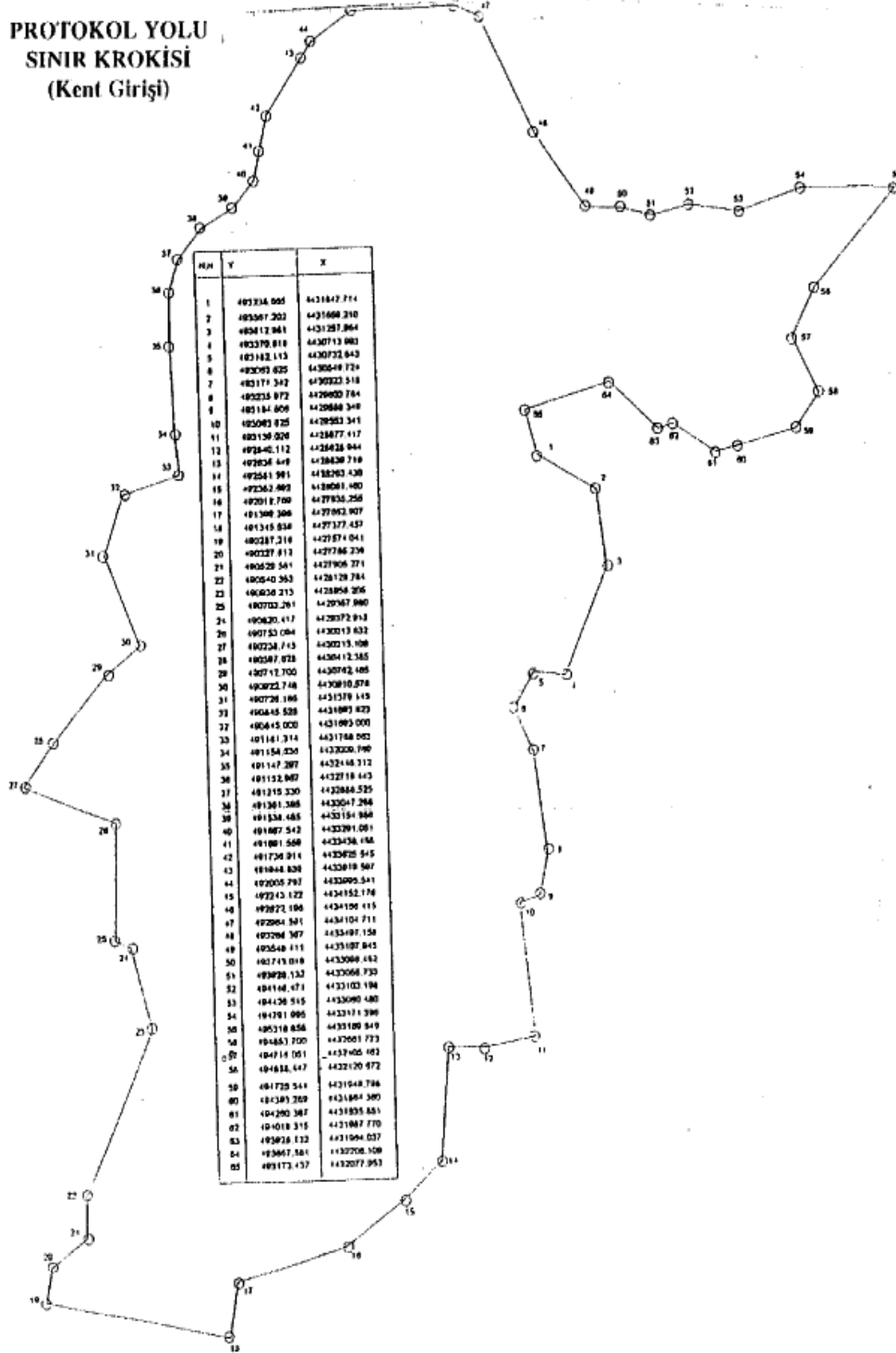
1950’li yıllarda kullanıma açılan Esenboğa Havaalanı Ankara’nın Kuzey aksının önemini arttırmıştır. Çağdaş dünyada ulaşımın uluslar arası ve ulusal düzeyde birinci derecede havayolu ile sağlanması, havaalanının önemini kentin gelişmesinde çok önemli bir faktör haline getirmiştir. Bu nedenle kent girişlerinin içinde havaalanları girişi esas giriş konumuna gelmiştir. Kısaca konut girişi ve giriş holü ne ise havaalanı kent girişi de o dur benzetmesi yapılabilir. Burada Ankara’nın Esenboğa Havaalanından kente ana giriş ve kentin ana giriş holüdür.

Böylece Esenboğa Havaalanından başlayıp Pursaklar, Dışkapı, Çankırı kapısı ile geleneksel tarihi merkez olan Ulus’tan geçerek Atatürk Bulvarı boyunca devam ederek yeni oluşmakta olan kent merkezi Kızılay ve Bakanlıklar sitesini takiben, Çankaya köşküne kadar uzanan “Protokol Yolu” oluşmuştur. Protokol Yolu adlandırması, bu arterin yabancı ve yerli diplomatların, ticaret sektörünün turistlerin yoğun kullanımının gereği sonucunda oluşmuştur. Ankara’nın bu Arteri yabancılar tarafından ilk algılama noktası nedeniyle çok önem kazanmıştır.

1983 yılında Esenboğa Protokol yolunun çift şeritli yol haline getirilmesi bu aksın önemini daha da arttırmıştır. Ve bu tarihten itibaren bu yol üzerinde yapılan tüm plan çalışmaları, kent girişine kimlik kazandırılması, başkent imajının vurgulanması ve çağdaş kent görüntüsüne kavuşturulması çalışmalarını içermiştir. Ancak 1970’li yıllarda gecekondulaşma sonucu başlayan çarpık kentleşme fiziksel ve estetik görüntüyü bozmuş, sağlıksız çevre koşulları hiç azalmadan günümüze kadar devam etmiştir. Tüm iyi niyetli görüşler, çalışmalar ve azda olsa planlı çalışmalar sonuç vermemiştir. 1980’li yılların sonlarında Protokol yolunun kısmende olsa güzelleştirilmesi için yapılan proje çalışmaları da plan paftaları olarak arşivlerde kalmış, uygulamaya geçilememiştir.

Günümüzün modern Türkiye’sinin başkentine yaraşır bir çağdaş görünüm sağlamak amacı ile Şekil 6.4’te genel sınır krokisi verilen ve toplam alanı 1583 ha. olan Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm projesi gündeme gelmiş ve T.B.M.M.’nde kanun çıkarılmıştır. Kanunla uygulama yetkisi Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığına vermiştir. Ankara Büyükşehir

Belediyesi de Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ile yapılan bir protokol çerçevesinde uygulamayı ortaklaşa yürütmeye başlamıştır.



Şekil 6.4 5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Koordinatlı Sınır Krokisi.

## **6.4 KUZHEY ANKARA GİRİŞİ KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJE ALANININ TESPİTİ**

Kanuna konu olan ve Protokol yolu üzerinde yer alan Altındağ ve Keçiören Belediyesi sınırları içinde, Ankara Çevre otoyolu güneyinde, Protokol yolunun doğu ve batısında yer alan Çubuk Barajı girişi ile sınırı bulunan planlama alanı ilk etapta ele alınmıştır. Öncelikle planlamaya esas alanın mülkiyet sorunlarının çözülmesi çalışmaları başlatılmıştır. Bunların ve üstündeki yapıların değer tespit çalışmaları yaptırılmış ve sonuçlandırılmıştır. Daha sonra planlama ile alanın kentsel dönüşümü sağlanacak projede hak sahiplerine, sahip oldukları mülklerine karşılık nelerin verileceği (para, daire vs.) verileceklerin büyüklükleri tespit edilmiş ve çeşitli iletişim yolları ile hak sahiplerine duyurulmuştur. Bu çalışmalar TOBAŞ (Toplu Konut-Büyükşehir Belediyesi İnşaat Emlak Mimarlık ve Proje A.Ş.) aracılığı ile Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin ilgili birimlerince yürütülmektedir.

## **6.5 KUZHEY ANKARA PROJESİNDE ROL ALAN AKTÖRLER**

Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Gelişim Projesinde halkın yanı sıra rol alan iki önemli aktör vardır. Bunlar kamu ve özel sektördür. Kamu adına 5104 Sayılı Kanunun tanımladığı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ile Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı yetkili kılınmıştır. Proje kapsamında yapılacak konutlar ve sosyal donatı alanları TOKİ tarafından inşa edilecektir. “Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu” ile kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel Dönüşüm projesi çerçevesinde, projedeki müşavirlik ve kontrollük hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla kurulan TOBAŞ isimli şirket ise ortaklığın özel sektör kanadını oluşturmaktadır. Bu kurumların görevleri aşağıda maddeler halinde verilmiştir.

### **Büyükşehir Belediyesi**

- Hak sahiplerinin tespiti
- Hak sahiplerinin konutlardan yararlanma esaslarının belirlenmesi
- Her ölçekteki imar planlarının hazırlanması
- Kamulaştırma işlemlerinin yapılması
- Genel altyapı ve yol yapımı/yaptırılması
- Çevre düzenlemesi yapımı/yaptırılması
- Rekreasyon alanları ve diğer tesislerin yapımı/yaptırılması

## **TOKİ**

- Hak sahibi konutlarının yapımı/yaptırılması
- Ada içi altyapı, eğitim, sağlık ve dini tesislerin yapımı/yaptırılması
- Hak sahibi konutlarının yapımı ve ihale şekillerinin belirlenmesi
- Hak sahibi konutları ve ticaret merkezlerinin satışı

## **TOBAS**

- Müşavirlik ve kontrollük hizmetlerinin yapımı
- Kentsel Tasarım Projelerinin yapımı/yaptırılması
- Konut projelerinin yapımı/yaptırılması
- Sosyal donatı, çevre düzenlemesi ve teknik altyapı projelerinin yapımı/yaptırılması

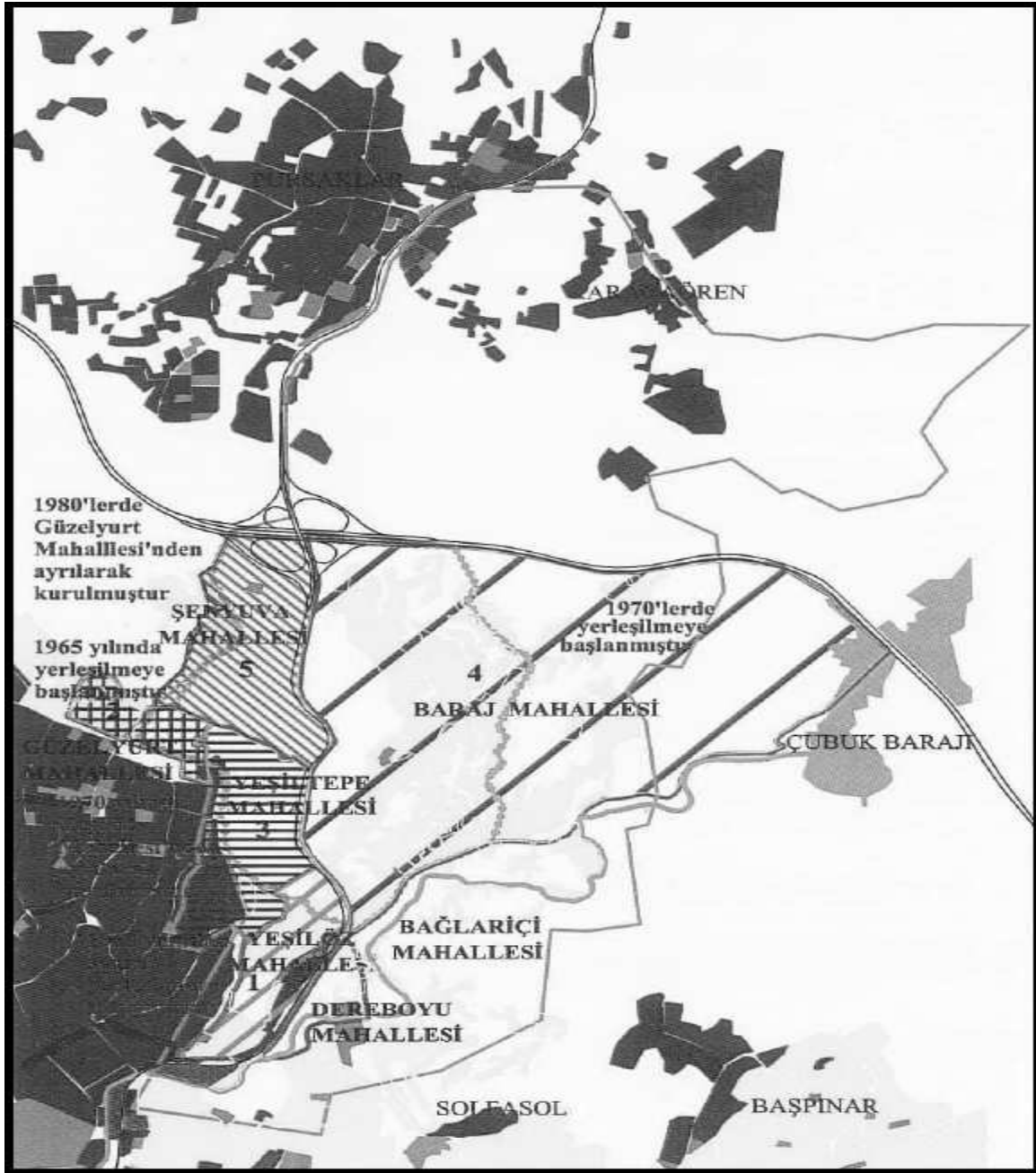
## **6.6 ALANIN GECEKONDULAŞMA SÜRECİ**

1970’li yıllarda başlayan gecekondulaşmanın izleri başlangıçta sadece Altındağ civarında görülürken, 1980’li yıllara gelindiğinde alanın geneline yayıldığı ve bütünlük oluşturmaya başlamıştır. Çıkarılan imar afları ile yoğunlaşan kaçak yapılaşmanın 1990’lı yıllardan itibaren artmaya başlamıştır. Özellikle seçim dönemlerinde yoğunlaşan yapılaşma, yıkımlar başlayıncaya kadar, planlama alanı içerisinde toplam 9000 adet kaçak konutla somutlaşmıştır.

Projenin 1.etabına giren Güzelyurt, Şenyuva, Yeşiltepe, Yeşilöz ve Baraj mahallelerinde gecekondu oluşum süreci Şekil 6.5’te görünmekte olup Mahalle muhtarlarıyla yapılan görüşmeler sonucunda alınan bilgiler doğrultusunda, planlama alanındaki en eski yerleşim yerinin 1960’larda yerleşilmeye başlanmış olan Yeşilöz Mahallesi olduğu ortaya çıkmaktadır. 1970’lerden sonra Yeşiltepe Mahallesi, gecekondu sayısı ve buna bağlı olarak artan nüfus sonucunda Yeşilöz Mahallesinden ayrılarak kurulmuştur. Güzelyurt Mahallesi 1965’lerde oluşmaya başlamıştır. Yeşilöz Mahallesinde olduğu gibi Güzelyurt Mahallesi de gecekondu sayısı ve nüfus artışı sonucunda 1980’lerde Şenyuva Mahallesi, Şenyuva Mahallesi, Güzelyurt Mahallesinden ayrılmıştır. 1 etaba giren Baraj Mahallesi de 1970’lerden sonra gecekondulaşmanın başladığı bir yerleşim alanıdır.

Bu konutların 3000 tanesi proje alanının Keçiören kesiminde geri kalan 6000’i ise Altındağ bölgesinde kalmaktadır. Ortalama gelirin 600-1000 TL arasında olduğu bölgede kentin alt gelir grupları yaşamaktadır. Mevcut fiziki yapı gecekondu alanlarının tipik özelliklerini

yansıtmaktadır. Nerede ise bütün gecekonduların kanalizasyon-temiz içme suyu bağlantıları ile elektrik hizmetleri mevcuttur.



Şekil 6.5 Proje Alanının gecekondulaşma süreci.

## 6.7 KUZEY ANKARA PROJESİNE HALKIN KATILIMI

Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Gelişim Proje Alanında yapılacak faaliyetler 5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Gelişim Projesi Kanunundan önce başlamıştır. Gerek uygulamayı hedefleyen Belediye Başkanı Melih GÖKÇEK, gerekse meclis üyelerince

bölgeye gidilerek kahvehanelerde, Pazar yerlerinde, meydanlarda ve sokaklarda dolaşarak halkla proje ile yapılacak ve yapılması düşünülen hedefler anlatılmıştır. Böylelikle halkın ihtiyaçları en baştan tespit edilmeye çalışılmıştır. Yapılan bu kontrollü çalışmalar ile bölgenin gerçek ihtiyaçları tespit edilmiştir. Bu tespitler üzerine kamu yararı ilave edilerek proje finansmanının da öngörülmesi sonucu şekillenen Kentsel Dönüşüm Projesi için kanun taslağı hazırlanmış ve 04.03.2004 tarihinde 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Gelişim Projesi Kanunu çıkarılmıştır.

Kanunu çıkmasının ardından zihinlerde detaylarıyla canlandırılmış olan Kentsel Dönüşüm Projesi hayata geçirilmeye başlanmıştır. Halkın ikna edilmesi ve onların ihtiyacının karşılanması üzerine tasarlanan projede ilk olarak halkla irtibatın sağlıklı bir şekilde yürütülmesi amacıyla proje alanının içinde herkesin rahatlıkla ulaşabileceği bir bölgede konumlandırılan TOBAŞ, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve Ankara Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumlulukları 5104 sayılı kanun ve yönetmeliklere göre belirlenmiş, TOKİ ve Ankara Büyükşehir Belediyesi arasında bir protokol imzalanmıştır.

İdari işlemlerin tamamlanmasının ardından bölgede hızla ikna çalışmaları başlamıştır. Halkın projeyi anlaması için bastırılan el broşürleri ve el ilanları herkese dağıtılmıştır. Proje, Belediye araçları ve mutad vasıtaların tümüyle halka, anlaşılabilir ve basit bir dille, izah edilmiştir. Tüm sorulara cevap vermek üzere ilgili kurum olan TOBAŞ'a halkın rahatlıkla ulaşabilmesi için halka ilişkiler birimi oluşturulmuş ve bu birime halkın her türlü ulaşımı kolay hale getirilmiştir. Gerektiğinde dileyen herkesin telefonla ulaşabileceği bir ortam hazırlanmıştır. Ayrıca kurulduğu günden bugüne kadar proje alanı içerisinde taşınmaz olan herkese ait iletişim bilgileri TOBAŞ tarafından temin edilerek her türlü bilgilendirme posta, telefon, SMS, elektronik posta ve internet sitesi vasıtasıyla halka iletmeye çalışılmıştır.

Bütün bu aşamalarda halkla sürekli irtibatta olunarak projenin aşamaları halkla anlatılmıştır. Bu sayede halk basit ve anlaşılabilir bir dille neye karşılık ne alacağını öğrenmiş ve projeye ilişkin tereddütlerini bizzat birinci ağızdan duyarak yine birinci ağızdan tatmin edilmiştir. İrtibat ofisinin proje alanı içerisinde olması nedeniyle halk TOBAŞ'taki ilgili personellerden TOBAŞ Genel Müdürüne, hatta Belediye Başkanına kadar herkese soru sorabilme ve bilgi alabilme imkânı bulmuştur.

Yapılan bu hazırlıklar ve çalışmalar sonuç vermiş, ilk aşamada hakkın yaklaşık %90'ı ile anlaşma imzalanarak proje alanının hızla boşaltılması sağlanmıştır. İlk resmi konut sözleşmesi 2005 yılı mart ayında yapılmış olup Şekil 6.6'da görüldüğü gibi hak sahiplerine törenle sertifikaları verilmiş, aynı yılın temmuz ayında yapılan törenle yıkım çalışmalarına başlanmıştır.



Şekil 6.6 Hak sahipleri ile yapılan konut sertifikası töreninden bir görüntü.

Proje kapsamında imzalanan toplam 6134 adet konut sözleşmesi ile hızla boşaltılan proje alanının tahliyesi esnasında da halk yalnız bırakılmamış Devletin gerek taşınma gerekse barınma imkânları seferber edilmiştir. Bu proje kapsamında bölgede bulunan herkesin barınması için Belediye lojmanları ve kira yardımı imkânları halka sunulmuştur. Herkesin taşınmasına yardımcı olmak amacıyla bölgeye araç ve personel takviyesi yapılarak halkın proje alanını hızlı ve güvenli bir şekilde terk etmesi gerçekleştirilerek bütün yıkımlar 2005 yılı sonu itibariyle tamamlanmış, projede inşaat ve altyapı aşamasına geçilmiştir.

## **6.8 KUZHEY ANKARA PROJESİ KAPSAMINDA HALKLA YAŞANAN SORUNLAR**

Bugün hak sahiplerine ait dairelerin kura çekimi ve teslimi aşamasında olan proje hakkında halkla sürekli irtibatta olan TOBAŞ, proje alanı içerisinde çalışmalarını devam ettirmektedir.

Tez kapsamında TOBAŞ Halkla İlişkiler Müdiresi Şule İŞÇİ ile yapılan görüşmede halkla 2010 yılı itibariyle yaşanan sorunların başında terimsel anlaşmazlıklardan kaynaklandığı bilgisine ulaşılmıştır. Halkla yapılan konut anlaşmalarında kişinin proje alanı içerisindeki tapulu taşınmazına karşılık verilecek dairenin aynı proje yani Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi içerisinde 1. Etapta verileceği belirtilmiştir. Sözleşmede geçen 1. Etaptan kasıt öncelikli proje alanıdır. Ancak öncelikli proje alanı içerisinde TOKİ tarafından ihale edilen inşaatlar etaplara ayrılmış, bu etaplar 1 den 17'ye kadar sıralanmıştır. Etaplardaki binaların yükselmesiyle bu sorun ortadan kalkmıştır.

Projenin finansman modeli kapsamında taşınmaz sahipleriyle imzalanan 6134 adet konut sözleşmesine karşılık öncelikli proje alanı içerisinde 6134 adet konut yapılmaktadır. Bu daireler üzerinden herhangi bir kazanç politikası yürütülmemektedir. Dolayısıyla yapılan bu konutlardan aynı bina içerisinde farklı değerlere sahip daireler kuraya tabi tutulmaktadır. Taraflarca imzalanan konut sözleşmesinde dairelerin kura ile belirleneceği hususu belirtilmesine karşılık ortaya çıkan bu değer farklılığı halkın tedirgin olmasına sebep olmaktadır.

## **6.9 KUZHEY ANKARA PROJESİNİN PLANLAMA SÜREÇLERİ**

Alanın planlama geçmişine baktığımız zaman 5104 sayılı Kanun onaylanmadan önce gerek Keçiören Belediyesince, gerekse Altındağ Belediyesince Islah İmar Planları ile dönüştürülmeye çalışıldığı ancak bu girişimlerin sonuçsuz kaldığı görülmektedir.

2000 yılı öncesi alana yapılan müdahaleler aşağıda maddeler halinde verilmektedir.

- 1983 yılında, Keçiören belediye meclisinin 29.12.1983 gün ve 181 sayılı kararı ile onaylanan 1/1000 ölçekli Şenyuva-Güzelyurt Islah İmar Planı doğrultusunda uygulamalar yapılmıştır.

- 1990 yılında, Ankara Büyükşehir Belediye Encümenininin 27.02.1990 gün ve 725 sayılı kararı ile Güzelyurt Ankara Yarışmaları kapsamında Kuzey Ankara Kent Girişi Protokol Yolu Konut ve Çevre Geliştirme Projesi adı altında yarışmaya çıkarılmasına karar verilmiştir.

- 1991 yılında, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisininin 18.01.1991 günlü oluru ile yarışmaya çıkarılması uygun görülmüştür. Fakat “Kent Omurgası 1. Bölüm (Altınpark-Hasköy-Çevreyolu) Kent Tasarım Yarışmasının düzenlenmesi sebebiyle 1/5000 ölçekli imar uygulamasının durdurulması istenmiştir. İmar uygulamaları durdurulmadığı için güncel durumun değerlendirilmesi ve proje kapsamında değerlendirilmesi için Keçiören ve Altındağ Belediyelerince yapılan uygulamaların 1/5000 paftalar üzerine işlenerek gönderilmesi istenmiş, finansmanı sağlayabilmek amacıyla da TOKİ’den yardım istenmiştir. Ancak girişimler sonuçsuz kalmıştır.

- 1996 yılında, Alana yapılan müdahaleler 10.04.1996 gün ve 65 sayılı Islah İmar Planı Revizyonu ile sürdürülmüştür.4 kat yapılaşma hakkı verilen ıslah planlarında 1.6 kat emsal uygun görülmüştür. Yeşilöz, Yeşiltepe Mahallelerinde başlayan uygulamalar ise Islah İmar Planlarınınin sahip oldukları sınırların ötesine geçmeyi başaramamıştır. Ayrıca Keçiören kesiminde Hacıkadın Deresi çevresindeki imar planları incelendiğinden imar alanların oldukça büyük kesiminin yapılaşma riski taşıyan alanlara verildiği anlaşılmaktadır. Altındağ Belediyesince Pamuklar Mahallesiine yapılan Islah İmar Planı her ne kadar yapılaşma riski olan alanları yerleşime açmamış olsa bile kentsel dönüşümü başaramamıştır.

Kentin öncelikli gelişme alanlarında yer almayan bu bölgeler altyapı hizmetlerinin kısıtlılığı, yüksek eğime sahip olmalarının inşaat maliyetlerini arttırıcı etkisi ve mülkiyet yapısının dağınıklığı nedenleri ile uzun yıllardır cazibe odağı olamamışlardır. Bütün bu nedenler bile bu alanların Islah İmar Planları ile dönüşümünü beklemenin hem yararsız hem de içerdiği sakıncalar ve yarattıkları kentsel çevrelerin yetersizlikleri nedenleri ile yanlış olduğunu göstermektedir.

2000 yılı sonrası yapılan müdahaleler aşağıda maddeler halinde verilmiştir.

- 2004 yılında Demirciler Sitesininin güneyinde, Ankara Çevre Otoyolunun kuzeyinde ve Esenboğa yolunun doğusundaki alanı kapsayan söz konusu planı, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisininin 12.04.2004 gün ve 524 sayılı kararı ile uygun görülerek Bayındırlık ve

İskan Bakanlığınca 17.11.2004 tarihinde onaylanmıştır. Karacaören Özel Proje Alanı ve yakın çevresine ait 1/1000 ölçekli Kuzey Ankara Karacaören Toplu Konut Yerleşmesi Özel Proje Alanı Uygulama İmar Planı Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 18.11.2004 gün ve 1349 sayılı kararıyla onaylanmıştır.

- 2005 yılında, Nazım imar planının tümüne yönelik olarak hazırlanan 1/1000 ölçekli Kuzey Ankara Pursaklar-Karacaören Uygulama İmar Planı Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 12.01.2005 gün ve 170 sayılı kararıyla onaylanmıştır. Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Gelişim Proje Alanı (I. Etap) Nazım İmar Planı, projenin amacına uygun gerçekleştirilmesine yönelik hak sahipleri ile yapılacak uygulamaya dönük usul ve esasları belirleyen, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 14.01.2005 gün ve 237 sayılı kararının ekindeki I. Etap Uygulama sınırını kapsamaktadır. Sınır aynı kalmak kaydıyla, bu usul ve esaslar Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 15.04.2005 gün ve 1025 sayılı kararıyla yeniden düzenlenmiştir.

Yapılan bütün çalışmalar 5104 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle hükmünü kaybetmiştir. Bugün geçerliliği olan tek plan 5104 sayılı Kanun esas alınarak hazırlanan Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesidir.

## **6.10 PROJE ALANI UYGULAMA ETAPLARI**

Projelendirmede yön verici çevre verileri Ankara Merkezi, Vadi ve Çubuk barajıdır. Proje alanı dere alanı olarak bilinen bir vadi ile Keçiören ile Altındağ bölümü olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Mevcut Esenboğa-Ankara Protokol Yolu bu vadiden geçmektedir.

Şekil 6.7’de da görüldüğü gibi tamamı 1583 ha olan proje alanı; Öncelikli Proje Alanı (360 ha), Karacaören Etabı ( 650 ha) ve 2. Etap Çubuk Çayı Havzası (573 ha) olarak 3etaba ayrılmıştır



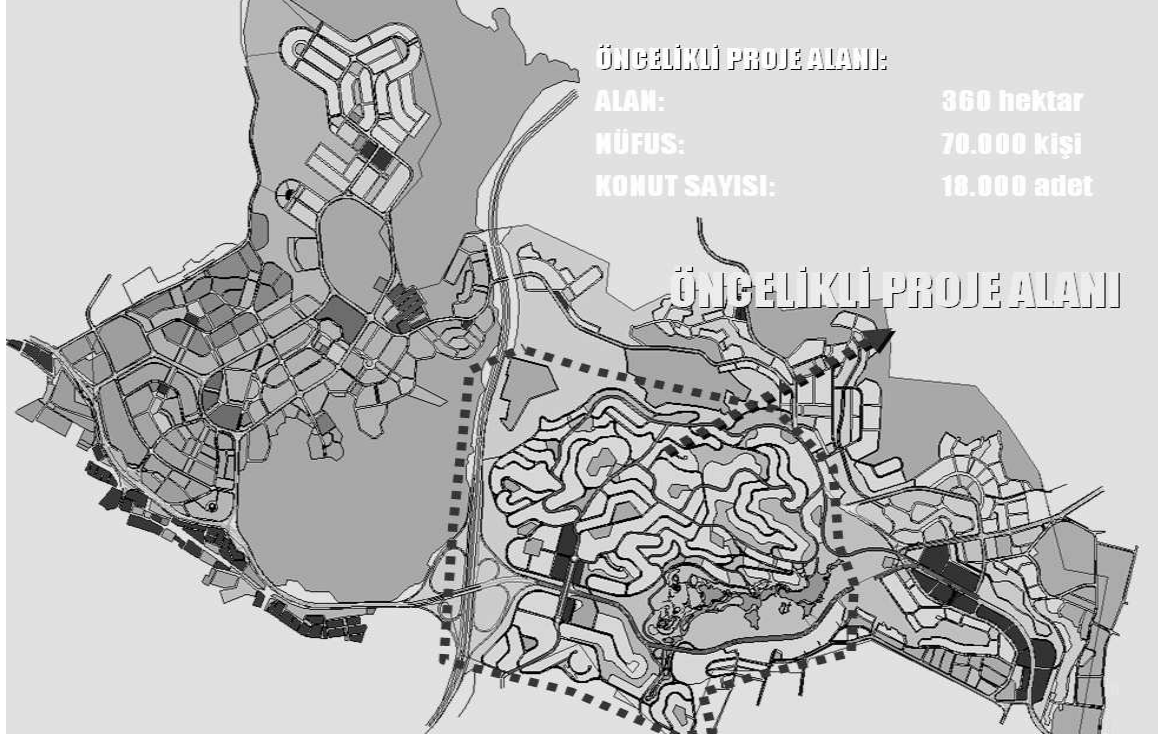
Şekil 6.7 Kuzey Ankara Kent Girişi Kentsel Dönüşüm Proje Alanı.

Altındağ ve Keçiören bölümü de, eğimleri ve kazı (taş ocakları) dolguları nedeni ile elverişsiz yerleşim alanlarına sahiptir. Keçiören Bölümü ile Altındağ Bölümünün özellikle güney ve doğu yamaçları çok dik eğimli alanlara sahiptir. Keçiören tarafında kanunla belirlenmiş projelendirme sınırları içinde imarlı-imarsız çirkin yapılaşmalar vardır.

Altyapısı yok denecek kadar azdır. Alanın büyük bir bölümü yapılaşmaya uygun olmayan afet bölgesi olarak belirlenmiştir. Ancak konut yerleşimine uygun bakı noktaları ile iklim açısından uygun yönlere sahiptir. Ankara merkezi ve Çubuk barajı bakı yönleri Güney, Güney-Doğu yönünde oluşu yerleşim için bir şanstır.

### 6.10.1 Öncelikli Proje Alanı

Şekil 6.8’de 1\5000 ölçekli nazım imar planı verilen öncelikli proje alanı Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesinin sosyal ve mülkiyet sorunları bakımından en önemli kısmını oluşturmaktadır. Ayrıca bu etabın protokol yolu üzerinde bulunuyor olması etabın önemini arttırmaktadır.



Şekil 6.8 Öncelikli proje alanı 1/5000 ölçekli nazım imar planı.

#### 6.10.1.1 Hazırlık Çalışmaları

5104 sayılı Kanunun kabul edilmesiyle Ankara Büyükşehir Belediyesince bölge sınırları içerisinde yer alan taşınmazların mülkiyet tespiti ve mevcut yapıların analiz çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucu elde edilen değerler Çizelge 6.1 ve Çizelge 6.2’deki gibidir.

Çizelge 6.1 Mülkiyet Analizi Durumu

<b>Hisse Sahibi</b>	<b>Alan(m<sup>2</sup>)</b>
Kamu = Ankara Büyükşehir Belediyesi	1.358.600
Şahıs	2.095.000
Tescil Harici	146.400
<b>Toplam proje alanı</b>	<b>3.600.000</b>

Öncelikli proje alanı içerisinde bulunan taşınmazlar üzerinde yapılan ve Çizelge 6.1’de verilen mülkiyet analizi ile proje alanı içerisinde bulunan ve konut karşılığı yapılan anlaşmalara esas olan alanlar tespit edilmiş olup imar planları ve parselasyonlar planlarının hazırlanması esnasında bu analizlerden önemli ölçüde yararlanılmıştır. Örneğin bu sorgulamalar doğrultusunda öncelikli proje alanı içerisinde bulunan hak sahiplerine ayrılmış olan konut sayısı imar planları esnasında belirlenmiş olup bütün planlar bu doğrultuda hazırlanmıştır.

Çizelge 6.2 Yapı Analizi Durumu

<b>Yapı Durumu</b>	<b>Yapı Sayısı (adet)</b>
Tapulu	2942
Ruhsatlı	264
Tapu Tahsisli	836
Belgesiz	1643
<b>Toplam</b>	<b>5685</b>

Toplam 5685 adet yapının sadece 264 tanesinin ruhsatlı olduğu, 836 adet yapının ise 2981 Sayılı İmar Affı Kanunu kapsamında aftan yararlanarak tapu tahsis belgesi aldığı tespit edilmiştir. Çizelge 6.2’den de anlaşıldığı üzere proje alanında yer alan yapıların 1643 tanesinin hiçbir belgeye sahip olmadığı yani kayıt dışı olup herhangi bir altyapı hizmetinden yararlanmadığı ve vergi ödemesi yapmadığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla yapılan bu analizler ile hak sahiplerine proje alanı içerisinde bulunan arazi ve yapı durumları dikkate alınarak yeni konutlar verilecektir.

### 6.10.1.2 Planlama Çalışmaları

Ankara Büyükşehir Belediyesi Emlak ve İstimlâk Dairesi Başkanlığınca bir yandan bölgede mülkiyet tespiti ve yapı analizleri yapılırken diğer yandan İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı tarafından Kanun sınırı içerisindeki toplam 1583 ha. Proje alanının 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı yapılmıştır.

Proje alanının 1583 ha gibi çok büyük bir alana sahip olması nedeniyle uygulama etaplara ayrılmış ve Öncelikli Proje Alanı olarak belirlenen ve 1.Etap olarak adlandırılan bu bölgenin 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planları ve Parselasyon Planları tamamlanmıştır.

### 6.10.1.3 Projeye İlişkin Sayısal Bilgiler Ve Uygulama Esasları

Öncelikli proje alanı ilişkin yapılması planlanan yapılar, rekreasyon alanları, yol ve tünellere ait sayısal bilgiler Çizelge 6.3'teki gibidir.

Çizelge 6.3 Projeye ilişkin sayısal bilgiler

Öncelikli Proje Alanı Büyüklüğü	3.600.000 m <sup>2</sup>
Hak Sahibi Konut Sayısı	8.000 adet
Toplam Konut Sayısı	18.000 adet
Özel Rekreasyon Alanı	470.000 m <sup>2</sup>
Gölet Alanı	180.000 m <sup>2</sup>
Otel ve Kongre Merkezi	2 adet
Tünel + Viyadük	3 km
Proje Alanı Nüfusu	70.000 kişi
Proje Toplam Maliyeti	1,5 Milyar \$

Ayrıca projenin uygulama esasları Kanun ve Yönetmelik kapsamında Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 15/04/2005 tarihli kararı ile belirlenmiştir. Bu karar kapsamında hak sahiplerine arsa miktarları karşılığı verilecek daire büyüklükleri Çizelge 6.4'de belirtilen şekildedir.

Çizelge 6.4 Hak sahiplerine arsaları karşılığı verilecek daire büyüklükleri.

<b>DURUMU</b>	<b>ARSA MİKTARI (m<sup>2</sup>)</b>	<b>ALACAĞI DAİRE BÜYÜKLÜĞÜ(m<sup>2</sup>)</b>
İMARLI	200	80
	250	100
	300	120
İMARSIZ	333	80
	416	100
	500	120
TAPU TAHSİS BELGELİ	400	80

Gecekonduların yıkılması ile yeni konutların yapılması arasındaki geçiş sürecinde yıkılan yapılarda ikamet eden hak sahiplerinin mağdur olmaması için isteğe bağlı olarak Belediye sosyal konut ve lojmanlarında geçici barınma hakkı tanınmış veya kira yardımı yapılmıştır. Bu yardımlar her yıl Ocak ayında Büyükşehir Belediye Encümeninde yeniden düzenlenmektedir. Ocak 2010 itibarıyla Kaçak ve ruhsatsız meskenler için aylık 250 TL, Ruhsatlı konutlar için 425 TL kira yardımı yapılmaktadır.

Projenin sağlıklı, güvenilir ve koordineli yürütülebilmesi için TOBAŞ proje uygulama sahası içerisinde konuşlandırılarak faaliyetlerini buradan gerçekleştirmektedir. Bölgede 2005 yılı Temmuz ayında yıkım çalışmalarına başlanmıştır. Ayrıca proje başlangıcından bu yana Ankara Büyükşehir Belediyesinin hak sahiplerine kira bedelleri dahil olmak üzere yaklaşık 54.278.000 TL ödeme yapılmıştır.

### **6.10.2 Karacaören Etabı**

Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi I. Etap Proje alanında Kamu arazilerini ya da şahıs parsellerini işgal eden kaçak yapı sahiplerinden ancak vergisini ödeyip 1 Ocak 2000 öncesine ait geçerli evrak beyan eden gecekonduların sahiplerine hak sahibi konumunda ev sahibi olma hakkı tanınmıştır. Bu amaçla TOKİ tarafından 2006 yılında ihale edilerek inşaatı başlatılan ve Şekil 6.9'de 1/5000 ölçekli nazım imar planı verilen Karacaören etabındaki hak

sahibi konutlarının tamamının, öncelikli proje alanındaki toplam 1450 adet konutun, 2007 yılı temmuz ayında noter huzurunda çekilen kura ile sahipleri belirlenmiş olup 2009 yılı sonu itibariyle Karacaören etabındaki tüm konutların hak sahiplerine teslimi yapılmış.



Şekil 6.9 Karacaören etabı 1/5000 ölçekli nazım imar planı.

Karacaören mevkiinde yapılmış ve hak sahiplerine teslim edilmiş dairelerin bedelinden, kıymet takdir komisyonlarınca kaçak yapı için tespit edilmiş bedelin %10'u ve ağaçların bedeli düşülecek, kalan tutar taksitlendirilecektir. Hak sahiplerinden ayrıca peşinat alınmayacaktır. Ödeme programı 15 yıl, taksitlendirme 180 ay olarak belirlenmiştir. Aylık taksitler kura sonucu belirlenmiş dairenin fiyatına göre; şerefiye dahil yaklaşık 212 YTL ile 278 YTL arasında değişmektedir. Kura sonucu belirlenmiş daireleri, isteyen hak sahipleri sözleşme yapıldıktan sonra kendi aralarında takas edebilecektir.

### 6.10.3 Çubuk Çayı Havzası Etapı (2. Etap)

Bu etaba ilişkin 1/5000 ölçekli nazım imar planı etap sınırlarının belirlenmesi amacıyla onaylanmıştır. Şekil 6.10'dan da görülebildiği gibi bu etap öncelikli proje alanın arka kısmında kalması ve Öncelikli Proje Alanı içerisinde öngörölmüş ancak henüz yapımına başlanmamış rekreasyon ve gölet alanları olması nedeni ile Keçiören ve Öncelikli Proje Alanı Etaplarının tamamlanmasının ardından 1/1000 ölçekli uygulama imar planı ve parselasyon planı çalışmalarına geçilecektir. Toplam alanı 573 ha. olan bu etap için öngörölen yaklaşım konut sayısı 10.000 adet, bu etap sınırları dahilinde ikame ettirilmesi düşünölen nüfus ise 40.000 kişidir.



Şekil 6.10 Çubuk Çayı Havzası etabı (2. Etap) 1/5000 ölçekli nazım imar planı.

## 6.11 PROJE HAKKINDAKİ TARTIŞMALAR VE GÖRÜŞLER

Meslek Odaları tarafından yapılan sempozyumlarda Proje ile ilgili olarak kentsel dönüşüm projelerinin temel hedefleri göz önünde bulundurulduğunda projenin sadece fiziksel bir dönüşüm öngördüğünü, bu eksikliğin yanı sıra, bir kentin belirli bir alanı için bir dönüşüm kanunu çıkarılması ile de kentin planlanması ve gelişimi açısından olumsuzluklar içeren parçacı yaklaşımların da önünün açıldığı görüşü çıkmıştır.

Kuzey Ankara Proje Alanının, her iki bölümü Keçiören ve Altındağ bölümlerinde, eğimleri ve kazı dolguları nedeni ile elverişsiz yerleşim alanlarına sahiptir. Bölge yüksek eğime sahip, arazi yüzeyi engebeli ve jeolojik olarak uygun olmayan alan fazlalığı olmasına rağmen projeyi finanse etmek için yüksek katlı bir çok konut alanı planlanarak bir kısmı şu an bitirilmek üzeredir. Yeşil alanın fazlalaştırılması ve engebeli yerlerde en azından teras ev modeline gidilmesi gerekirken ileride de yüksek katlı finansman konutları yapılmaya devam edecektir.

Kentsel Dönüşüm başlığı altında modern konut üretim yanında çevrenin güzelleştirilmesi, sağlıklı hale getirilmesi ilkelerinden proje şu an sadece konut ve altyapı çalışması şeklinde sürdüğünü görüyoruz. Yeşil alan ve peyzaj çalışmalarının ne zaman başlanacağı bilinmemektedir. Projede ön görülen göletler ve yeşil alanların oluşturulması ile projenin asıl yüzü ortaya çıkacaktır.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği'nin Ankara Kent Sorunları Sempozyumunda yapılan görüşmeler ile projenin en önemli ve planlama mesleği açısından en dikkat çeken özelliği nüfus ve yapı yoğunluklarının belirlenmemiş olmasıdır. Planlamada izlenen bu yolla, projenin uygulama sürecinde değişen taleplere göre proje yoğunlukları kolaylıkla değiştirilebilecektir. Bu durum da göstermektedir ki, sermayenin alana çekilebilmesi için en basit planlama ilkesi olan üst ölçek plan kararları ve nüfus ve yapı yoğunlukları belirlenmeden plan onaylanmış ve bu yolla rant yaratmanın önünde herhangi bir engel bırakılmamıştır (Yüksel 2007).

Proje kapsamında eski Protokol Yolunun kapatılıp yeni Protokol Yolu hattının ve yeni yolun Rekreasyon alanına cephe olan aksının arazinin eğimi nedeniyle viyadük ile havadan

geçirilmesi planlanmıştır. Bu yeni yolun yapım maliyeti 50 milyon TL olarak hesaplanmıştır. Bu manzara güzelliği sağlasa da büyük maliyet getirecektir.



## BÖLÜM 7

### SONUÇLAR VE ÖNERİLER

#### 7.1 SONUÇLAR

Türkiye gibi gecekondulu yoğunluğu ve Kentsel Dönüşüm Alanı gereksinimi yoğun olan bir ülkede kaçak ve plansız yapılaşmanın neden olduğu sağlıksız yaşam koşulları, sosyal, ekonomik ve kültürel sorunların çözümü için öncelikle kentlerin fiziksel koşullarının iyileştirilmesini hedefleyen planlama anlayışı benimsenmiştir. Ancak, günümüzde kentsel mekânın sadece fiziksel bir mekân değil sosyal bir mekân olduğu benimsenerek, bu anlayış terk edilmiş ve kentin sosyal, siyasal, ekonomik ve çevresel boyutlarını içinde barındıran planlama anlayışı dolayısıyla kentsel dönüşüm proje ve uygulamaları gündeme gelmiştir. Zira kentsel dönüşüm, kentin çöküntü alanlarının tekrar yaşam alanları haline getirilmesini sağlamanın yanı sıra, kentin sosyal, ekonomik ve kültürel sorunlarının giderilmesini hedef almaktadır. Diğer bir ifade ile, kentsel dönüşüm, kente fiziksel müdahaleden daha geniş bir kavramdır. Nitekim İmar Kanunu, Toplu Konut Kanunu gibi kanunlarımız kentte düzenli yerleşmeyi sağlayabilecek, kentin fiziksel sorunlarını çözümlenebilecek düzenlemelere yer vermekte olup, kentin sosyal, ekonomik ve kültürel sorunlarını çözümlenen, kentleşmenin bu yönlerini ele alan düzenlemelere yer vermemektedir.

Yerel yönetimler tarafından hızla benimsenen kentsel dönüşüm projelerinde, bütüncül planlamanın unutulması; kaynak, araçlar ve yöntem belirlenmeden uygulama aşamasına geçilmesi gibi bazı tehlikelerin ortaya çıkması mümkündür. Nitekim kentte yapılan yapıların teknik ömürlerinin yüksek olması ve bu yapıların maliyetlerinin yüksek olması sonucu, bu yapıların yıkımını öngören kentsel dönüşüm projelerinin getirişinin yapıların maliyetini aşmaması halinde kayıplar ortaya çıkacaktır. Veya kentsel dönüşümü, sanayi ve istihdam olanaklarının geliştirilmesi olarak algılamak, tarihi ve kültürel, geleneksel kent dokularının bozulmasına, hatta yok olmasına neden olabilecektir.

Kent planları ile getirilen düzenlemeler de kimi kent arazisinin değerinin artmasına kimi kent arazisinin de değer kaybına uğramasına neden olmakta; kamu otoriteleri ve plancılar verdikleri kararlar sonucu arazi sahiplerinin menfaatlerini olumlu veya olumsuz etkilemektedirler. Söz konusu imar haklarının tanınması bazı taraftarlara rant sağlanmasına neden olmaktadır.

Bunların yanı sıra kentsel dönüşüm projelerini, kimi zaman çıkar grupları, amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılabilecektir. Zira menfaat kaybına uğrayanların bir araya gelmesi ile kamu otoriteleri üzerinde baskı yapılması ve arazi sahibi olan zengin ve siyasi güç sahibi kimselerin planları kendi çıkarları doğrultusunda yozlaştırmada başarı göstermeleri kentsel dönüşüm projelerinin başarısını engelleyecektir. Bu durumu engellemenin bir yolu da planlama sürecinde denetlemedir. Kısaca, kentsel dönüşümün kente bir rant getirdiği muhakkak olup (iş hacmi yaratılması, ekonomik canlanma, arsa ve yapı değerlerinin yükselmesi gibi), bu rantın eşit ve hakça dağılımı için planlama sürecinin katılım ilkesi benimsenmeli ve aksine oluşan durumlar için yasal yaptırımlar öngörülmelidir.

Halkın katılımı ile hem projelerin devamlılığı sağlanabilecek hem de proje ve uygulamalar denetim altında olacaktır. Ancak, katılım etkinliğinden bahsedebilmek için ilgili idarenin "aleniyet" ilkesine bağlı kalması ve halkı bilgilendirmesi gerekmektedir. Halkın bilinçsizliği düşünülürse, yapılacak bilgilendirme toplantılarında uzman kişilerin bulunması önem taşımaktadır. Ayrıca, bilinçsizlik, çıkar gruplarının görüşlerini diğerlerine benimsetmesi gibi nedenlerle tamamen halkın görüşleri ile bir uygulama yapılması da sakıncalı olabilecektir. Örneğin, turistik yerlerde, o yörede yaşayan yani o yörenin seçmenlerin isteklerine yönelik hareket edilmesi halinde bu yerlere gelecek turistlerin beklentilerini karşılanmayacaktır.

Uygulama sürecinde de katılım mümkün olabilecektir. Halk kendi mülkü üzerinde bizzat uygulama yapabileceği gibi, özel sektör de finansmanı oldukça yüksek olan bu projelerde kamu ile birlikte uygulayıcı olabilecektir. Örneğin, etkili bir çevresel boyut söz konusu ise, emlak işinde çalışanlar, iş kurma ve büyütme boyutu söz konusu ise, yerel firmalar, işe alım söz konusu ise büyük işverenler ve yatırım çekme boyutunda da potansiyel yatırım firmaları kentsel dönüşümde rol oynayabilecektir.

Kent planlaması karşısında, nüfus akını, yerleşme, iskân, sanayi için kuruluş yeri sağlanması gibi temel hak ve hürriyetlerle ve mülkiyet hakkı ile ilgili sorunlar çıkabilmektedir. Söz

konusu sorunların çözümü ise, kamu gücü ve kamu yararının bu temel hak ve özgürlüklerle bağdaştırılması ile, yani özgürlükçü, demokratik ve sosyal hukuk devleti anlayışı ile gerçekleştirilmelidir.

Aynı şekilde, kentsel dönüşüm projeleri ve uygulamalarında mülkiyet hakkı ile ilgili sorunlar çıkabilmektedir. Zira idare, proje hedefinin gerçekleşmesi için taşınmaz tasarruflarının kısıtlanması, kamulaştırma gibi yollara başvurma yetkisine sahip olup, bu durumda ilgili idarenin sahip olduğu takdir yetkisi kamu yararı çerçevesinde kullanılacaktır. Ayrıca, idare kamu yararının yanı sıra, bu tür tasarrufların da hakkın özüne dokunamayacak, ölçülü bir sınırlama getirecek, sınırlamanın niteliğine uygun bir tazminatı malike verecek, sınırlamanın mülkiyet hakkını kullanılmaz hale getirmesi durumunda tamamen taşınmazın kamulaştırılmasına karar vermesi gerekecektir.

## **7.2 ÖNERİLER**

Ülkemizin büyük kısmının deprem riski altında bulunması kentlerimizdeki çarpık ve kaçak yapılaşmanın büyük boyutlara ulaşması bazı şehirlerimizde yaşanan ve ağır can ve mal kaybına neden olan sel felaketleri sorunlara bütüncül bakan kapsamlı bir kanunun en kısa sürede çıkarılmasını zorunlu hale getirmiştir.

22.06.2006 tarihinde T.B.M.M.'ye sevk edildiği halde hala kanunlaşmayan Kentsel dönüşüm çalışmalarına ilişkin en kapsamlı düzenlemeyi gerçekleştirecek olan dönüşüm alanları hakkında kanun tasarısının hayata geçmemesi nedeniyle Belediyeler tarafından başlatılan Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının bu bakımdan yasal altyapısının oluşmamasından dolayı Kentsel Dönüşüm Projeleri sürekli tartışılmaktadır. Örnek gösterilebilecek bir proje olarak ifade etmemin ve bu projeler içinde üstünde en az tartışılan proje olmasının altında yatan en büyük sebep Kuzey Ankara Projesinin dayanağının 5104 sayılı Kanun ve Uygulama Yönetmeliği olmasıdır. Projenin yasal dayanağının olması uygulamayı kolaylaştıran en büyük faktör olmuştur. Bu nedenle, kentsel dönüşümü bir bütün olarak ele alan bir yasal düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Kanun koyucu ise, kentsel dönüşümü tek bir yasada düzenlemek yerine kentsel dönüşüme çeşitli kanunlarda düzenlemiştir. Ancak, söz konusu kanunlarda birden çok idarenin yetkili kılınması, kentsel dönüşümün sadece belirli alanları düzenlenmesi nedeni ile uygulamada kentin bütüncül bir şekilde yenilenmesi ve dönüştürülmesi zorlaşmaktadır. Oysaki kentsel dönüşümü gerçekleştirecek stratejik bir yaklaşım

benimsenmeli ancak temel stratejiler yerel koşullara bağlı olarak belirlenmeli; alan özeli, kent bütünü, bölge ve ülke politikaları arasında bütünleşme sağlanmalıdır.

Kentsel dönüşüm projelerinde temel ilke, imar hakkının değil, yaratılan değerin eşit şekilde paylaşımı yani, imar haklarının arazi üzerinden dağıtılması yerine paylaşımın değer üzerinden yapılması olmalıdır. Söz konusu paylaşımında söz sahibi olacak olan ilgili idare olacaktır zira, kamu kendi eylem ve işlemleri ile arsalar üzerinde imar hakkı sağlamakta, bir anlamda arsa üretmektedir. Ayrıca, projeyi idare eden ilgili idarenin de elde edilen değerde pay sahibi olması gerekmektedir.

Halkın kentsel dönüşüm sürecine katılımı ilkesi kentsel dönüşüm için vazgeçilmez bir ilkedir. Ancak, kentsel dönüşüm projelerinin karar kurullarında halkın karar sürecine etkili olması gereğinin yanı sıra, dönüşüme konu kent veya bölgede önceden öngörülemeyecek sosyal sorunların ortaya çıkmaması için yerel yönetimlerin bilimsel temele dayalı sosyolojik gözlem ve anket yapması da gerekmektedir. Kentsel dönüşüme konu alanda sosyal sorunların ortaya çıkmaması için uygulamada bu alanda yaşayanların tahliyesi tercih edilmiş olmakla beraber, bu kişilerin başka bir yere yerleştirilmemesinin yeniden buralara dönmelerine ve istenen sonucun gerçekleşmemesine neden olacağı ifade edilmektedir. Ancak, kentsel dönüşümün amacının, yenileme bölgesinde oturan insanları başka yere gitmeye zorlamak değil, tam tersine bu bölgeyi onlar için yaşanabilir kılmak, yaşam koşullarını iyileştirmek olduğu düşünülürse, bu yöntemin zorunlu olmadıkça tercih edilmemesi gerekmektedir.

Bütün bunların yanında kentsel dönüşüm projelerinin başarısı bazı unsurların da gerçekleşmesine bağlıdır. Bu unsurlar aşağıda maddeler halinde verilmektedir.

- Kentsel dönüşümü hedefleyen kentlerin geleceğini belirleyen ve her kentin kendi özelliği ve ölçeğine göre hazırlanmış Bölge, Metropolitan Kent, Mahalle vs. ölçeklerinde (1/100000, 1/25000, 1/1000 vd.) hazırlanmış "stratejik" ve "yapısal" planlar ile kentsel tasarım projelerinin hazırlanmış olması gerekmektedir.
- Planlama süreci, araçları ve içeriği için yapılacak yasal düzenlemelerde çok aktörlü bir karar verme süreci ve yönetimi öngörülmelidir.
- Merkezi ve yerel yönetimlerin, farklı disiplinlerin uzmanları ile birlikte uyum içinde çalışması, hatta sivil toplum örgütlerinin ve halkın çalışmalara katkıda bulunması gerekmektedir.

- Kentsel dönüşüm uygulamalarında ve örgütlenme yapısında karar vericilerin, uygulayıcıların, yatırımcıların ve kullanıcıların yetki ve sorumlulukları net olarak tanımlanması gerekmektedir.
- Arsa dağıtım işleminin proje değeri üzerinde yapılması ve bu değerler üzerinden kamunun proje ortaklık payı alması gerekmektedir.
- Yerel yönetimler bünyesinde kentsel dönüşüm birimleri ve bu birimlerde görev yapan uzmanların bulunması gerekmektedir.



## KAYNAKLAR

- Altınok E** (2006) *Yasadışı Yapılan Alanlarda Dönüştürme Kapasitelerinin Tükenişi ve Kentsel Yoksulluk*, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış), İstanbul, 168 s.
- Aşık R** (2007) *Kentsel Dönüşüme Aktörlerin Bakışı: Zeytinburnu Pilot Projesi Örneği*, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış), İstanbul, 137 s.
- Bayram M** (2006) Kentsel Dönüşüm Yasa Tasarısı Hakkında, [www.yayed.org](http://www.yayed.org) (23.09.2006)
- Ergenekon T** (2003) Urban Regeneration and Urban Design. Uluslar arası 14.Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu Bildirisi, *Kentsel Yenileşme ve Kentsel Tasarım Sempozyum Kitabı*, Mimar Sinan Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s. 192-204.
- Ertürk F** (2010) Kişisel Görüşme, Toplu Konut - Büyükşehir Belediyesi İnşaat Emlak Mimarlık ve Proje A.Ş Genel Müdürlüğü, Ankara
- Çevik E** (2010) Kişisel Görüşme, Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar Ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı Harita Şube Müdürlüğü, Ankara
- Gündoğdu S** (2010) Kişisel Görüşme, Ankara Büyükşehir Belediyesi İmar Ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı Harita Şube Müdürlüğü, Ankara
- Güven A** (2008) Kentsel Dönüşümün Fırsatları ve Riskleri, <http://www.stratejikboyut.com/haber/kentsel-donusumun-firsatlari-ve-riskleri--28260.html> (19 Mart 2008)
- Gürler E** (2003) Kentsel Yeniden Üretim Süreci Üzerine Karşılaştırmalı Çalışma: İstanbul Örneği, *Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Yıldız Teknik Üniversitesi Basım Yayın Merkezi, İstanbul, s. 113-158.
- Hague C** (2004) Konut Alanlarında Dönüşüm ve Konut Alanları Yenileme Projelerinin Başarılması, *Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu: İstanbul 2004*, İstanbul, s.183-202.
- HKMO** (2008) *Kentsel Dönüşüm ile ilgili Basın Bildirisi*, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Bursa Şubesi, Bursa
- İlkme M** (2008) Kentsel Dönüşüm ve Bursa Raporu, <http://www.spo.org.tr> (23.02.2009)
- İşçi Ş** (2010) Kişisel Görüşme, Toplu Konut - Büyükşehir Belediyesi İnşaat Emlak Mimarlık ve Proje A.Ş Halkla İşler Müdürlüğü, Ankara

## KAYNAKLAR (devam ediyor)

- Keleş R** (1984) *Kentleşme Ve Konut Politikası*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, Ankara, 552 s.
- Keleş R** (1998) *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Yayınları 2.Baskı, Ankara, 224 s.
- Keleş R** (2008) *Kentleşme Politikası*, İmge Yayınları 10.Baskı, Ankara, 680 s.
- Kütük İnce E** (2006) *Kentsel Dönüşümde Yeni Politika, Yasa ve Eğilimlerin Değerlendirilmesi* Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış), Ankara, 213 s.
- Mutlu S** (2007) *Türkiye’de Yaşanan Gecekondulaşma Süreci Ve Çözüm Arayışları: Ankara Örneği*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi (yayımlanmamış), Ankara, 155 s.
- Nasiboğlu S, Bektaş H ve Önal İ** (2008) *Kentsel Dönüşüm ve Demiryolu Uygulamaları, 2. Uluslararası Demiryolu Sempozyumu*, İstanbul
- Şahin N** (2008) *Kentsel Dönüşümün Tarihi, Bursa Defteri Dergisi*, 31. Sayısı
- Roberts P** (2000) *The evolution, definition and purpose of urban regeneration, Urban regeneration a handbook*, SAGE Publications, London, s. 9-36.
- Özden P** (2008) *Kentsel Yenileme*, İmge Yayınları, İstanbul, 466 s.
- Özden P ve Sırma T** (2002) *Konut Kurultayı değerlendirme ve sonuç bildirisi, Konut Kurultayı*, Umut Matbaacılık Yayınları, İstanbul
- Sökmen P** (2003) *Kentsel Dönüşüm için Kaynak Yaratıcı Sürdürülebilir Bir Planlama Kentsel Dönüşüm Sempozyumu Bildirileri*, Yıldız Teknik Üniversitesi Basım-Yayın Merkezi, İstanbul, s. 47-51.
- TMMOB** (2004) *TMMOB Şehir Plancıları Odası, Kentsel Dönüşüm Kanunu Taslağı Hakkında Çalışmalar*, www.spo.org.tr (10.02.2004)
- Üstün G** (2009) *Kentsel Dönüşümün Hukuki Boyutu*, On İki Levha Yayınları 1.Baskı, İstanbul, 240 s.
- Yalçındağ S** (1996) *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri*, TODAİE Yayınları, Ankara, 322 s.
- Z Görgülü, İ Dinçer, Z Enlil, E Özden, E Kurtarıcı ve E Altınok** (2006) *İstanbul’un Eylem Planlamasına Yönelik Mekânsal Gelişme Stratejileri Araştırma ve Model Geliştirme İş Mahalle Ölçeğinde Kentsel Dönüşüm Modeli – Küçükbakkalköy Örneği*, Yıldız Teknik Üniversitesi Basım-Yayın Merkezi, İstanbul
- 5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu** (2004), Resmi Gazete, Tarih: 12.03.2004, Sayı: 25400

## **KAYNAKLAR (devam ediyor)**

**5104 Sayılı Kuzey Ankara Giriş Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu Yönetmeliği** (2006), Resmi Gazete, Tarih: 14.04.2006, Sayı: 26139

**3194 Sayılı İmar Kanunu** (1985), Resmi Gazete, Tarih: 09.05.1985, Sayı: 18749

**5393 Sayılı Belediye Kanunu** (2005), Resmi Gazete, Tarih: 13.07.2005, Sayı: 25874

**5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu** (2004), Resmi Gazete, Tarih: 23.07.2004 Sayı: 25531

**2981 sayılı İmar Ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler Ve 6785 İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (imar affı kanunu)** (1984), Resmi Gazete, Tarih: 08.03.1984, Sayı: 18335

**Kuzey Ankara Giriş Kentsel Dönüşüm Projesi Öncelikli Proje Alanı (1.Etap) 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı Açıklama Raporu** (2007), Ankara

**Kuzey Ankara Kent Giriş Proje Raporları** (2005), Ankara

## **ÖZGEÇMİŞ**

İskender AYYILDIZ 1983 yılında Kayseri ilinde doğdu. İlk Öğrenimini Kayseri’de Ahmet Baldöktü İlköğretim Okulunda, Orta Öğrenimini Sami Yangın Anadolu Lisesi’nde tamamlayarak, 2001 yılında Lisans eğitimi için Yıldız Teknik Üniversitesi, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümüne girdi. 2006 yılında Lisans Eğitimini tamamladı. 2007 yılında Zonguldak Karaelmas Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Anabilim Dalında Yüksek Lisans Eğitimine başladı. 2006 ile 2007 yılları arasında özel sektörde, 2007 ile 2010 yılları arasında Ankara Büyükşehir Belediyesi’nde çalışmış olup, 2010 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı’na Harita Mühendisi olarak atanmış olup ve hala Çevre ve Orman Bakanlığı Ağaçlandırma ve Erozyon Kontrolü Genel Müdürlüğü’nde Harita Mühendisi olarak hizmet vermektedir. Evlidir.

### **ADRES BİLGİLERİ**

Adres: Çevre ve Orman Bakanlığı  
Söğütözü Cad. No: 14/E Kat:11-A  
Yenimahalle/ANKARA

Tel: (312) 207 52 12

E-posta: iaayildiz@cob.gov.tr