

Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Halk Katılımı

H. Eylem KAYA

Ankara Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü
Yaşamboyu Öğrenme ve Yetişkin Eğitimi Doktora Öğrencisi
E-mail: eyka76@yahoo.com

Özet: Sağlıklı ve yaşanılabilir kentsel mekan üretimi açısından bakıldığında, birbirinden oldukça farklı kentleşme uygulamalarına sahne olan ülkeler için, dönüşüm ya da yenileme yoluyla kentsel yaşam alanlarının yeniden düzenlenmesi, gerçekte çözümü acil bir sorunun varlığına işaret etmektedir. Özellikle ülkemizde bu sorunun çözümüne yanıt olarak geliştirilecek gerçekçi bir düzenlemenin, sağlıklı ve yaşanılabilir kentsel mekan sorununu tüm yönleriyle, başka bir deyişle sosyal, ekonomik ve kültürel olarak ele alınması, belirli bir mekansal bütüne; kent, bölge ve hatta ulusal ölçekte düzenlemeler getirmesi gerekmektedir. Bu çalışmada halkın, kendilerini yakından ilgilendiren kentsel dönüşüm uygulamalarının içerisinde etkin bir şekilde yer almalarının yasalar ile desteklenerek sağlanması gereğine vurgu yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kentsel yaşam, kentsel mekan, kentleşme, kentsel dönüşüm

Urban Regeneration Projects and Public Participation

Abstract: The reconstruction of the urban life areas via regeneration or renewal for the countries witnessing the urbanization praxis quite distinctive from each other indicates the presence of a matter with its urgent solution in terms of concerning the output of healthy and livable urban abode. Peculiarly for our country, a real planning to be advanced as an answer to this matter should take the issue of the healthy and livable urban housing issue in all its parts alias of with social, economic and cultural sides and more bring urban, regional, and even national regulations to the definitive spatial whole. This study highlights the need for assuring the effectual participation of the public in the urban renewal praxis.

Keywords: Urban life, urban abode, urbanization, urban renewal

Giriş

Sağlıklı ve yaşanılabilir kentsel mekan üretimi açısından bakıldığında, birbirinden oldukça farklı kentleşme uygulamalarına sahne olan ülkeler için, dönüşüm ya da yenileme yoluyla kentsel yaşam alanlarının yeniden düzenlenmesi, gerçekte çözümü oldukça acil bir sorunun varlığına işaret etmektedir (Gül, 1997; Gül ve Dulupçu, 2010). Özellikle ülkemizde bu sorunun çözümüne yanıt olarak geliştirilecek gerçekçi bir düzenlemenin, sağlıklı ve yaşanılabilir kentsel mekan sorununu tüm yönleriyle, başka bir

değişle sosyal, ekonomik, kültürel ve fiziksel olarak ele alması, belirli bir mekansal bütüne; kent, bölge ve hatta ulusal ölçekte düzenlemeler getirmesi gerekmektedir. Bütün bunlar gerçekleştirilirken, halkın, kendilerini yakından ilgilendiren kentsel dönüşüm uygulamalarının içerisinde etkin bir şekilde yer almalarının yasalar ile desteklenerek sağlanması gereği ise asla göz ardı edilmemelidir.

Kavram Olarak Kentsel Dönüşüm

Nüfus artışı ile belirli noktalarda yoğunlaşan insan topluluklarının zanaat ve ticaretle gelişip, farklılaşması, çeşitlenmesi, iş kolları, sanat ve eğitimle değişmesi, örgütlenme ve uzmanlaşmanın yaygınlaşması, etik, kimlik, kavram ve kurallarının oluşumu gibi olgular "kent"i tanımlamaktadırlar. Kent, bu davranışları kentliye ve çevresine sunan bir yaşam alanını oluşturma niteliğine sahiptir. Bilimsel-Teknik gelişme ve sanayileşme kentleşmenin artmasına, kenti tanımlayan özelliklerin yoğunlaşmasına, toplumların kültürel, siyasi, ekonomik ve toplumsal yaşamlarında, ilişki biçim ve türlerinde köklü değişimlere yol açmaktadır. Tüm bu özellikleriyle kentleşme, gelişmişlik düzeyinin önemli bir göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır (Saran, 1995).

Toplumların ekonomik, siyasi, kültürel ve sosyal yaşamlarında ortaya çıkan ve köklü değişimleri içeren kentleşmeye paralel olarak, ekonominin kaynak dağılımında gerçekleşen herhangi bir gelişme, sanayileşme, ekonomik büyüme ve benzeri süreçlerde ise karşılıklı etkileşim gözlenmektedir. Bu aşamada kırsal alanlarda çözülme gerçekleşirken, kentlerde yoğunlaşma söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla kentleşme süreci ile birlikte ön plana çıkan toplumsal ve ekonomik yaşama ilişkin kaynak kullanımı ve büyüme sorunlarının mekansal boyutu, günümüzde merkezi ve yerel yönetimlerin, kentleşme ve kentlileşme yoksunluğunu giderecek ciddi politikalar üretmeleri gereğinde belirleyici olup, gerçek anlamda planlamayı gerektirmektedir (Keleş, 2002).

"Kentsel Dönüşüm" kavramının ise, özünde "kentsel yoksunluğu" barındırdığı dikkati çekmektedir. Kentsel yoksunluğun bileşimini oluşturan faktörler eski konut dokusu, konfor koşullarının eksikliği, onarım ve mevcudu sürdürme durumu, genel görünümünün sefilliği, çok kullanıcılık ve yüksek oranda kiracılık durumları ile ifade edilebilir. Ayrıca çöp dolu sokaklar, kirlilik, sanayi ve konut karışımı yerleşme dokusu, işlevsiz hale gelmeye başlamış mekanlar da fiziksel çevrenin olumsuz karakteristik özelliklerini oluşturan diğer önemli unsurlardır.

Tüm bunların yanı sıra, ekonomik yetersizliklerin başlıca etken olduğu kentsel yoksunluğun nedenleri arasında kısaca "sosyal keyifsizlik" terimiyle ya da bir başka deyimle, toplum içinde bulunduğu konumdan ve çevresinden hoşnut olmama durumuyla açıklanabilecek (örn; problemlili aileler, anti-sosyal davranışlar, vandalizm, suç ve suça yönelik faaliyetler vd.)

koşullar ile hizmet birimlerinin ve donatıların noksanlığı ve standartlarının yetersizliği gibi faktörler de yer almaktadır (Stewart ve Diğ., 1974).

İşte kentsel yoksunluğun nedenleri arasında sıralanan bu sebepler, kentsel çöküntülerin de temel nedenlerini oluşturmaktadır. Kentsel çöküntülerle başa çıkmanın yolu ise, etkin kentsel dönüşümden geçmektedir. Thomas (2003) kentsel dönüşümü, "kentsel sorunların çözümlenmesini sağlayan ve değişime uğrayan bir bölgenin ekonomik, fiziksel sosyal ve çevresel koşullarına kalıcı bir çözüm sağlamayı amaçlayan geniş kapsamlı bir vizyon ve eylem" olarak tanımlamaktadır. Turok (2004) ise kentsel dönüşümü benzer bir tanımla ifade ederken, bu tanımla iki temel özellik ile buluşturmuştur. Buna göre kentsel dönüşüm:

- Bir yerin (mekanın) doğasını değiştirmeyi ve yerleşik halk ile sözkonusu yerin geleceğinde söz hakkı bulunan diğer aktörleri sürece dahil etmeyi amaçlar.
- Bölgenin özel sorunlarına ve potansiyeline bağlı olarak devletin temel işlevsel sorumlulukları ile kesişen çok çeşitli hedefleri ve faaliyetleri içerir.

Uygulama Olarak Kentsel Dönüşüm

Gelişmiş Batılı ülkelere bakıldığında, ilk kentsel dönüşüm deneyimlerini, gelişmekte olan veya azgelişmiş ülkelerden farklı bir temele oturtmuş oldukları açıkça gözlemlenebilir. Şöyle ki; 1850'lerin Avrupa'sında kırsal alanlardan şehirlere yoğun bir göç yaşanmaya başlanmış, bu göç ile birlikte ise, çeşitli sağlık, yerleşim, ekonomik ve sosyal sorunlar ortaya çıkmış ve şehir alanlarında ciddi boyutlarda çöküntülere yol açmıştır. Bununla birlikte, 1870-1880 tarihleri arasında tüm metropollerde yoğunlaşan geniş kapsamlı şehir planları ile birlikte modern merkezlerin oluşturulmaya başlandığı da bilinmektedir. Bu birinci dönüşüm dalgasının ardından ikinci bir dalga da 2. Dünya Savaşı'nın ardından gelmiştir. Savaş sonrası yakılıp yıkılan kentlerin yeniden inşa edilmesi, ıslah edilmesi ve canlandırılması, Avrupa ülkelerinde kentsel dönüşüm ihtiyacını ortaya çıkaran temel nedenlerin başında yer almaktadır.

Avrupa kentlerinde büyük çöküntülerin başlamasına önyak olan 1850'li yılların köyden şehire göçleri, Kuzey/Güney Amerika kentlerini de benzer bir şekilde etkilemiş; aynı deneyimlerden geçmek zorunda bırakmıştır. Hızlı kentleşmenin getirdiği sosyo-kültürel ve ekonomik sorunlar ile beraberinde gelen konut sorunları, kentlerde derin çöküntülerin başlamasına neden olmuştur. 1960'lara kadar metropolitan alan sınırları içinde en fazla büyüme, merkezi kentlerin sınırları içinde gerçekleşmekte iken, bu tarihten sonra durumun değiştiği görülmektedir.

Konut ve iş alanlarının merkezlerden banliyölere doğru kayarak yayılması olarak adlandırılan "urban sprawl" yani kentsel saçaklanma

eğilimlerinin başlaması, ülkede büyük değişimlere yolaçmıştır. Banliyöleşmenin hızla artması ve kentsel yayılma ve saçaklanma sorunun ciddi bir tehdit haline dönüşmesi, Amerika'da özellikle kent merkezlerinin dönüşümünü gerekli kılmıştır. 1950'de metropoliten alan nüfuslarının yaklaşık % 70'i kent sınırları içinde yaşamaktayken, 90'lara gelindiğinde nüfusun yaklaşık % 60'ının merkez kentlerin dışında yaşamakta oluşu gerçeği dikkat çekicidir (World Development Report, 1999 / 2000).

Banliyölere doğru oluşan bu saçaklanma süreci, Amerikan politikacıları, çevre bilimciler ve kent planlamacıları tarafından, son derece olumsuz bir gelişme olarak değerlendirilmiş ve izole edilmiş yaşamlar, ırk ayrımcılığı, trafik sorunları, çocuklarda astım hastalığı, rekreasyon alanlarının yok olması, işsizlik ve yoksulluk gibi sorunların ortaya çıktığı belirtilmiştir. Peru, Uruguay ve Meksika deneyimlerine bakıldığında ki özellikle Meksika örneğinde, sorunu çözmek adına ithal uygulamaların değil, kooperatifleşmenin toplumsal geleneğine dayalı gerçek deneyimlerin yer aldığı bilinmektedir.

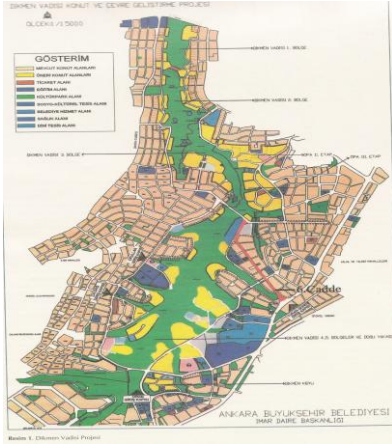
Bu bağlamda, 1961'de kurulan ve de kısa adı COPVP olan Konutlaşma ve Yerleşim İşlem Merkezi (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento) başlangıçta sadece yerel topluluklara destek vermeyi amaçlayan, kendi kendini finanse edebilen bir oluşumdu ve daha iyi yerleşim koşulları için mücadele eden düşük gelirli kişilere teknik ve finans yardımı yapmaya yönelik çalışmalarda bulunmaktaydı. Gösterilen tüm çabalar ise gerçek katılım hakkının, yayılma hakkı ile ilgili tüm talepleri tamamladığı fikrinin güçlenmesine yardımcı olmuş, birincisinin hareket özgürlüğünü, ikincisinin ise elde etme haklarını düzenlediğini ortaya koymuştur.

COPVP üyeleri, katılımcılığın, kaynakların daha iyi kullanımı isteğine geçici çözüm olarak kabul edilmemesini, fakat politik zorunlulukların hiyerarşisi içerisinde, katılımcılığın kaynakların dağıtımından çok daha önemli olduğunu; çünkü birinin etkin, diğersinin ise edilgen olmayı gerektirdiğini ifade etmişlerdir. Katımcılık haklarını güvence altına alan bir yasanın, katılımcılar için bir tür koruyucu olduğu görüşünü daima savunmuşlardır. Meksika örneğinin özgünlüğü, ortak katılımcılığa verdiği kararlı önemden kaynaklanmaktadır. Bu aşamada üstlenilen görev, Meksika'da konutların üçte ikisinin yapımından sorumlu olan halk sektörüne, politik ve yasal bir özne niteliği kazandırmak olmuştur.

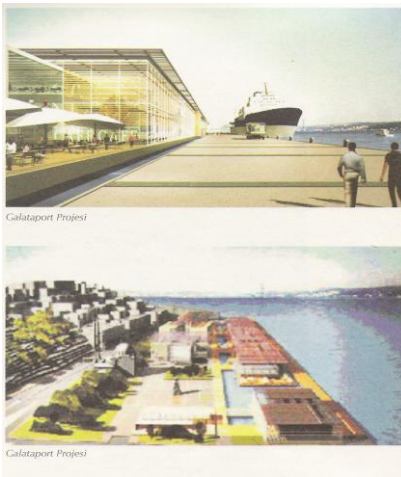
Konut inşaatında en üretken sektöre yasal ve siyasal statü sağlanması, ya da halk sektörünü, konut inşa sürecinde kamu ve özel sektörlerden daha önemli, ana tarihsel özne olarak tanımak oldukça önemli bir başarıdır. Elbette katılım doğal olarak, yasal bir koruma olmaksızın, kendiliğinden "informel" biçimde de gelişebilir. Ancak, bu yaşamsal ölçüde gerekli katılım tarzının yanısıra, katımcı halk pratiği, hükümet programlarında mutlak surette yer alacak ve çoğunluğun toplumsal pratiğiyle de uyumlu olan bir yasanın koruması altında çok daha iyi gelişebilir. Diğer Latin Amerika ülkelerinde de benimsenen bu anlayış, yasal ve siyasal olarak tanınmış örgütlü topluluk

pratiğine yol açmış, uygulanan projeler ise, desteğin yasal ve kurumsal bir çerçeveyi gerektirdiği yolundaki inançları pekiştirmiştir (Robert, 1999).

Türkiye’de "Kentsel Dönüşüm" uygulamaları ise, Avrupa ülkeleri ve Amerika ile karşılaştırıldığında çok daha yakın tarihlerde ilgili çevrelerin söylemlerinde yer bulmuş bir olgudur. Kentleşme süreci açısından çok sancılı bir 50 yıl geçiren ülkemizde, kentsel dönüşüm gereksiniminin ortaya çıkmasına yol açan çok sayıda neden bulunmaktadır: Göç, gecekondular, kaçak yapılaşma, şehir merkezlerinin ve eski şehir alanlarının sorunları ve son olarak da deprem (geniş ifadesiyle afetler), hep birlikte kentler üzerinde olumsuz sonuçlar doğuran ve de kentsel dönüşümü gerekli kılan temel nedenler olarak ortaya çıkmaktadırlar (Özden, 2002).



Resim 1: Dikmen Vadisi Konut ve Çevre Geliştirme Projesi



Resim 2: Galataport Projesi

Bahsedilen tüm bu nedenlerin önemli bir sonucu olarak ise, 1980'li yıllardan itibaren gündemi meşgul etmeye başlayan "Kentsel Dönüşüm" kavramının, 1990'larla birlikte ilk defa ciddi anlamda uygulamaya konulduğu görülmektedir. (Ankara'da Dikmen Vadisi ve Portakal Çiçeği Projesi'ni bu uygulamaların ilk örnekleri olarak gösterebiliriz / Resim 1). 2000'lere gelindiğinde ise, hem kavramın kendisinin hem de uygulamaların, ilgili çevreler tarafından artık çok daha detaylı bir şekilde sorgulanıyor olması, "kentsel dönüşüm" adına önemli bir gelişmedir.

Günümüzde kent planlamasının en önemli konusu haline getirilen, AB, Dünya Bankası ve Uluslararası Kredi Kuruluşları ile Bankacılık Sistemlerinin (Mortgage), projelerin finansmanına yönelik girişimlerde bulunduğu, Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ve Büyükşehir Belediyeleri başta olmak üzere birçok belediyenin şu veya bu ölçekte, gecekonduların iyileştirilmesinden, uluslararası sermayenin ve gayrimenkul yatırım ortaklıklarının dahi ilgisini çeken büyük yatırımlara (Dubai Towers İstanbul, Galataport, Resim 2) kadar uzanan bir yelpazede, "kentsel dönüşüm"e odaklanıldığı gözden kaçmamaktadır (Gül ve Ergun, 2009).

Yasal bağlamda ise, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir

Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 5162 sayılı Toplu Konut Kanunu'nda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 5273 sayılı Arsa Ofisi Kanunu ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, ayrıca Belediyelerin Arsa, Konut ve İşyeri Üretimi, Tahsisi, Kiralaması ve Satışına Dair Genel Yönetmelik, konut ve arsa sunumunun yeni uygulama araçlarını tanımlamaktadır.

Öte yandan, Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyeler arasında yetki paylaşımı konusunda hala net olmayan bazı noktalar bulunmasına rağmen yerel yönetimler bu kavrama, imarla ilgili tüm sorunlarından kurtuluş yolu olarak sahip çıkmışlardır. Bu çerçevede mevcut yasaların ise, yaşam alanlarına yönelik yenileme ya da dönüşüm uygulamalarına bölgede yaşayan insanların demokratik katılım haklarının söz konusu olduğu, mekansal düzenleme sürecini; bırakın yerel halkın ve ilgili çevrelerin katılımını sağlamayı ve de bölge halkının itirazlarını dikkate almayı, olağanüstü afet koşullarında ancak Bakanlar Kurulunun alabileceği kamulaştırma yetkilerini dahi kısıtsız biçimde belediyelere bırakmak suretiyle tersine çevirdikleri görülmektedir. Bunun en son örneği de, Dönüşüm Alanları Yasa Tasarısı kapsamında açıkça ortaya konulmaktadır.

Tüm bunların yanı sıra, "Kentsel Dönüşüm"e bu derece ilgi gösterilmesi, bazı çevreler tarafından, olumlu bir gelişme ve iyi niyetli bir yaklaşım olarak değerlendirilse de, kentlerimizin son derece hatalı politikalar sonucu, son derece hatalı gelişmelere maruz kaldığı, doğal yaşam alanlarımızın ve tarihi mirasımızın giderek yok edildiği yadsınamaz bir geçektir. Bir afet ülkesi olmamıza rağmen, yasadışı yapılaşma oranı % 60-70'lere ulaşmış durumdadır. Ayrıca, sağlıklı konut açığı, oldukça yüksek düzeylerde seyretmektedir. Arsa ve konut politikaları ise geçmişten bugüne istikrarlı ve etkin bir çizgiye oturtulamamıştır. Tüm bunların sonucunda ise kentsel yoksunluk, her geçen gün büyüyen bir çığ gibi kentleri tehdit eder noktaya kadar gelmiştir.

Bununla birlikte, kentsel dönüşümü yeni bir bakış açısıyla ele alma ve değerlendirme zamanı da gelmiştir. Ancak, özellikle yasadışı yapılaşmanın önüne geçilmesinin oldukça zor olduğu günümüzde, dönüşümün bir zorunluluk olarak değerlendirimi konusunda toplu bir uzlaşma var olmakla birlikte, bunun yöntemi konusunda çok somut kararlar üretilmemekte, arayışlar devam etmektedir. Geline bu aşamada TOKİ'nin son yıllarda konut sunumunun ve kentsel dönüşümün en önemli aktörü olarak rol oynadığı da bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla, dönüşüm alanları tanımlamasını yaparken dikkat edilmeli, özenli davranılmalı ve de tanımlanan bölgelerde yaşayan

halkın sosyal, kültürel ve ekonomik koşullarına değinilerek halkın katılımı/talepleri ile işleyecek bir dönüşüm süreci oluşturulmalıdır.



Resim 3: TOKİ Ankara-Eryaman



Resim 4: TOKİ İzmir-Emlak G.Y.O.



Resim 5: TOKİ Denizli-Merkez



Resim 6: TOKİ Elazığ-Palu

Hiç kuşkusuz bu konudaki kaygı, dönüşüme standart bir reçete arama yönünde de gerçekleşmemelidir. TOKİ örneklerinde (Resimler 3, 4, 5 ve 6) görüldüğü üzere bazı uygulamalar, dönüşümün standart bir reçetesini oluşturma yönünde bir endişenin yükselmesine neden olmakta, İdarenin konut üretimi ve dönüşüme yönelik politikalarında birkaç temel yanlış göze çarpmaktadır.

Bunlar şöyle sıralanabilir:

- İdare, dönüşüm alanı kapsamında kalan yasadışı konut alanlarında yaşayan halkı buradan alıp, kendi bünyesinde ürettiği konut alanlarına yerleştirmektedir. Burada iki sorun ortaya çıkmaktadır: İlk olarak, yasadışı alanda yaşayan konut kullanıcılarını ev sahibi olma konusunda öncelik vererek, kolaylık göstererek ödüllendirmektedir. İkinci olarak da, bu uygulama, dönüşümün farklı boyutlarından biri olan sosyal boyuta yönelik müdahaleleri kapsayacak nitelikte bir kapsama sahip değildir. İnsanları bir yerden diğerine taşımının, alanda sosyal anlamda sorunların çözümüne katkıda bulunmadığı gibi; sürdürülebilirliği olan bir içeriği de yoktur.
- Ürettiği konutlarla, yeni konut alanlarında tek tipleşmeye gitmektedir. Bir merkezi hükümet politikası olarak son dönemde geniş biçimde kabul gören bu yaklaşım, farklı kentlerdeki Toplu Konut İdaresi uygulamalarına, alanların genel karakteristiği ve

özgün niteliği (deprem bölgeleri, dere yatakları vd.) dikkate alınmadan bir standardizasyon anlamı yüklemektedir.

- Alt, alt-orta ve orta gelir grubuna yönelik konut üretimi yerine, çoğunlukla orta-üst ve üst gelir grubuna yönelik konut üretilmektedir. İdarenin bu politikası, ihtiyaç sahibi olan toplumsal kesim yerine, yatırım amaçlı konut edinmeyi amaçlayan kesime hizmet etmektedir. Bu durum, konut sunumu ve politikasındaki önceliklerin göz ardı edilip, kar amacının önde tutulması anlamına gelmektedir,
- İdarenin sözkonusu uygulamaları, üst ölçekli planlardan bağımsızca hayata geçirilmektedir. Üretilen yeni konut alanlarının yerseçimine, plan bu yeri gösterdiği için değil; uygun nitelikteki arsa orada bulunduğu için karar verilmektedir (TMMOB, 2006a ve 2006b).

Aynı konut üretim politikaları, belediye şirketleri eliyle üretilen konut uygulamalarında da kendini göstermektedir. Belediyeler hemen hemen tümüyle üst gelir grubuna hitap eden konut üretimi yapmaktadırlar. Oysa ki Anayasa'nın 57. maddesinde, "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler" denilmektedir. Dikkat edilirse burada bir konut ihtiyacından söz edilmekte ve devlet bu ihtiyacı karşılamakla yükümlü tutulmaktadır. Buna karşın, bugün ülke çapında izlenen konut üretimi politikası, konut ihtiyacını karşılama amacını aşmış bulunmaktadır.

Son yıllarda, kamu ve özel sektör eliyle üretilen konut projelerine bakıldığında, bu projelerin yaklaşık % 90'ının orta-üst ve üst gelir grubunu hedeflediği, kentsel alanda sınırsızca yayılıp, üst ölçekli politikalardan bağımsızca yer seçtiği, her gün birbiriyle yarışan bir başka projenin daha hayata geçirildiği görülmektedir. Türkiye'nin ihtiyacı olan konut politikası bu tür bir gelişmeyi öngören değil, alt, alt-orta ve orta geliri hedefleyen bir konut üretimi ve kira denetimi sorunuyla başa çıkmayı hedefleyen bir yaklaşıma odaklanmalıdır.

Türkiye, 1950'li yıllardan itibaren etkin, kararlı, tutarlı ve istikrarlı bir arsa ve konut politikası benimseyememiştir. Planlı dönemle birlikte başlayan sosyal devlet anlayışı, 1980'li yıllarla birlikte yerini özelleştirme politikaları kapsamında yeni bir anlayışa bırakmıştır. Aynı yıllar, ülkemizin yasa dışı yapılaşma açısından da ayıplı yıllarıdır. Bu dönemde kent yöneticileri arsa ve konut ihtiyacını giderme yerine, imar afları kapsamında, bireylerin kendi konut ihtiyacını gidermesi yolunu tercih etmişlerdir. 1990'lı yıllar ise, gündemini konut ve konut arsası üretimine değil, küreselleşme süreci içinde sermayenin yer seçimi taleplerini karşılayacak nitelikte büyük arsa üretimi üzerine odaklanmış; bireysel girişimlerin teşvik edilmesi yine göz ardı edilmiştir. Böylelikle, bugün var olan kentsel dönüşüm ihtiyacının altyapısı yaklaşık 50 yıllık bir dönemde üst üste birikerek oluşmuştur (Özden, 2005).

Dolayısıyla, kentsel dönüşüm alanında başlatılacak dönüşüm uygulamaları, bu alandaki konutlarda yaşayan halka yönelik bazı koşulların netlik kazanmasını da gerekli kılmaktadır:

- Alanda yasadışı yapılar, yasal yapılar, yasal olmakla birlikte yasadışı ilaveleri ya da iskan izinleri eksik olan yapılar bir arada olabilir. Dolayısıyla bu insanların mülkiyet durumunu tam olarak ortaya koymadan çözüm arayışına gitmek hatalı sonuçlara yol açabilir; ya da dönüşüm uygulamasını çıkmaza sokabilir.
- Yasadışı gelişmiş alanlar, toplumsal çelişki ve gerilimin yüksek olduğu alanlardır ve bu kısımlarda yaşayan halkın eğitim-kültür düzeyleri genellikle düşük olup, toplumsal örgütlenme konusunda da başarılı oldukları pek söylenemez. Alanda uygulanması hedeflenen proje, bu toplumsal grubu doğrudan etkileyeceği için bir tür toplumsal katılım ve örgütlenme modelinin doğru bir şekilde kurulması, kişilerin gelişmelerden haberdar kılınması gerekmektedir.

Bilindiği gibi bugün kullanıldığı anlamda "Kentsel Dönüşüm" kavramı; neo-liberalizm, küreselleşme ve dünya kenti kavramlarının, kavram olmaktan çıkıp gerçekliğe dönüşmelerinde kullanılan en temel araçlardan biri olmuştur. Bu bağlamda, "Kentsel Dönüşüm" kavramına, kavram yanılısıyla "Kentsel Yenileme" kavramından daha geniş bir içerik yüklenmekte, daha önce yapılaşmamış (ilk kez yapılaşmaya açılan) alanlar dahi bu kapsamda anılmaktadır.

Bir diğer çelişki ise "Kentsel Dönüşüm Projeleri"nin dar gelirli kesimlerin konut sorununun çözümüne yönelik atılmış bir adım olmadığıdır. Bu kavram altında gündeme getirilen çoğu projenin ortak özelliği, ister konut isterse ticaret alanı olsun orta ve üst gelir gurubuna yönelik nitelikler taşımalarıdır. Örneğin; amacı dar gelirli toplum kesimlerinin konut sorununa katkıda bulunmak olan TOKİ'nin, daha önce de belirtildiği üzere, bu amacını ikinci plana attığına, üst gelir gurubuna yönelik "prestij" projelerine ve tema parkları yapımına yoğunlaştığına yönelik bir gündem oluşmuştur.

Kavramın içeriğinden de anlaşılacağı üzere bir gecekondu alanının çok katlı konut alanı haline getirilmesinin dönüşümle bir ilişkisi bulunmamaktadır ve de bu tür projeler gerçekte dönüşüm projeleri olarak sunulmamalıdır. Öte yandan herhangi bir kentsel alandaki kullanım biçimini değiştirmeyen, aynı kullanımla yenilenmesini veya rehabilite edilmesini öngören, "Kentsel İyileştirme" veya "Kentsel Yenileme" projeleri olarak isimlendirilmeleri gereken bu projelerin, "Kentsel Dönüşüm Projeleri" olarak adlandırıldıkları da görülmektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Ülkemizde "Kentsel Dönüşüm" kavramının yasal alt yapısının hazırlanmasına yönelik ilk adım, 5393 sayılı Belediye Kanununun "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı" başlıklı 73. Maddesinde yapılan düzenlemeyle atılmıştır. Bu düzenleme ile yerel yönetimlere, büyük inşaat şirketleri ile birlikte küçük mülkiyet sahiplerinin haklarını dikkate almayan bir şekilde (yapılması planlanan konutların niteliği ve hedef kitlesinden bağımsız olarak) tasarruf etme yetkisi verilmektedir. Bu bağlamda, bir şekilde yıpranmış alan olarak tespit edilen kısımlarda, Belediye veya İl Özel İdareleri her türlü fiziki düzenlemeyi yapmakla sınırlı bırakılmayıp, özel mülke müdahalede de yetkili kılınmışlardır. Kentsel dönüşümü yasal dayanağa kavuşturmak için yapılan girişimlerin bir parçası olan Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı'nın yasallaşmamış olması nedeniyle günümüzde birçok belediye 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesine dayanarak kentsel dönüşüm projelerini hayata geçirmektedir.¹

Konut ihtiyacının ve konut sahipliğinin nitelik ve nicelik olarak doğru bir şekilde bilinmediği bir ortamda, Anayasa'nın "Mülkiyet Hakkı" başlıklı 35. Maddesinde yer alan; "*Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz*" hükmü ve "Kamulaştırma" başlıklı 46. Maddesinde yer alan "*Devlet ve kamu tüzelkişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir*" hükümleri ile koruma altına alınan "mülkiyet hakkı" göz ardı edilmektedir.

Hazırlanan "Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı"nın amaç ve kapsam maddelerine bakıldığında ise doğal ve tarihi alanlar ile hazine arazileri ve kamuya ait gayrimenkullerin tasarrufu konusunda merkezi idarenin yetkilerinin, yerel yönetimlere aktarıldığı, yerel yönetimler merkezi idarenin yatırım ve kaynak planlamaları üzerinde, karar mercii haline getirildiği görülmektedir. Elbette Mahalli İdarelerin, çok çeşitli yasaları ilgilendiren ve çok çeşitli uzmanlık gerektiren bu konularda yetişmiş eleman ve teknik donanıma sahip olup olmadıkları da mutlaka sorgulanmalıdır. Ayrıca bu durumun Anayasa'nın 126 ve 127. Maddelerine aykırı olduğu ortadadır. Bu düzenlemeyle merkezi idarenin, mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisi

¹ Ancak Belediye Kanunu'nun 73. maddesine dayanarak uygulamaya konan kentsel dönüşüm projeleri yasal dayanaktan yoksun olarak değerlendirildiğinden, kentsel dönüşümün önünü açabilmek için 5998 sayılı yasa ile 5393 sayılı yasanın 73. maddesinde değişiklik yapılmış ve bu değişiklik 23 Haziran 2010 tarih ve 27621 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece, özellikle büyükşehir belediyelerine "belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etme" yetkisi verilmektedir.

adeta tersine çevrilmektedir. Yasa Tasarısının "Amaç" başlıklı 1. Maddesi ile "Kapsam" başlıklı 2. Maddesi konuya daha da açıklık kazandırmaktadır.

Tasarının 7. maddesi "Dönüşüm Alanlarında Uygulama" başlığını taşımaktadır. İki sayfayı geçen bir uzunluğa sahip olan madde ie, uygulamanın esasları ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Madde metni bu yüzden fıkralar bazında incelenmeye çalışılacaktır. Maddenin birinci fıkrası şöyledir:

"İdare, dönüşüm amaçlı imar planı kararlarına uygun olarak; mevcut yapılar ve çevreleri hakkında koruma, kullanma, güçlendirme, ıslah, geliştirme, yenileme ve tasfiyeye ilişkin kararlar almaya, bu kararlara bağlı olarak ruhsat vermeye yetkilidir. Bu yapılar, idarece yapılan veya yaptırılan yapılar kapsamında değerlendirilecek olup, fenni mesuliyetin onaylı uygulama projelerine göre, 3194 sayılı İmar Kanununun 26'ncı maddesi doğrultusunda, idarece veya idare tarafından kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz kuruluşlarca veya protokol yapılmak suretiyle bu konuda uzman kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi zorunludur."

Bu maddeye göre Belediye veya İl Özel İdarelerinin, vatandaşın (mülk sahibi veya kiracı) görüşünü almadan, tamamen sübjektif tercihler ve kendi karlarını maksimize edecek şekilde yaptıracakları imar planlarına göre, vatandaşın yapısını yıkıp yıkmayacağına, güçlendirip güçlendirmeyeceğine, artık bu semtte oturup oturmayacağına ilişkin karar verme yetkisini daha da güçlendirmektedir. Ayrıca, bu alanlardaki mülkiyet yapısının yeniden belirlenmesi hususunda, mülkün gerçek sahibi vatandaş, bütünüyle devre dışı bırakılmakta, Yerel Yönetimler ve ortağı özel kişileri tek yetkili hale getirilmektedir. Resen yapılacak bu işlemlerin vatandaşın ne şekilde duyurulacağı ve vatandaşın itirazının ne şekilde yapabileceği ve bu itirazın ne şekilde değerlendirileceğine dair bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Maddenin diğer fıkralarında, Mahalli İdareler ve ortağı olacak özel kuruluşların, yurttaşların mülkiyetlerinin değerlendirilmesi ve yeniden yapılandırılması üzerindeki tek taraflı karar verme hakları ve tasarruf olanakları daha da artırılmakta, vatandaşın tek taraflı olarak yapılan bu düzenlemelere itirazı durumunda, itiraz eden vatandaşın malının (kamu yararı varmış gibi) kamulaştırılmasına karar verilebilmekte, vatandaşın bu karara itirazı ise sadece bedele itirazla sınırlı tutulmaktadır. Dönüşüm alanlarında hak sahipliğinin tespiti ve hak sahibi olarak tespit edilen kişilerin, proje sürecine sadece bilgilendirme amacıyla dahi katılımını sağlamaya yönelik hiç bir yönteme madde metninde yer verilmemiştir.

Böylece, yasa ile Anayasa ve Kamulaştırma Kanununda yer alan "Kamu Yararı" kavramı, tamamıyla özel kişi ve şirketlerin çıkarları doğrultusunda kullanılabilir şekilde genişletilmektedir. Yasa Tasarısına göre yasal olarak yapılaşmış alanlar dahil, tüm ülke (askeri alanlar hariç) "Dönüşüm Alanı" olarak tespit edilip, insanlar yaşadıkları yerlerden sürgün edilebilmekte, soylulaştırmaya (gentrification) gidilmekte, mülkeri üzerindeki tasarruf

hakları ellerinden alınabilmektedir. Böyle bir durumda demokrasi ve katılım hakları gündeme bile gelememiş olmaktadır.

Özü itibari ile halka yakın ve daha demokratik olması gereken belediyelerin karar ve bu kararlara katılım mekanizmaları, meclis üyelerinin niteliği, meclislerin çalışma biçimi ve çalışma koşullarıyla sınırlıdır. Halkın, Belediye Meclisi toplantılarına katılımı yasal olarak serbesttir, ancak bunun anlamlı olabilmesi için toplantının gündemi ve görüşülecek konuların ayrıntılarının, halka toplantının günlerce öncesinden duyurulması gerekmektedir. Doğaldır ki böyle bir ortam, yönetenler ve yönetilenler arasında güvensizlikten kaynaklanan bir duvar örmekte, iletişim iyice kopmaktadır. Gerçek bir katılımın sağlanabilmesi için doğru ve yeterli bilgiye erişim olanakları çok önemlidir. Halkın, merkezi ve yerel yönetimlerin tüm icraatlarına ilişkin doğrudan kaynağından bilgi edinme hakkı ve yolları açık tutulmalıdır (Ertekin, 1995).

Kentin planlanması ve yaşanacak bir yer haline gelebilmesi, temelde halkın talep ve istekleri tarafından belirlenmelidir. Nasıl bir çevrede yaşamak istediklerine ilişkin tercihlerinde son söz mutlaka halka ait olmalıdır. Dönüşüm alanlarındaki alınacak kararlar da, halk tarafından kabul görmeli ve desteklenmelidir. Diyalog çok önemlidir ve de yapılacak işler konusunda, halkın ikna edilmesi ve zorunlulukların anlatılması, dönüşümün sağlıklı olabilmesi için oldukça gereklidir. Öte yandan dönüşüm, sosyal programlarla desteklenmelidir; sosyal programlarla beslenmemiş herhangi bir kentsel dönüşüm uygulamasının tam anlamıyla başarıya ulaşma şansı yoktur. Katılımı sağlayıcı ve artırıcı bir yapılanmaya gidilmeli, Avrupa'da yerel yönetimlerin değişen rolü ve kimliği açısından da özellikle vurgulanan "Yurttaş katılımı temel amaçlardan biridir; öncelikle yerel toplum odaklı, yurttaş odaklı bir felsefenin benimsenmesi gerekmektedir; yurttaş odaklılık diğer stratejilerin tamamlayıcısıdır" ilkeleri göz ardı edilmemelidir (Çukurçayır, 2003).

Ayrıca halkın kentsel dönüşüm sürecine katılımı açısından önem taşıyan diğer bir konu da, katılımın ölçeği ve buna bağlı olarak katılım talebinde bulunan kesimlerin neyi ve kimleri temsil ettikleri, yani temsil nitelikleri olup olmadığıdır. Kente ilişkin yapılan makro planların (çevre düzeni planları, nazım planlar, ulaşım ve altyapı ana planları gibi) yapım ve karar alma süreçlerine katılım ile proje ölçeğinde katılımın aynı boyutta değerlendirilmesi doğru gözükmemektedir. Birinde daha çok meslek örgütlerinin (TMMOB ve bağlı odalar, Ticaret, Sanayi ve Esnaf Odaları gibi) katılımının sağlanması gerekirken, proje ölçeğinde hazırlık, karar alma ve uygulamaya katılımın, projeden etkilenen tüm kesimleri (mülkiyet sahipleri, kiracılar gibi) kapsamaması gerekmektedir.

Demokratikleşme sürecinin, sosyal-hukuk devleti anlayışının güçlendirilmesi doğrultusunda gelişmesi ve bunun için meslek örgütlerinin, sivil toplum örgütlerinin karar ve denetlemede de etkin olmaları, katılımı önemli ölçüde etkileyecektir. Halkın, yalnızca hizmet bekleyen, bu hizmeti göremediğinde ise, başvurularına yanıt alamayan, sorununu çözemeyen bir

konumda edilgen ve çaresiz kaldığı, egemen olan klasik siyaset anlayışının ciddi anlamda değişerek, kentli bilinciyle yönetimi ve yöneticiyi aktif olarak denetlemesi, yasalarla güvence altına alınarak sağlanmalıdır. Kent yönetimine halkın katılımı düzenekleri araştırılmalı, mahalle ve semtler düzeyinde yerel örgütlenme biçimleri üzerinde öneriler geliştirilmelidir.

Kentlerin ve kentlilerin yaşadıkları sorunları tanımlama, bu sorunları kavrama, sorunların çözüm yollarının bilincine varma ve çözümü için uğraş verme sürecinin başarılı olabilmesi, halkın toplumsal örgütlülükler içinde aktif olarak yer almaya yöneltilmesiyle sağlanabilir. Bu örgütlülük yalnızca siyasi parti olarak algılanmamalı, meslek odaları, konut kooperatifleşmelerine yönelik sivil toplum kuruluşları gibi diğer örgütlü toplulukları da kapsamalıdır.

Sonuç olarak, kentlerin bir yandan insanlarıyla diğer yandan demokratik örgütler ve kurumlarıyla, demokratikleşme sürecinin önemli bir halkasını oluşturdukları gerçeği ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla, "Kentsel Dönüşüm Projelerine", kentlerin makro planlarının yapımından yani Kentlerin Yönetiminden başlayarak, halkın ve halkın örgütlü temsilcilerinin katılımı ciddi bir konudur, bu sağlanamadığı takdirde tüm projeler ve yatırımlar sağlıklı kentsel gelişmenin, israfın, kentsel yağmanın ve güçsüz kesimlerin ezilmesinin aracı olacaktır.

Kaynakça

- Boztaş, N., 1999, "Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (2): 3-10.
- Çoşkun, B., 1996, "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (3): 35-47.
- Çukurçayır, M. A., 2003, "Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 12 (3): 5-21.
- Ertekin, Y., 1995, "Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Sorunu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4 (5): 3-11.
- Geray, C., 1993, "Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 2 (5): 13-21.
- Geray, C., 1996, "Yerel Yönetimler ve Habitat II", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (3): 3-17.
- _____, 2001, "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerleşme ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10 (4): 7-22.
- Göymen, K., 2000, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (2): 3-13.
- Gül, H., 1997, "Yoksulluk, Kentsel Yeniden Kalkındırma ve Dallas Maple Avenue Örneği", *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (2): 91-104.
- Gül, H. & Dulupçu, M. A., 2010, "Local Economic Development, Urban Change and Regeneration in Turkey: Possibilities for Transcending beyond Modernism", içinde *Urban Regeneration Management: International Perspectives*, ed. Diamond, J., Routledge Publications, London.
- Gül, H. & Ergun, C., 2009, "Toplumcu Belediyecilik ve Kent Kapılarını Sermayeye Açan Anahtar Olarak Kentsel Dönüşüm", içinde *Yerel Yönetimlerde Sosyal Demokrasi Toplumcu Belediyecilik (Teorik Yaklaşımlar, Türkiye Uygulamaları)*, der. Kamalak, İ. & Gül, H., s. 295-332, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul.
- Güler, B. A., 2001, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10 (3): 7-12.

- Keleş, R., 2000, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- _____, 2002, *Kentleşme Politikası*, İmge Yayınevi, Ankara.
- Keskinok, H. Ç., 2006, *Kentleşme Siyasaları*, Kaynak Yayınları, İstanbul.
- Kıray, M. B., 2003, *Kentleşme Yazıları*, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- Özden, P. P., 2002, *Yasal ve Yönetimsel Çerçevesiyle Şehir Yenileme Planlaması ve Uygulaması: Türkiye Örneği*, Doktora Tezi, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- _____, 2005, "Türkiye'de Kentsel Dönüşümün Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler", *Yerel Dünya, Mahalli İdareler Teknoloji Araştırma ve Geliştirme Projesi Yayınları*, 1 (1): 33-43.
- Özel, M., 2000, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite)", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (3): 25-43.
- Özer, A., 2000, *Kentleşme ve Yerel Yönetimler*, Ürün Yayınları, Ankara.
- Robert, J., 1999, *Kent ve Halk: Kent Üzerine Alternatif Düşünceler*, çev. Orhangazi, Ö., Ütopya, Ankara.
- Saran, M. U., 1995, "Yeni Kent Düzeninin Toplumsal Temelleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4 (3): 27-35.
- Stewart J. & others, 1974, "Local Government: Perceptions and Approaches to Urban Deprivation", içinde *Report on a Study Commissioned by the Home Office*, Urban Deprivation Unit, Birmingham.
- Şengül, H. T., 1999, "Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 8 (3): 3-19.
- Thomas, S., 2003, *A Glossary of Regeneration and Local Economic Development*, Local Economy Strategy Center, Manchester, UK.
- TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi, 2006a, "Kentsel Dönüşüm Tartışmaları-1", *Bülten 40*.
- _____, 2006b, "Kentsel Dönüşüm Tartışmaları-2", *Bülten 42*.
- Turok, I., 2004, "Kentsel Dönüşüm: Neler Yapılabilir ve Nelerden Kaçınılmalı?" içinde *Uluslararası Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Sempozyumu*, Küçükçekmece Atölye Çalışması, 27-30 Kasım, İstanbul.
- World Development Report, 1999-2000, *Entering The 21.st Century*, Published for the World Bank, Oxford University Press, Oxford.
- Yıldırım, R., 2006, "59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15 (2): 31-60.
- Yıldız, M., 1996, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5 (4): 3-15.
- Yüksel, F., 2002, "Sürekli Değişen Kentsel Faktörler Karşısında Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama Gereği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11 (1): 31-41.