



# Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Dönüşümü: Hukuki ve Kurumsal Çatışmalar Üzerinden Bir Açıklama Denemesi\*

\*

Tuna Kuyucu  
Boğaziçi Üniversitesi

## Öz

*Bu makalenin amacı son on beş yılda Türkiye’nin kentsel yenileme/kentsel dönüşüm politikasının geçirdiği dönüşümlere hukuki ve kurumsal dinamikler üzerinden açıklayıcı bir çerçeve oluşturmaktır. 2002 yılında AKP’nin iktidar olması ile birlikte oluşturulan kentsel dönüşüm siyaseti, başlangıçta büyük ölçekli planlar eliyle kentlerin karmaşık mekânsal, ekonomik ve sosyal sorunlarına çözüm bulmayı hedeflemiş ve bu yolda yerel yönetimlere ciddi yetkiler tanımıştır. 2010 sonrası dönemde ise, kentsel dönüşüm politikasında köklü bir değişim yaşanmış ve büyük ölçekli proje anlayışından uzaklaşarak parsell/bina bazlı ve parçacıl dönüşüm projelerinin önü açılmıştır. Dahası, bu yeni dönüşüm politikasının başat karar vericisi merkezi yönetim olmuş, yerel yönetimlerin yetkileri büyük oranda daraltılmıştır. Bu önemli dönüşümlerin altında yatan temel sebep 2002-2010 arasında uygulanmak istenen kentsel dönüşüm projelerinin neredeyse tamamının hukuki belirsizlikler, planlama mevzuatının karmaşası ve kurumsal çatışmalar sonucunda başarısızlıkla sonuçlanmasıdır. 2010 sonrası yavaşlayan ekonomi realitesi ile yüzleşen AKP hükümeti, emlak sektörü üzerinden ekonomiyi canlandırma adına hızlı kentsel dönüşüme ihtiyaç duymuş ve bir önceki dönemin sorunlarını çözebilmek adına tüm yetkinin merkezde toplandığı bir dönüşümü tetiklemiştir. Bu yeni dönüşüm politikası kentlerin sorunlarına bütünsel ve rasyonel çözümler üretmekten uzak, kısa vadeli kâra odaklı ve orta ve uzun vadede daha büyük sorunlar yaratmaya gebe bir politikadır.*

**Anahtar Kelimeler:** Kentsel dönüşüm; kentsel yenileme; merkezileşme; politika başarısızlığı

---

\* Teşekkür: Bu makaleye temel oluşturan araştırma, Boğaziçi Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri’nin (BAP) 10500 numaralı projesi ve Urban Studies Foundation tarafından sağlanan International Fellowship bursu sayesinde tamamlanmıştır. Makalenin yazım aşamasında vermiş olduğu değerli yorumlar ve öneriler için Arda İbikoğlu’na, İdealKent dergisinin hakemlerine ve editörlerine çok teşekkür ederim.



# The Transformation of Urban Transformation in Turkey: An Institutional Analysis

\*

Tuna Kuyucu  
Boğaziçi University

## Abstract

*This article provides an explanation to the transformation of Turkey's urban regeneration policy after 2002 based on legal and institutional dynamics and conflicts. Formed after AKP came to power in 2002, Turkey's initial regeneration policy sought to find rational solutions to the complex spatial, economic and social problems of cities via large-scale regeneration projects. Furthermore, local governments had been substantially empowered in the implementation of regeneration projects. After 2010, however, Turkey's regeneration policy dramatically changed to move away from large-scale project making towards a policy that is geared towards the demolishing and rebuilding of single buildings and plots. Central state institutions have become the primary decision makers in this transformed regeneration policy and local governments have lost much of their authority in decision-making and project implementation. What explains these important transformations is the almost complete failure of the initial regeneration policy in effect between 2004-2010 due to the irrational and confusing legal framework and institutional design behind urban regeneration as well as the strong discontent the projects generated among people residing in project areas as well as NGO's, who effectively used the law against the projects. In response to these failures, the AKP government, which was facing a slowing economy after 2010, radically changed the regeneration policy to generate economic growth through the construction sector. By centralizing decision-making, narrowing the scale of projects down to single plots/buildings and weakening social movements and opposition, the government triggered a very rapid, yet fragmented and short-term profit oriented, regeneration process that is likely to generate more problems than it solves.*

**Keywords:** Urban transformation; urban renewal; centralization; policy failure

Büyük çaplı kentsel yenileme projeleri, yani Türkçe literatürdeki yaygın kullanılan adıyla ‘kentsel dönüşüm’ projeleri, kentlerin sanayi ağırlıklı ekonomik yapılardan hizmetler ağırlıklı yapılara geçişlerinin gerçekleşmesinde kullanılan en önemli politika araçlarından biridir (Carmon, 1999; Fainstein, 2008; Healey, 1991; Hyra, 2012; Moulaert et.al., 2003;). 1970 sonlarından beri ileri kapitalist ülke şehirlerinde sıkça kullanılan bu politikanın Türkiye’de uygulanmaya başlanması nispeten geç bir tarihe denk gelmektedir (Balaban, 2013; Bartu Candan ve Kolluoğlu, 2008; Kuyucu ve Ünsal, 2010; Lovering ve Türkmen, 2011; Özden, 2008; Türkün, Öktem Unsal ve Yapıcı, 2014). Adalet ve Kalkınma Partisi’nin 2002’de iktidara gelmesi öncesinde Türkiye şehirlerinde uygulanan kentsel yenileme projeleri parmakla sayılabilecek kadar azdır. Ankara’da 1990’larda SHP belediyesi döneminde bitirilen iki gecekondü dönüşüm projesi ve İstanbul’da Haliç kıyısında gerçekleştirilen birkaç küçük çaplı proje haricinde şehirlerimizde yenileme projeleri hiç uygulanmamıştır (Bezmez, 2008; Dündar, 2001). 2001 ekonomik krizi sonrası iktidara gelen AKP, ivedilikle bir kentsel dönüşüm politikası oluşturmuş ve Türkiye şehirlerinin gerek yapılı çevre açısından, gerekse iktisadi açıdan ihtiyacı olan büyük çaplı yenileme hamlelerini başlatmıştır (Kuyucu, 2017; Yalçınan vd., 2014). İlki 2004’te Ankara’da uygulanmaya başlanan kentsel dönüşüm projeleri, aradan geçen 14 yıl içerisinde ciddi dönüşümlere uğrayarak başlangıçtaki amaç, yöntem ve ölçeklerinden bambaşka bir hale evrilmişlerdir. Daha açık söylemek gerekirse, ilk ortaya çıktığında şehirlerin ada ve adalar bazında kapsamlı fiziksel dönüşümlerini amaçlayan ve bu dönüşümler sayesinde ekonomik ve sosyal dönüşüm ve gelişimi hedefleyen kentsel dönüşüm politikası, 2012 sonrasında bu hedeflerinden büyük ölçüde uzaklaşarak, özellikle deprem riski söylemi etrafında parsel ve bina bazında yenilemeye odaklanmıştır. Böylece başlangıçtaki çok daha kapsamlı ve uzun süreli ekonomik ve sosyal hedeflerden vaz geçilmiş ve kısa vadeli kazanca yönelik bir politika yaratılmıştır.

Bu makalenin amacı Türkiye’de kentsel dönüşüm politikasının son 15 yılda geçirdiği dönüşüme hukuki ve kurumsal dinamikler üzerinden açıklayıcı bir çerçeve sunmaktır. Ölçek olarak daha kapsamlı ve uzun vadeli hedeflere odaklı bir dönüşümden parsel bazında bina yenileme anlamına gelen bir kentsel dönüşüme geçişin en önemli sebepleri uygulanmak istenen büyük çaplı projelerin neredeyse hiçbirinde başarıya ulaşamamış olması, projelerin kurumlar ve paydaşlar arasında ciddi çatışmalara yol açması, bu çatışmaların çoğu zaman hukuki alanda projelerin durdurulmaları ile son bulması ve projelerin yarattığı hoşnutsuzluğun ve kafa karışıklığının projeden etkilenecek halk arasında ciddi tepkilere yol açması

olarak sıralanabilir. Siyasi iktidar, bu engelleri daha rasyonel, şeffaf, katılımcı ve kapsayıcı bir kentsel dönüşüm siyaseti kurgulayarak aşmak yerine, kısa vadeli kazanca odaklı, hızlı uygulanabilecek ve mülk sahipleri ve müteahhitlerin kazancını önceleyen bir yolu seçmiş, bunu da 2012 yılında kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve aynı yıl yasalaşan Afet Yasası sayesinde hayata geçirebilmiştir. Böylece Türkiye şehirlerinin çok ihtiyacı olan kentsel yenileme fırsatı kaçırılmış, bütüncül müdahaleler yerine parçalı çözümlerin uygulanması ile maalesef mevcut sorunlara yenilerin eklenmesinin önu açılmıştır.

Kentsel dönüşüm politikasında yaşanan bu önemli değişimlerin başlangıçta kurgulanan politika ve uygulanmak istenen projelerin başarısızlıkla sonuçlanması üzerinden açıklanması literatüre önemli bir katkı sağlamaktadır. Öyle ki, Türkiye’de kentsel dönüşüm üzerine yapılan çalışmaların hiçbirisi projelerin çoğunlukla başarısızlıkla sonuçlanması olgusunu odağa yerleştirmemekte ve bu başarısızlığı açıklama çabasına girmektedir. Mevcut literatürün temel katkıları, kentsel dönüşüm olgusunun Türkiye ekonomisinin neoliberal makro dönüşümü içinde nereye oturduğunu göstermek, Türkiye'nin değişen siyasi dengeleri ile olan ilişkisini ortaya koymak ve uygulanmış projelerin şehirlerin ekonomik ve sosyal coğrafyalarına (genellikle negatif) etkilerini ortaya koymak olarak özetlenebilir (Yalçın et.al. 2014; Türkün 2014; Eliçin 2014; Karaman 2013; Demirtaş-Milz 2013; Uysal 2012; Dinçer 2011; Lovering and Türkmen 2011; Kuyucu ve Ünsal 2010; Bartu Candan ve Kolluoğlu 2008). Ancak 2005 yılından beri özellikle İstanbul’da uygulanmak istenen onlarca projeden sadece iki tanesinin (Ayazma-Tepeüstü ve Sulukule projeleri) bitirilebilmiş olmaları, diğerlerinin ise ya hiç başlayamamış ya da uygulama aşamasında durdurulmuş olması göz önünde bulundurulursa, projelerdeki bu başarısızlığın ve bunun altında yatan sebeplerin önemi daha net anlaşılabilir. Birkaç örnek vermek gerekirse, 2005 yılında başlanan Başibüyük projesi uygulama aşamasında iptal edilmiş, yine aynı yıl başlanan Tarlabası projesi 10 yıl geçmesine rağmen halen tamamlanamamış, 2006 yılında protokolü imzalanan Tozkoparan projesi hiç başlamamış ve her dönem gündemde olan Okmeydanı projesi de hiçbir zaman başlamamıştır. Bu başarısızlık olgusu, iktidar partisinin 2005 yılından itibaren kentsel dönüşümü mümkün kılacak birçok yasa ve kurumsal düzenleme geçirmesi ve iktisadi şartların da dönüşüm uygulamaları için uygun olduğu hatırlanacak olursa daha da çarpıcı hale gelmektedir. Bu makalenin amacı, kentsel dönüşüm politika ve projelerinde yaşanan bu büyük başarısızlık olgusunun hukuki ve idari sebeplerini anlamak, bunların yol açtığı kurumsal çatışmaların kentsel dönüşümü nasıl imkansız hale getirdiğini açıklamak ve

bu sorunlara yanıt olarak iktidar partisinin dönüşüm politikasını nasıl dönüştürdüğünü göstermektedir.

Makale üç ana bölümden oluşmaktadır: İlk bölümde AKP iktidarı altında Türkiye’nin ilk kentsel yenileme politikasının oluşumu ve bu politikanın temelini oluşturan yasa ve kurumlar kısaca incelenecektir. İkinci bölümde, bu kentsel dönüşüm politikasının başarısızlığının sebepleri (hukuki muğlaklık; kurumsal çatışma; planlama karmaşası; toplumsal muhalefet) örnek vakalar eşliğinde açıklanacaktır. Üçüncü bölümde ise 2010 sonrası kentsel dönüşüm politikasında gerçekleştirilen köklü dönüşümler (merkezileşme; ölçek küçülmesi; muhalefetin zayıflatılması) incelenecektir. Makale sonuç bölümü ile sonlanacaktır.

### **Kentsel Dönüşüm Politikasının Oluşturulması: 2004-2010**

Kentsel dönüşümün Türkiye kentleşme süreçleri içinde önemli bir rol oynaması 2002 yılında AKP’nin yıkıcı bir ekonomik kriz sonrası başa gelmesi ile başlamıştır (Kuyucu ve Ünsal, 2010). Bu tarih öncesinde Türkiye kentlerinde kentsel yenileme projeleri uygulanabilmesinin önünde önemli finansal ve yasal engeller bulunuyordu. 90’lı yıllar boyunca sürekli bütçe açıkları ve yüksek faizlerle boğuşan devletin belediyelere ciddi kaynak gerektiren kentsel yenileme uygulamalarını yürütecek bütçe aktarımı yapması oldukça zordu. Türkiye’nin yerel yönetimler siyaseti ve yerel yönetim finansman sistemi de belediyelerin bu tür uygulamaları kendi başlarına yürütebilmeleri için kaynaklarını yaratmasını ciddi ölçüde engellemekteydi. Ve son olarak, özel sektör aktörleri (GYO’lar, büyük müteahhitler, finans şirketleri) de yüksek faiz ve enflasyon ile karakterize edilebilecek 2002 öncesi dönemde büyük çaplı kentsel yenileme projelerine ya ilgi göstermiyor ya da bu tür projeleri uygulayabilecek kaynaklardan yoksunlardı. Tüm bu faktörler bir araya geldiğinde, Türkiye şehirlerinin plansız ve kontrolsüz büyüme dinamiklerinin yaratmış olduğu ciddi dönüşüm ve yenileme ihtiyacına rağmen dönüşüm projeleri neredeyse hiç uygulanamadı. 2004’e gelene kadar 1990’larda Ankara’da bitirilen 2 gecekondü dönüşüm projesi ve İstanbul’da Haliç kıyısında gerçekleşen birkaç kısıtlı yenileme projesi, kentsel dönüşümün tek örnekleri olarak kalmışlardır. Yaklaşık 20 bin kişinin ölümüne, binlerce kişinin yaralanmasına ve büyük ekonomik kayıplara yol açan 1999 İzmit depremi, kentsel dönüşümün gerekliliği ve aciliyeti konusunda gerek siyasiler gerekse kamuoyu arasında bir farkındalık yaratmış olsa da bu farkındalığın somut eylem planlarına dönüşümü gereken hızda gerçekleşmemiştir.

2001 ekonomik krizini takiben yapılan 2002 genel seçimleri, Türkiye genel siyaseti ve ekonomisi için olduğu kadar kentleşme politikaları için

de çok önemli bir kırılma noktası teşkil etmektedir (Kuyucu ve Ünsal, 2010; Öniş, 2009). Seçimler sonucunda tek başına iktidara gelen AKP'nin ilk icraatlarından birisi, ekonomik krizden çıkışı hızlandıracak 10 maddelik bir Acil Eylem Planını yürürlüğe koymak olmuştur. AEP'nin son maddesi direk olarak konut politikasını hedef almış ve Toplu Konut İdaresi'nin yeniden düzenlenmesi ile konut yatırımlarını hızlandırarak ekonomiye ivme sağlamayı amaçlamıştır (Özdemir, 2011). Bunu takiben 2004 yılında Ankara Büyükşehir Belediyesi, Türkiye'de ilk defa büyük kapsamlı bir kentsel yenileme projesini başlatmış ve bu projenin uygulanabilmesi için TBMM'den özel bir madde çıkarılmıştır (Erman, 2011). Kuzey Ankara bölgesindeki gecekondu yapılarının yıkılarak Esenboğa havaalanını şehre bağlayan bölgenin yeniden yapılanmasını amaçlayan bu proje, Türkiye'de kentsel dönüşümün ne tür bir izlekte devam edeceğinin de işaretlerini vermiştir (Balamir, 2005). Öyle ki, projenin hazırlanış ve uygulama aşamasına geçiş süreçleri tamamen yukarıdan aşağı şekilde gerçekleşmiş, bölge halkı süreçlerin dışarısında bırakılmış ve projenin uygulanabilmesi için yerel yönetim ile merkezi hükümetin tam uyumlu hareket etmesi gerekmiştir (Erman, 2011).

Kentsel dönüşümün Türkiye genelinde başlaması için kilit tarih 2005 yılıdır. Bu yıl Meclis'ten geçen iki yeni yasa ile yurt çapında büyük çaplı yenileme projelerinin uygulanabilmesinin yasal altyapısı hazırlanmıştır (Özden, 2010). Bu yasalardan ilki 5393 sayılı Belediye Kanunu (Çelik, 2013), ikincisi de 5366 sayılı koruma alanlarında yenileme projelerini mümkün kılan kanundur (İslam ve Enlil, 2010). Belediye Kanunu'nun 73. Maddesi, belediyelere ve büyükşehir olan illerde ilçe belediyelerine, yıpranmış, riskli ve/veya ekonomik fonksiyonunu yitirmiş bölgeleri dönüşüm alanı ilan etme yetkisi vermiştir (Kuyucu, 2014). Dönüşüm alanı olarak belirlenen yerlerde yeni imar planı yapma yetkisi ve proje uygulamaları TOKİ'ye devredilmiş, bu yolla merkezi yönetim planlama alanında büyük bir yetki kazanmıştır. Her ne kadar yasanın kendisi ve yasadan oluşturulan yönetmelikler halkın katılımının proje uygulanmasında gerekli olduğunu belirtmişse de aşağıda örneklerini sunacağım üzere katılım ilkesi çoğunlukla kağıt üzerinde kalmış ve projeden etkilenecek kesimler karar alma süreçlerinin dışarısında bırakılmışlardır.

5366 sayılı koruma bölgelerinde yenileme projelerinin önünü açan yasa da benzer özelliklere sahiptir (İslam ve Enil, 2010; Kaplan, 2017; Kuyucu ve Ünsal, 2010). Bu yasa sayesinde yerel yönetimler, yetki alanlarında bulunan tarihi ya da doğal SİT bölgelerini, yenileme alanı olarak belirleme ve bu alanlarda büyük çaplı projeleri TOKİ ve/ya özel sektör firmaları ile birlikte uygulama yetkisine sahip olmuştur. Ancak yasaya göre yenileme alanı yerel yönetimce belirlendikten sonra Bakanlar Kurulu onayından

geçme zorunluluğu taşımakta, bu yolla yine merkezi yönetim proje uygulanmasında başat aktör olarak belirlenmektedir. Merkezi yönetime ve belediyelere oldukça geniş yetkiler tanıyan bu yasanın temel amacı, SİT alanlarında var olan karmaşık ve çetrefilli mevcut regülasyonları ve kuralları bypass ederek hızlı bir şekilde gerekli görülen yenileme faaliyetlerinin uygulanmasıdır. Ancak aşağıda da görüleceği üzere, yasanın bu ‘acelecî’ ruhu, mevcut koruma kurulu yasalarıyla ve yönetmelikleriyle kaçınılmaz olarak ters düşmüş ve projelerin uygulanması önünde ciddi engeller oluşturmuştur.

2005 ile 2012 yılları arasında hem bu iki yasanın kabul edilmesi, hem de Türkiye ekonomisinin yüksek büyüme performansının (Acemoğlu ve Üçer, 2015) etkisiyle ülke çapında yüzlerce kentsel dönüşüm projesine başlandı. Özellikle deprem kuşağında yer alan şehirlerimizin yenilenme ihtiyaçlarına cevap olacağı iddia edilen, düşük standartlı konutlarda ve altyapı yoksunu mahallelerde yaşayanların hayat standartlarını yükseltmesi öngörülen ve büyük şehirlerin ihtiyacı olan ekonomik dönüşümleri tetikleyeceği varsayılan bu projelerin yalnızca birkaç tanesi başarı ile tamamlanabilmiş, geri kalan büyük çoğunluğu ise ya hiç başlamamış ya da uygulanma aşamasında durdurulmuştur. Bu uygulanamayan projelerin de hemen hepsi İstanbul’da, yani ülke ekonomisinin kalbini oluşturan ve dönüşüme en çok ihtiyacı olan şehirde yer almaktadır. Makalenin bir sonraki bölümünde detaylı incelenecek olan bu başarısızlık olgusu sebebiyle 2012 yılından sonra kentsel dönüşüm politikasında esaslı dönüşümler gerçekleşmiş ve yapı adaları ölçeğinde, bütüncül yenileme yaklaşımından uzaklaşıp parsel bazında, parçalı ve hızlı bir dönüşüm siyaseti oturtulmuştur. Dahası, bir önceki dönemde dönüşüm belirleme yetkileri azımsanamayacak ölçüde arttırılmış yerel yönetimler, bu yetkilerinin neredeyse tamamını merkezi yönetime devretmek durumunda kalmışlardır.

## **Büyük Çaplı Proje Uygulamalarının Çıkamazları**

*i. Hukuki Karmaşa ve Kurumsal Çatışma:* Yukarıda kısaca özetlenen bağlam içinde kurgulanan büyük çaplı projelerin başarıyla uygulanabilmelerinin önündeki ilk engel projelerin hukuki dayanaklarının sorunlu olmalarıdır (Kuyucu, 2014; Özden, 2010). Türkiye’nin mevcut imar, planlama ve koruma mevzuatının üzerine sonradan ve iyi kurgulanmadan yapılandırılmış olan kentsel dönüşüm yasaları, proje uygulama aşamasında ciddi yetki karmaşası oluşturmakta ve birçok proje uygulama yetkisinin kimde olduğunun tam belli olmamasından dolayı kurumlar arası çatışmalara yol açmaktadır. Diğer bir deyişle, projeler ciddi kurumsal koordinasyon sorunları ortaya çıkarmakta; bu sorunlar mevcut yasaların karmaşıklığından ve

koordineli hareketi mümkün kılacak kurumsal yapıların bulunmamasından dolayı projeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Bu sorun proje alanında mevcut yerel yönetim ile merkezi yönetimin farklı siyasi partilerden olması halinde daha da akut bir hal alabilmektedir. Farklı idari kurumlar arasında ortaya çıkan çatışmalar çoğunlukla mahkemelere intikal etmiş, mahkemeler de proje uygulamalarını durdurmuşlardır. Bu durumu daha iyi anlayabilmek için birkaç örneğe yakından bakmak faydalı olacaktır.

İstanbul'un Sarıyer ilçesi sınırlarında yer alan Derbent mahallesi 1960'larda kurulmuş ancak halen imar planından mahrum bir yerleşkedir. Yani bir gecekondu mahallesidir. Son 20 senede mahallenin etrafı büyük yatırımlar almış ve bölgedeki arsa değerleri çok ciddi artışlar göstermiştir. 2005 yılında kentsel dönüşüm yasalarının geçmesiyle beraber Sarıyer ilçesini yöneten AKP'li belediye, Derbent mahallesini dönüşüm alanı ilan etmiş ancak mahallelinin ciddi itirazı ile karşılaşmıştır (Aksümer ve Yücel, 2018). 2009 yılında Sarıyer'in yönetimi CHP'ye geçince yeni belediyenin ilk icraatlarından birisi projeyi rafa kaldırmak olmuştur. Bunun takiben AKP merkezi yönetimi meclisten bir torba yasa geçirerek kentsel dönüşüm alanı ilan yetkisini ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyesine devretmiş, böylece Derbent dönüşüm projesi tekrar gündeme gelmiştir. Dahası, aşağıda daha detaylı değineceğim Afet Yasası'nın 2012'de kabulü sonrası mahalle Bakanlık kararı ile riskli alan ilan edilmiş, proje uygulanmasının önü iyice açılmıştır. Ancak, Sarıyer Belediyesi tüm bu kararlara itiraz ederek dava süreçleri başlatmış ve açtığı davaları kazanmıştır. Derbent projesi, İdare Mahkemesi kararı ile durdurulmuş ve mahallenin riskli alan statüsü de kaldırılmıştır (a.g.e.).

Kurumsal çatışmalara bir başka örnek de Haydarpaşa Limanı yenileme projesidir. Tarihi Haydarpaşa Tren İstasyonu binasını, geniş tren servis alanını ve istasyonun kuzeyinde yer alan büyük yük limanını kapsayan kıyı şeridinin dönüşüm süreci 2005 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bu alan için yeni bir nazım imar planı yapmasıyla başlamıştır (Kösebay Erkan, 2013). Bu son derece değerli tarihi alanı yepyeni fonksiyonlar için dönüştürecek olan proje süreci, daha başlar başlamaz hukuki engellerle karşılaşmıştır. Alan 2 ayrı belediye (Kadıköy ve Üsküdar) sınırları içinde kaldığından dolayı planlama yetkisinin tam olarak kimde olduğu bir çatışma konusu olmuş, daha sonra çeşitli odalar ve sendikalar projenin gerek Kıyı Kanunu'na gerek koruma mevzuatına gerekse mevcut İmar Kanunu'na aykırı olduğu gerekçesiyle projeye karşı dava sürecini başlatmışlardır. Son olarak, Kadıköy Belediyesi, projenin kendi sınırları içerisinde kalan kısmını yine aynı sebeplerden mahkemeye taşımıştır. Bu davalar İBB aleyhine sonuçlanarak Haydarpaşa Port projesini uygulanamayan projeler listesine taşımışlardır.



Bu tür kurumsal anlaşmazlık ve çatışmalar neredeyse İstanbul’un tüm büyük çaplı kentsel dönüşümlerinde gündeme gelmiştir. Fener ve Balat mahallelerinde 5366 sayılı kanuna dayanarak Fatih Belediyesi’nin uygulamak istediği dönüşüm projesi meslek odaları, mahalle halkı ve koruma kurullarının itirazları neticesinde sonlanmış; Okmeydanı dönüşüm projesi meslek odalarının itirazları sonucunda durdurulmuş (Ahunbay, Dinçer ve Şahin, 2016; Aysev Deneç, 2014); Tarlabası projesi uygulama aşamasının ortasında yine açılan davalar sonucunda mevcut yasalara ve yönetmeliklere uygunsuz olarak yürütüldüğü gerekçesiyle durdurulmuş (Oktem Unsal, 2015); belki de en ilginç örnek olan Sulukule dönüşüm projesi tüm itirazlara karşı Fatih Belediyesi ve TOKİ ortaklığıyla bitirildikten sonra mahkeme kararı ile mevcut imar ve planlama mevzuatına aykırılık taşıdığı gerekçesiyle iptal edilmiştir.<sup>1</sup> Tüm bu örneklerin ortak noktası, dönüşüm mevzuatının ve yasalarının büyük bir kurumsal karmaşa ve çatışma yaratmakta olduğu ve bu çatışmaların kurumlar arasında bir koordinasyon ile çözülmek yerine hukuki süreçleri tetiklediği, bunların da maliyetleri çok fazla arttırıp projelerin sonunu getirdiğidir. Siyasi karar vericiler, bu kurumsal ve hukuki karmaşayı çözümlenebilecek yasal düzenlemeleri ve kurumlar arası koordinasyon ve uyumu sağlayabilecek araçları yaratmak yerine, tüm yetkiyi merkezde toplayarak kentsel dönüşüm süreçlerinin parsel ve bina bazında çok hızlı ancak bütünlükten uzak bir şekilde ilerlemesini sağlamıştır.

*ii. Planlama Mevzuatının Sorunları:* Büyük çaplı projelerin genellikle sekteye uğramalarının bir diğer önemli sebebi de Türkiye’nin mevcut planlama mevzuatı ve hiyerarşisinin bu tür projelerin uygulanabilirliğinin önünde engel çıkarmasıdır. Bir proje siyasi hiyerarşinin yukarı katmanlarında, mesela merkezi yönetim ya da Büyükşehir Belediyesi seviyesinde tasarlandığında, uygulama imar planının daha alt katmanlardaki idarede yani ilçe belediyelerinde olması, kurumlar arası büyük bir uyum sorununu ortaya çıkarmaktadır. Yukarıda da tartışıldığı üzere, planlama hiyerarşisinden kaynaklı bu sorunlar hemen her vakada davalara yol açarak projeleri sekteye uğratmaktadır. Planlamadan kaynaklı bir diğer sorun da büyük çaplı projelerin çokça zaman gerektirdiği “esnek” planlama ihtiyacıdır. Türkiye’nin mevcut planlama mevzuatı proje sürecinde esnekliğe ve değişiklikler yapmaya imkan tanımadığından dolayı gelecekleri birtakım belirsizliklerle bezeli büyük projelere ortak olmayı planlayan özel yatırımcı ve geliştiriciler tereddüt yaşamaktadırlar. Bu iki sorunun da fiili olarak bir projeyi nasıl engellediğini Kartal dönüşüm projesi açık olarak ortaya koymaktadır (Özkan Eren, 2017).

Kartal projesi 2005 yılında İBB’nin İstanbul’un Anadolu yakasında yeni bir merkezi iş alanı (MİA) oluşturmak amacıyla Kartal’ın D-100 karayolu

ile sahil bandı arasında kalan büyük sanayi bölgesini bu amaçla planlaması ile başlamıştır. 2006 yılında İstanbul Metropolitan Planlama (İMP) Şirketi tarafından tamamlanacak olan 1/100000 İstanbul Çevre Düzeni Planı'nda MİA lejantıyla planlanan bölge için İBB tarafından uluslararası bir proje yarışması düzenlenir ve yarışmayı Zaha Hadid Mimarlık'ın projesi kazanır. Yoğunlukla atıl sanayi tesislerinden mürekkep bölgenin yeni bir MİA ve ulaşım merkezine dönüşmesi için tüm şartlar oluşmuştur. Ancak Kartal Belediyesi ve Mimarlar Odası, İBB'nin planlarına karşı birkaç dava açarak projeyi durdurmuşlardır. Davaların odağında da planlama yetkisinin hangi kuruma ait olduğu ve İBB'nin planının ve Zaha Hadid projesinin birçok kararı esnek bırakarak mevcut plan mevzuatını ihlal ettiği gerçeği bulunmaktadır. Bölge için İBB'nin kararları, gelecekteki nüfus yoğunluğunu, plan alanındaki farklı bölgelerin toplam inşaat alanlarını ve bölgelerin fonksiyonlarını tam olarak belirlemeyerek proje uygulayıcılarına büyük bir esneklik alanı yaratmıştır. Ancak bu esnekliğin mevcut planlama mevzuatına aykırı düştüğü mahkemelerce saptanmış ve proje durdurulmuştur. İBB ve ilçe belediyeleri arasındaki planlama yetkisi karmaşası ve plan esnekliğinin yarattığı sorunlar Haydarpaşa Port projesinin durdurulması ve uygulanamamasında da etkili olmuşlardır.

*iii. Toplumsal Muhalefet ve Hukuki Mücadele:* Kentsel dönüşüm projelerinin uygulanamamalarının bir diğer önemli sebebi de projelerin yarattığı toplumsal tepki ve karşı duruş olmuştur (Eraydın ve Taşan-Kok, 2014; Oktem Unsal, 2015; Ünsal, 2014). Her ne kadar kentsel dönüşümün yasal alt yapısı proje uygulamasında toplumsal katılımı bir zorunluluk olarak belirtmiş olsa da katılımın niteliği tamamen açık bırakılmış ve pratikte karar alma süreçlerine projeden etkilenecek halkın katılımı sağlanmamıştır. Yapılan birçok araştırma, proje kararlarının idarelerce halk katılımından yoksun olarak alındığını ve katılım olarak görülenin sadece halka proje detaylarının anlatıldığı toplantılar olduğunu göstermiştir (Kuyucu, 2014; Ünsal, 2014). Bu durum, İstanbul'da ilk uygulanmaya başlanan Sulukule ve Tarlabası projelerinde son derece açık olarak ortaya çıkmış ve bu deneyim kentsel muhalefet grupları (STK'lar, odalar) tarafından sıkça eleştirilmiştir (İslam ve Sakızlıoğlu, 2015; Kuyucu ve Ünsal, 2010). Katılımın önemi, gerekliliği ve fiiliyatta eksikliği, daha sonra uygulanmak istenen birçok proje alanında yaşayan halka bu muhalif gruplar tarafından iyi anlatılmış ve insanlar projelerin bu yönüne karşı mobilize olabilmişlerdir. Mesela Fener-Balat projesinde, bölge halkı haklarını korumak ve yaşam alanlarına kendilerinden habersiz ve dâhiliyeleri sağlanmadan yapılacak müdahalelerin önünde durmak için etkili toplumsal muhalefet örmüş ve hukuki yolları kullanarak projeyi durdurabilmişlerdir (Ahunbay, Dinçer

ve Şahin, 2016). Yine Gülsuyu-Gülensu, Başibüyük ve Derbent mahallelerinde halk dönüşüm projelerine karşı etkin bir muhalefeti örererek belediyelere geri adım attırmayı başarabilmişlerdir (Karaman, 2014; Özdemir ve Eraydın, 2017).

Tüm bu başarısızlıkla sonuçlanan dönüşüm örneklerinin bize net olarak gösterdiği, Türkiye’de kentsel dönüşümün hukuki ve idari altyapısının sorunlu ve rasyonellikten uzak olduğu gerçeğidir. Bu sorunlu kurumsal ve hukuki altyapı, projelere müdahil aktör ve paydaşların uyum içinde çalışabilmelerini ve ortaya çıkan/çıkabilecek koordinasyon sorunlarını aşabilecek mekanizmaları ve kurumları yaratabilmelerini oldukça zorlaştırmıştır. İşte bu nedenle projeler gündeme gelir gelmez içinden çıkması zor sorunları da beraberlerinde getirmiş ve bu sorunlar sıklıkla projelerin durmasına sebep olmuşlardır. Bu tür büyük ölçekli projeler daha farklı kurumsal yapılanmaları ve planlama anlayışı ve mevzuatını gerektirmektedirler. Mesela proje alanlarındaki yönetim ve koordinasyon sorunlarının çözülebilmesi, proje yönetim şirketleri gibi profesyonel yapıların varlığını gerektirmektedir. Ülkemizde ise bu yeni alanın yönetimi eski kurumlar ve yöntemlerle gerçekleştirilmek istendiği için ciddi uyumsuzluklar ortaya çıkmaktadır. Katılım pratikleri için de aynı sorun geçerlidir. Bu tür projelerin gerektirdiği aktif katılım ve katılımcı karar alma mekanizmalarından çok uzak olan bir katılım anlayışı üzerinden hareket eden projeler, kaçınılmaz olarak halkın büyük tepkisi ile karşılaşmışlardır. Tüm bu sorunlar sonucunda, projelerin işlem maliyetleri, özellikle de dava süreçlerinin uzaması sonucunda, çok fazla artmış ve projeler durma noktasına gelmişlerdir.

## **Kentsel Dönüşümün Dönüşümü**

Büyük ölçekli kentsel yenileme projelerinin çoğunlukla başarısızlıkla sonuçlanması, iktidar partisini yeni çözüm arayışlarına itmiş ve bu doğrultuda kentsel dönüşüm ve uygulamalarında ciddi dönüşümler meydana gelmiştir. Bu yeni politika arayışında önemli başka bir etken de 2010 sonrası Türkiye ekonomisinin küresel finansal krizin de etkisiyle yavaşlama trendine girmesidir. 2002-2010 döneminde yakalanan yıllık ortalama yüzde 6 büyüme oranları, 2010-2017 arası dönemde ortalama yüzde 3’e kadar gerilemiş ve bu yavaşlama iktidar partisini emlak yatırımları (ve büyük çaplı kamu altyapı ve ulaşım projeleri) eliyle ekonomiyi canlı tutma stratejisine yönlendirmiştir (Kuyucu, 2017). Hızlı ve agresif şekilde uygulanacak bir kentsel dönüşüm politikası, tam da iktidarın ihtiyacı olan ekonomik canlanmayı sağlama potansiyeline sahiptir. Bu saiklerle hareket

eden iktidar partisi, kentsel dönüşüm politikasını 3 ana şekilde dönüştürmüştür: (i) Dönüşüm projelerinde karar alma yetkisinin merkezileştirilmesi; (ii) Proje ölçeklerinin küçültülmesi; (iii) Proje uygulamasına karşı doğacak toplumsal ve/veya bireysel muhalefetin güçsüzleştirilmesi. Bu değişimlerle amaçlanan bina ve parsel bazında dönüşüm projelerinin ivedikle gerçekleştirilmesi, bu yolla inşaat sektöründe büyüme ve inşaat sektörü üzerinden ekonomik büyüme ve istihdamın desteklenmesidir. İlk kurgulandığı haliyle bölgesel tasarımı amaçlayan ve karmaşık fiziksel, ekonomik ve sosyolojik sorunlara çözüm üretmeye odaklı kentsel yenileme yönelimi böylelikle terk edilerek kısa vadeli kazanca yönelik bir politikaya geçilmiştir. Maalesef böylelikle Türkiye şehirleri açısından büyük bir fırsat da kaçırılmıştır.

*Merkezileşme:* Yukarıda da tartışıldığı üzere, kentsel dönüşümün 2005 yılında yaratılan mevzuatı, yerel yönetimlere karar alma süreçlerinde önemli yetkiler vermektedir. Bunlardan en önemlisi de kentsel dönüşüm alanı belirleme yetkisinin belediyelerin elinde bulunmasıydı. 2010 yılında TBMM’den geçen bir torba yasa ile bu yetki ilçe belediyelerinin elinden alınarak büyükşehir belediyelerine devredildi. Bunun altında yatan temel sebebin özellikle İstanbul’da 2009 yerel seçimleri ile kentsel dönüşüm uygulamalarının önemli merkezlerinden Maltepe ve Sarıyer gibi ilçelerin iktidar partisinden ana muhalefet partisine geçmesi ve yeni yönetimlerin daha önce başlanan ancak uygulanamayan projeleri iptal etmeleri olduğu söylenebilir. Alan belirleme yetkisinin büyükşehir belediyesine geçmesi ile şehirlerin ikili yönetsel yapısının yaratacağı potansiyel sorunlar aşıl-maya çalışılmıştır.

Bu hamleden çok daha önemli iki düzenleme 2012 yılında geçirilmiş ve kentsel dönüşüm neredeyse tamamen merkezi hükümetin yetkisine devredilmiştir. Bunlardan ilki Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kurulması, diğeri de 6306 sayılı Afet Yasası’nın TBMM’den geçmesidir (Adıgüzel, 2012; Elicin, 2014; Eren ve Özçevik, 2015). Afet Yasası’nın amacı, yasanın adından da anlaşılacağı gibi şehirlerde deprem gibi doğal afetlerin yaratabileceği yaşamsal ve maddi hasarların en azına indirgenmesidir. Bunun için gerekli olan ise Türkiye şehirlerinin yapı yönetmeliklerine uygun-suzca veya eski yönetmelikler doğrultusunda inşa edilmiş, kalitesiz ve olası bir depremde yıkılma ihtimali olan binaların yenilenmesidir. Yasa, dönüşüme tabii olacak alanların ve binaların belirlenmesi yetkisini doğrudan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na ve Bakanlar Kurulu’na vererek yerel yönetimlerin dönüşüm alanındaki yetkilerini en aza indirgemıştır (Akilli ve Akilli, 2012; Alkan, 2015). Bu yetki devrinin direk etkileri İstanbul Kadıköy ilçesi Fikirtepe Mahallesi’nde uygulanan kentsel dönüşüm projeleri örneğinde açıkça görülebilir.

Fikirtepe kentsel dönüşümü 2005 yılında İBB’nin bölgeyi özel proje alanı ilan etmesi ile başlamış, daha sonra Kadıköy Belediyesi’nin uygulama imar planı devreye girmiştir (Tarakcı ve Turk, 2018). Ancak hazırlanan bu proje, kimi mülk sahiplerinin projeye onay vermemesinden dolayı sekteye uğramış ve bunu takiben 2012 yılında yeni yasanın sağlamış olduğu yetkiyle Bakanlar Kurulu Fikirtepe Mahallesi’nin tamamını ‘riskli alan’ ilan ederek hızlı bir dönüşüm sürecini tetiklemiştir. Bu karar projeye itirazı olan mülk sahiplerinin hareket alanını büyük ölçüde daraltarak projelerin uygulanması önündeki engelleri kaldırmıştır. Fikirtepe’de riskli alan ilanı sonrası Çevre ve Şehircilik Bakanlığı eliyle bölge için yeni bir imar planı hazırlanmış ve 2014 yılından itibaren alanda birden çok inşaat firması, eski gecekonduların yıkılarak binlerce yeni konutun inşasına başlamıştır. Bu inşaat faaliyetinin merkezinde bütünlüklü ve rasyonel bir bölgesel plan anlayışı yerine inşaat firmalarının mülk sahipleriyle anlaşarak projenin sağladığı yoğunluk artışlarından hızlı kar etmeleri yatmaktadır. Ancak bu yeni kentsel dönüşüm anlayışının beraberinde çok büyük sorunları da getireceği daha projenin başlamasından 4 yıl sonra açıkça ortaya çıkmıştır. Öyle ki, Temmuz 2018 itibarıyla Fikirtepe’de inşaata başlayan firmalardan bazıları inşaatları tamamlayamadan iflas etmiş, tamamlanmış konutların önemli bir kısmı da halen satılamamıştır. Bir başka deyişle, Fikirtepe yoğunluk artışına ve kısa vadeli kara odaklı, kontrolsüz ve denetimsiz bir dönüşüm anlayışının nasıl olumsuz sonuçlara yol açabileceğinin iyi bir örneği haline gelmiştir (a.g.e.). Alanda faaliyet gösteren birçok inşaat firması, kısa vadeli bireysel çıkarları doğrultusunda hareket ederek hem kendilerinin hem de rekabet halinde oldukları diğer aktörlerin çıkarlarını zedelemişlerdir. Ancak burada asıl sorumluluk kısa vadeli düşünen ve verili koşullar altında rasyonel davranan firmalarda ya da onlarla anlaşma sağlayan mülk sahiplerinde değil, bu kuralsızlık ortamını yaratan ve orta ve uzun vadede son derece olumsuz hatta irrasyonel bir sonucu yaratan kural koyucularda, yani devlet kurumlarında

*Ölçek küçülmesi:* Afet Yasası’nın getirmiş olduğu ikinci önemli değişim, ‘riskli yapı’ kategorisinin yaratılması ile bina/parsel bazında dönüşüm uygulamalarını başlatmış olmasıdır. Yasaya göre, bir binada mülk sahibi herhangi bir şahıs Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na başvurarak binanın mevcut yapı yönetmeliklerine göre deprem riskine karşı güvenli olup olmadığını öğrenme hakkına sahiptir. Yapılan inceleme sonucunda bir bina eğer ‘riskli’ olarak kodlanırsa, o binanın yıkımının yapılması gerekmektedir. Yine yasa uyarınca bir binada mülk sahiplerinin en az 2/3’ü eğer binalarının yıkılıp yeniden yapılmasına karar verirlerse, o bina riskli olup olmadığına bakılmaksızın yıkılmak ve yeniden yapılmak durumundadır.

Bu iki düzenleme, özellikle İstanbul'un rant getirisi yüksek ilçe ve mahallelerinde çok hızlı ve kontrolsüz bir dönüşüm faaliyetini tetiklemiştir. Ancak Fikirtepe örneğinde de görüldüğü üzere bu hızlı ve kar odaklı dönüşüm, şehrin acil dönüşüm ihtiyacı olan bölgeleri yerine müteahhitler ve mülk sahipleri için kazanç olanaklarının yüksek olduğu alanlara yoğunlaşarak asıl sorunları çözümsüz bırakmaktadır. Dahası, parsel bazında dönüşümün yaşandığı bölgelerde rasyonel bir dönüşüm faaliyeti yerine hıza ve imar hakkı artışına odaklı inşaat faaliyeti yaşanmakta, bu da yine Fikirtepe'ye benzer şekilde arz fazlası sorununu beraberinde getirmektedir.

İstanbul'un en yüksek emlak değerlerine sahip bölgelerinden biri olan Kadıköy'ün Bağdat Caddesi hattı bu sorunları net bir şekilde gözlemleme fırsatı sağlamaktadır. 2012'de Afet Yasası'nın geçmesinden sonra Bostancı-Kızıltoprak Mahalleleri arasında muazzam bir inşaat faaliyeti başlamış ve düşük katlı, bahçeli apartmanlarıyla karakterize olan bu bölge büyük bir şantiyeye dönüşmüştür.<sup>ii</sup> Yaklaşık 5 km. uzunluğundaki bu hatta yüzlerce bina tek tek yıkılarak yerlerine yasanın önünü açtığı yoğunluk artışlarından kaynaklı daha yüksek katlı binalar yapılmakta ve bölgede ciddi bir nüfus ve araç trafiği artışının önü açılmaktadır. Herhangi bir makro-planlama ya da etaplama yapılmadan başlanılan bu agresif dönüşüm hamlesi aynı zamanda bölgeyi mevcut sakinleri için yaşaması oldukça zor hale de getirmektedir. Ancak en mühimi, plansız ve kontrolsüz yaşanan bu sürecin yarattığı arz fazlasıdır.<sup>iii</sup> Hızlı ve kolay kazanç ihtimali, bölgeye onlarca inşaat firmasının girmesini tetiklemiş ve halihazırda başlanan birçok proje tamamlanamamıştır. Arz fazlası (ve ülkenin içinde bulunduğu genel ekonomik durgunluk) sonucunda emlak değerleri de düşme trendine girdiğinden dolayı gelecekte iflasların yaşanma ihtimali de artmaktadır. Yeni yasal düzenlemelerin önünü açtığı bu kısa vadeli kazanca odaklı dönüşüm, bir grup mülk sahibi ve müteahhide kazanç sağlamış olsa da daha geniş tanımlı bir kolektif fayda göz önünde bulundurulunca ciddi riskler barındırmaktadır. Bir başka deyişle, kentsel dönüşümü bütünlüklü mekânsal yeniden-düzenleme olarak kurgulamak yerine parsel bazlı dönüşümün teşvik edilmesi her ne kadar tek tek binaların hızla yeniden inşasını mümkün kılsa da sürecin kontrolsüz yürütülmesi ve gerek mülk sahiplerinin gerekse müteahhitlerin kısa vadeli kar hırsını denetleyebilecek mekanizmaların yaratılmaması, orta ve uzun vadede daha büyük sorunları ortaya çıkarmaktadır.

*Toplumsal Muhalefetin Güçsüzleştirilmesi:* Kentsel dönüşümün yasal ve idari altyapısında 2010 sonrası yaratılan değişikliklerin üçüncü önemli etkisi, projelere karşı oluşan toplumsal muhalefetin güçsüzleştirilmesi olmuştur. Makalenin ilk bölümünde tartışıldığı üzere 2010 öncesi birçok proje, alanda yaşayan mülk sahiplerinin ve/veya meslek odalarının ve STK'ların

hukuki mücadeleleri sonucunda durdurulmuş, bu da proje uygulayıcıları açısından büyük bir sorun teşkil etmiştir. AKP iktidarı toplumsal muhalefeti ve dönüşüm alanında yaşayan mülk sahiplerinin itirazlarını kadük kılmak adına Afet Yasası’na ‘riskli alan’ ilan edilen bölgelerde bu kararın mahkemeye taşınamayacağı şeklinde çok sorunlu bir madde eklemiş ancak bu madde Anayasa Mahkemesi tarafından mülkiyet hakkının ihlal edildiği gerekçesi ile iptal edilmiştir. Siyasi iktidarın muhalefeti zayıflatan ikinci hamlesi, bir binada mülk sahibi olanların 2/3’ünün onayı olduğu sürece o binanın dönüşüm kapsamına alınacağı düzenlemesi olmuştur. Bu düzenleme sayesinde birçok binada mülk sahibi olup da uygulanmak istenen projelere itirazı olan kişilerin itirazları yok sayılmaktadır. Parsel bazında hızlı dönüşümü hedefleyen AKP iktidarı, bu düzenleme ile mevcut binaların yıkılıp tekrar inşa edilmesi önündeki ciddi engellerden birini aşmayı başarmış görünmektedir. Yukarıda değinildiği üzere, Kadıköy ilçesinin Bağdat Caddesi hattı gibi yüksek rant getirisi olan bölgelerde riskli olsun olmasın binlerce bina yıkılmakta, bu müdahalelere itirazı olan maliklerin hareket alanları büyük oranda kısıtlanmaktadır.

İktidarın üçüncü stratejisi ise dönüşüme dair karar ve yetkileri büyük oranda merkezi hükümet elinde toplamış olmasıdır. Yukarıda detaylıca değinilen bu hamle, merkezin dönüşüm projelerine itirazı olan yerel yönetim birimlerinin (mesela ilçe belediyelerinin) karşı hamle olanaklarını ciddi şekilde zayıflatmıştır. Fikirtepe dönüşüm sürecinde de görüldüğü üzere her ne kadar Fikirtepe’nin bağlı olduğu Kadıköy Belediyesi alanda uygulanan planlara karşı çıkmış olsa da bu karşı çıkış bir sonuç verememiş, Bakanlık tarafından hazırlanan planlar ivedilikle yürürlüğe konmuştur.

Bu noktada şunu da belirtmek gerekir ki, iktidarın tüm çabalarına rağmen kentsel dönüşüme karşı hukuksal karşı koyuş hala sonuç verebilmektedir. Fener-Balat ve Derbent mahallelerinde mülk sahiplerinin Bakanlık tarafından alınan ‘riskli alan’ kararını mahkeme yoluyla geri çevirebilmeleri ve bu yolla dönüşüm projelerini durdurmaları ya da Haydarpaşa’da uygulanmak istenen projeyi Kadıköy Belediyesi ve çeşitli STK ve sendikaların engelleyebilmiş olmaları, kentleşme alanında iktidarın kararlarının halen hukuk yoluyla geri çevrilebildiğini göstermektedir. Ancak 2017 yılında gerçekleşen Anayasa Referandumu ile Türkiye’nin Başkanlık Sistemi’ne geçmesi ve 2018 Başkanlık seçimi sonucunda AKP adayının başkan seçilmesi ile birlikte güç ve yetkinin eskiye oranla çok daha fazla merkezde toplanacağını ve iktidar kararlarının hukuk yoluyla denetim ve kontrol altında tutulmasının giderek daha zor hale geleceğini tahmin etmek zor olmamaktadır. Eğer bu öngörü doğrulanırsa, kentsel dönüşüm kararlarına karşı hukuki mücadele yolu da oldukça zayıflayacaktır.

## Sonuç

Kentsel yenileme şüphesiz ki Türkiye kentlerinin gerek mekânsal gerekse sosyo-ekonomik sorunlarının çözülebilmesi yolunda son derece önemli ve gerekli bir politika aygıtıdır. 1940'lar sonrası son derece hızlı ve plansız gelişen Türkiye kentlerinin hem deprem gibi doğal afetlerin yaratabilecekleri insani ve ekonomik kayıpları minimize edebilmeleri hem de sanayi-sonrası ekonomik büyüme stratejilerinin gerektirdiği dönüşümleri gerçekleştirebilmeleri için iyi kurgulanmış, rasyonel, bütünlüklü ve toplumsal uzlaşmaya dayalı bir kentsel yenileme politikası zaruridir. Ancak 2001 krizi sonrası iktidara gelen ve 2002'den beri Türkiye'yi ve büyükşehirlerin çoğunu tek başına yöneten AKP'nin oluşturduğu kentsel dönüşüm politikaları bu amaçlara ulaşmaktan uzak durmaktadır. İktidar olur olmaz çok doğru yönde adım atarak bir kentsel dönüşüm politikası oluşturma kararı alan AKP, maalesef toplumsal uzlaşmaya dayalı ve farklı kurumların uyum içinde hareket edebildikleri bir yenileme politikasını kurgulayamamıştır. 2004-2010 arası geçirilen yasalar ve oluşturulan kurumlar, birçok örnekte görüldüğü üzere devlet kurumları arasında çatışmaya yol açmış ve çeşitli toplumsal gruplar tarafından da sert bir muhalefete tabi olmuştur. Bu çatışma ve karşı çıkışlar hukuksal alana taşınarak birçok büyük çaplı projenin durdurulmasına yani başka bir deyişle başarısız olmalarına yol açmıştır. Başarısız olan örneklerin incelenmesi bize açık olarak Türkiye'nin mevcut planlama ve imar mevzuatının ve yerel yönetimler yapısının, bu tür büyük ölçekli projelerin uygulanmasını neredeyse imkânsız kıldığını göstermektedir. Bu başarısızlıkta tek sorumlu olarak iktidar partisinin kararlarını görmek de doğru olmayacaktır; öyle ki, ülkenin mevcut kurum, yasa ve mevzuatı bütüncül kentsel yenileme projelerinin gereksinimleri ile çelişkiler barındırmakta, birçok noktada kaçınılmaz karşıtlık ve çatışmalar yaratmaktadır.

Maalesef 2010 sonrası dönemde bu kurumsal ve hukuki karmaşa durumunu çözmek için gereken idari ve yasal düzenlemelerin kesinlikle yapılmadığını, hatta yeni geçirilen yasa ve oluşturulan kurumlarla eskisinden de sorunlu ve başarısız olması muhtemel bir kentsel yenileme politikasının yaratıldığını kaygı ile gözlemlemekteyiz. Özellikle 2012 yılında geçen Afet Yasası ve yaratılan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile merkezi yönetim kentsel yenileme politikasını neredeyse bütünüyle kendi yetki alanına almakta, yerel yönetimlerin gücünü büyük oranda sınırlamakta ve monopolize ettiği bu yetkiyi kısa vadeli kara odaklı, hızlı ve agresif bir kentsel dönüşüm siyasasının ve pratiğinin hayata geçmesi için kullanmaktadır. Önceki dönemin başarısızlıklarını aşma yolu olarak dönüşümün ölçeğini küçültmeyi ve hızlı şekilde parsel bazında binaların yıkılıp



yeniden inşasını seçen iktidar, kısa vadede mülk sahipleri, müteahhitler ve konut piyasası ile bağlantılı diğer sektörler için kazanç yolunu açmış görünmekte ancak orta ve uzun vadede daha büyük sorunların doğmasının koşullarını da yaratmaktadır. Fikirtepe ve Bağdat Caddesi örneklerinde görüldüğü üzere, dönüşüm alanlarında arz fazlasından kaynaklı iflaslar yaşanmakta, yoğunluk artışından kaynaklı mekânsal ve sosyal sorunlar da oluşmaktadır. Yeni dönüşüm politikası, kamu ve özel sektör kaynaklarını dönüşüme en çok ihtiyaç duyan alanlara aktarmayı başaramamakta, halihazırda çoğunlukla varsıl kesimlerin yaşadığı ve rant artışının hızlı yaşanmasının muhtemel olduğu bölgelerde dönüşümü tetiklemektedir.

Başka bir deyişle, mevcut haliyle kentsel dönüşüm, sosyoekonomik ve sosyo-mekânsal eşitsizlikleri perçinleyecek bir süreci tetiklemektedir. Ve bu dönüşüm toplumsal rızaya dayalı olmaktan uzaktır. Dönüşüm kapsamındaki alan ve binalarda mülk sahibi olanların bir kısmının onayına dayalı bu dönüşüm anlayışı, kentsel yenileme gibi karmaşık bir pratiğin diğer toplumsal grupları ne şekillerde etkileyeceğini ve bu grupların çıkarlarının nasıl korunacağını gündemine almamaktadır. Böyle bir kentsel dönüşüm anlayışına eleştiri getiren meslek odalarının, bilim insanlarının ve STK’ların görüş ve önerileri yasa yapıcı ve proje uygulayıcıları tarafından önemsenmemekte, politika ve projeler tamamen tepeden inmeci bir şekilde uygulanmaktadır. Ancak unutmamak gerekir ki kolektif aklın çalıştırılmadığı durumlar kısa vadede bir grubun kişisel çıkarına hizmet eder gibi görünse de orta ve uzun vadede hem bu küçük gruplar, hem de daha geniş toplumsal kesimler için ‘trajik’ sonuçlar doğurmaktadır. Kolektif çıkarı incelemek ve kollamak ise yasa yapıcıların ve uygulayıcılarının birincil görevi ve sorumluluğudur.



## Extended Abstract

# The Transformation of Urban Transformation in Turkey: An Institutional Analysis

\*

Tuna Kuyucu  
Boğaziçi University

In this article, I focus on Turkey's urban regeneration policy, or 'urban transformation' as it came to be called in Turkey, constructed by the AKP government and trace its transformations between 2004, the year the first transformation law was passed from the parliament and 2018. Taking office after the devastating 2001 economic crisis in 2002, the AKP government implemented major economic and political transformations that aimed to end prevailing populist dynamics in macro-economic management, rationalize the country's public administration system and create the right conditions for sustained economic growth. An important component of these structural reforms was the transformation of real-estate markets to improve the quality of the existing housing stock in cities, provide decent housing to larger segments of the population left out of formal housing markets, integrate real-estate markets better with financial markets and contribute to economic growth via the real-estate sector. To accomplish these goals, the government undertook some swift actions such as reforming the Housing Development Agency (TOKI) for the rapid provision of social housing, passing a new mortgage law to rationalize the housing finance system, implementing major infrastructural projects to stimulate urban development as well as devising a new urban regeneration policy to improve physical, economic as well as social conditions in dilapidated, obsolete and decaying parts of major cities. But the regeneration policy has largely failed to accomplish its purported goals. Very few of the major regeneration projects proposed for large cities such as Istanbul have been successfully completed and the few successfully completed ones have failed to generate the expected economic or social improvements. It is curious that despite this striking phenomenon of policy failure there has been no systematic study of why so many projects have never

been implemented and how this failure has pushed the government for policy reform. In this article, my goal is to explain why the regeneration policy developed by AKP after 2004 has ended up with so many unsuccessful transformation projects and trace the government's responses to these after 2010 to overcome the obstacles and problems inherent in the initial regeneration policy.

The main reasons for the failure of the regeneration policy, I argue, are the serious shortcomings in the institutional and legal design of the regeneration policy in the first place, which has caused inevitable tensions among different government agencies and between project implementers and NGOs as well as neighborhood residents impacted from the projects. These tensions and conflicts have, for the most part, led to lengthy lawsuits in administrative courts that have almost always been concluded against project implementers, thus raising transaction costs immensely. The main reasons why courts have ordered the stopping of the projects are (i) the ambiguities in the existing laws regarding which governmental levels/bodies have jurisdiction over the transformation decisions and implementations and (ii) the incompatibility of existing development and planning laws and regulations in Turkey with the new framework for regeneration. Added to these institutional and legal problems is the effective mobilization against the projects by residents of neighborhoods impacted by the projects as well as various professional chambers and NGOs that oppose the projects on different grounds. These groups successfully formed coalitions and have effectively used courts to achieve their goals. I demonstrate how all these dynamics play out by using empirical cases of project failure from Istanbul with a particular focus on the Haydarpaşa, Kartal, Fener-Balat and Derbent projects.

The government's response to this policy failure has been to radically transform the 'urban transformation policy' after 2010 by centralizing decision making thereby disempowering municipal administrations and re-scale and restrict the goals, ambitions and size of projects in order to 're-define' transformation as the demolishing and rebuilding of single buildings and plots deemed as 'risky' rather than seeing transformation as the comprehensive physical, economic and social remaking of a large urban area. Two moves by the government -i.e. passing of the Disaster Law in 2012 and the creation of the Ministry of Environment and Urban Development in 2011-have been particularly important in constructing the new policy. With the Disaster Law, the government made it possible for single buildings deemed as risky to be quickly demolished and rebuilt regardless of opposition to such actions. And the new Ministry has enabled the centralization of almost all decision-making power in urban transformation,

thereby resolving the lengthy and costly organizational tensions and conflicts characterizing the previous period. With these changes, the government triggered a construction craze in certain high rent-generating parts of major cities where property owners, contractors and developers have joined forces to reap the benefits of quick returns from redevelopment. While benefiting this narrow coalition and contributing to economic growth in the short-run, this transformed 'transformation policy' is far from providing lasting solutions to the physical, economic and social problems of neighborhoods most in need for regeneration and is likely to cause even more serious urban problems as well as economic instability in the longer-run. This becomes obvious when one focuses on the areas that are being transformed with the new policy such as the Fikirtepe neighborhood and area stretching from Bostancı to Kızıltoprak neighborhoods in the Kadıköy District of Istanbul. Hundreds of buildings in these areas have been demolished as part of the new transformation policy but the aggressive, entirely unplanned and haphazardly implemented projects have led both to a serious problem of over-supply of housing, causing many construction companies to go bankrupt as well as serious infrastructural challenges to their vicinities. A sound urban regeneration policy, I argue, needs to prioritize public interest over the short-term interests of a narrow coalition of property owners and developers and it must be based on the consensus of a wide spectrum of societal groups. It also must give more power and discretion to local administrative units that are, by nature, more responsive to the needs and demands of people immediately impacted by regeneration.

### Kaynakça/References

- Acemoglu, D. ve Üçer, M. (2015). The ups and downs of Turkish growth: 2002-2015. *NBER Working Paper* no. 21608.
- Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 sayılı yasanın Türkiye'nin yerel yönetim dizgesi üzerine etkileri: Eleştirel bir değerlendirme. *Toplum Ve Demokrasi*, 6 (13-14), 153-176.
- Ahunbay, Z; Dinçer, İ. ve Şahin, Ç. (der.) (2016). *Neoliberal kent politikaları ve Fener-Balat-Ayvansaray: Bir koruma mücadelesinin öyküsü*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Aksümer, G ve Yücel, H. (2018). Immaterial dimensions of the right to the city: The case of Istanbul's Derbent neighborhood in the urban transformation process. *Planlama*, 28(1), 76-89.
- Alkan, A. (2015). New metropolitan regime of Turkey: Authoritarian urbanization via local government restructuring. *Lex Localis*, 13(3), 849-877.
- Akilli, H. ve Akilli, H. S. (2014). Decentralization and recentralization of local governments in Turkey. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 140, 682-686.

- Aysev Deneç, E. (2014). The re-production of the historical center of İstanbul in 2000s: A critical account on two projects in Fener-Balat. *METU JFA*, 31(2), 163-188.
- Balaban, O. (2013). Neoliberal yeniden yapılanmanın Türkiye kentleşmesine bir diğer armağanı: Kentsel dönüşümde güncelin gerisinde kalmak. A. Çavdar ve P. Tan (ed.) *İstanbul: Müstesna şehrin istisna hali* (içinde). İstanbul: Sel Yayıncılık. Ss: 51-80.
- Balamir, M. (2005) Türkiye’de kentsel iyileştirme ve dönüşüme ilişkin güncel öneri ve modeller. *Mimarlık Dergisi*, Mart-Nisan Sayısı, 322: 28-35.
- Bartu-Candan, A. and Kolluoğlu, B. (2008). Emerging spaces of neoliberalism: a gated town and public housing project in Istanbul. *New Perspectives on Turkey*, 39, 5-46.
- Bezmez, D. (2008). The politics of waterfront regeneration: The case of Haliç (Golden Horn), Istanbul. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 815-840.
- Carmon, N. (1999). Three Generations of Urban Renewal Policies: Analysis and Policy Implications. *Geoforum*, 30 (2), 145 - 158.
- Çelik, A. (2013). Yerel özerklik açısından 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 18(1), 17-28.
- Dündar, Ö. (2001). Models of urban transformation: Informal housing in Ankara. *Cities*, 18(6), 391-401.
- Elicin, Y. (2014). Neoliberal transformation of the Turkish city through the Urban Transformation Act. *Habitat International*, 41, 150-55.
- Eraydın, A ve Taşan-Kok,T. (2014). State Response to contemporary urban movements in Turkey: A critical overview of state entrepreneurialism and authoritarian interventions. *Antipode*, 46(1), 110-129.
- Fainstein, S. (2008). Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 768-785.
- Healey, P. (1991). *Urban Regeneration and the Development Industry*. *Regional Studies*, 25 (2), 97 - 110.
- Hyra, D. (2012). Conceptualizing the New Urban Renewal: Comparing the Past to the Present. *Urban Affairs Review*, 48(4), 498-527.
- Erman, T. (2011). Ankara kent çeperinin dönüşümüne içeriden bakmak. *İdealKent*, 2(4): 176-196.
- İslam, T. ve Sakızlıoğlu, B. (2015). The making of and resistance to state-led gentrification in İstanbul, Turkey. L. Lees; H.B. Shin ve E. Lopez-Morales (der.) *Global gentrifications: Uneven development and displacement* (içinde). Bristol: Polity Press. Ss: 245-264.
- İslam, T ve Enlil, Z. (2010). 5366 sayılı yasa merkezli dönüşüm ve Sulukule örneği: Belediye’nin hedefleri ve yaşanan gerçeklik. D. Özdemir (der.) *Kentsel dönüşümde politika, mevzuat, uygulama* (içinde). Ankara: Nobel Yayın. Ss: 317-334.
- Kaplan, O. (2017). 5366 sayılı kanun kapsamında yenileme alanlarında gerçekleştirilen kentsel dönüşüm süreci üzerine bir deneme. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(2), 275-304.
- Karaman, O. (2014). Resisting urban renewal in İstanbul. *Urban Geography*, 35(2), 290-310.
- Kösebay Erkan, Y. (2013). Haydarpaşa tren garı: Bugün, dün ve yarın. *METU JFA*, 30(1), 99-116.

- Kuyucu, T. (2017). Two crises, two trajectories: The impact of the 2001 and 2008 economic crises on urban governance in Turkey. F. Adaman; B. Akbulut ve M. Aksel (der.), *Neoliberal Turkey and its discontents: Economic policy and the environment under Erdogan* (içinde). London: I.B.Tauris. ss: 44-74.
- Kuyucu, Tuna. (2014). Law, property and ambiguity: The uses and abuses of legal ambiguity in remaking istanbul's informal settlements. *International Journal of Urban and Regional Studies*, 38(2), 609-627.
- Kuyucu, T, & Daniş, D. (2015). Similar processes, divergent outcomes: A comparative analysis of urban redevelopment projects in three Turkish cities. *Urban Affairs Review*, 51(3), 381-413.
- Kuyucu T. ve Ünsal, Ö. (2010). "Urban Transformation" as state-led property transfer: An analysis of two cases of urban renewal in Istanbul. *Urban Studies*, 47 (7), 1479-99.
- Lovering, J. ve Türkmen, H. (2011). Bulldozer neo-liberalism in Istanbul: The state-led construction of property markets and the displacement of the urban poor. *International Planning Studies*, 16(1), 73-96.
- Moulaert, F., Rodriguez, A, ve Swyngedouw, E. (2003). *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Oktem Unsal, B. (2015). Impacts of the Tarlabası urban renewal project: (Forced) eviction, dispossession and deepening poverty. *Sustainable Development and Planning VII*, 45-56.
- Oktem Unsal, B. (2015). State-led urban Regeneration in Istanbul: Power struggles between interest groups and poor communities. *Housing Studies*, 30(8), 1299-316.
- Özdemir, D. (2011). The role of the public sector in the provision of housing supply in Turkey, 1950-2009. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(6), 1099-1117.
- Özdemir, E ve Eraydın, A. (2017) Fragmentation in urban movements: The role of urban planning processes. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(5), 727-748.
- Özden, P. (2010). Türkiye'de kentsel dönüşüm politikaları ve mevzuatına eleştirel bir bakış. D. Özdemir (der.) *Kentsel dönüşümde politika, mevzuat, uygulama* (içinde). Ankara: Nobel Yayın. ss: 194-224.
- Özden, P. (2008) *Kentsel yenileme*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Özkan Eren, M. (2017) *2000-2017 yılları arasında Türkiye'de kentsel dönüşüm siyaseti: Kartal sanayi alanı dönüşüm vakası*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Özkan Eren, M. ve Özçevik, Ö. (2015). Institutionalization of disaster risk discourse in reproducing urban space in Istanbul. *ITU A /Z* 12(1), 221-241.
- Savaşkan, O. (2017). 2000 sonrası Türkiye'sinde yerel yönetimler reform süreci. *Toplum Ve Bilim*, 141, 140-172.
- Tarakcı, S ve Turk, S.S. (2018). Impact of planning on land value in urban renewal practice: The case of Istanbul-Fikirtepe. FIG Congress Proceedings.
- Türkün, A., Öktem Uysal, B. ve Yapıcı, M. (2014). 1980'ler sonrasında İstanbul'da kentsel dönüşüm: Mevzuat, söylem, aktörler ve dönüşümün hedefindeki alanlar.

- A. Türkün (der.) *Mülk, mahal, insan: İstanbul'da kentsel dönüşüm* (içinde). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları. ss.79-139.
- Ünsal, Ö. (2014). Neoliberal kent politikaları ve direnişin siyaseti: İstanbul'da yeni kentsel muhalefet. A.B. Candan ve C. Özbay (der.) *Yeni İstanbul çalışmaları: Sınırlar, mücadeleler, açılımlar* (içinde). İstanbul: Metis Yayınları.
- Yalçınan, M., Çalışkan, Ç., Çilgin, K. ve Dündar, U. (2014). İstanbul dönüşüm coğrafyası. A.B. Candan ve C. Özbay (der.) *Yeni İstanbul çalışmaları: sınırlar, mücadeleler, açılımlar* (içinde). İstanbul: Metis Yayınları.

**Tuna Kuyucu** 2010 yılından beri Boğaziçi Üniversitesi Sosyoloji Bölümü'nde Yardımcı Doçent olarak çalışmaktadır. Sosyoloji anabilim dalından doktora ünvanını 2009 yılında University of Washington'dan alan Dr. Kuyucu ekonomik sosyoloji, kent sosyolojisi ve hukuk sosyolojisi alanlarında araştırmalar yürütmektedir. Dr. Kuyucu Türkiye kentlerinde kentsel yenilemenin ve konut politikalarının ekonomi politiği üzerinde birçok araştırma yapmış ve eserleri *Urban Studies*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *Urban Affairs Review* and *Law&Society Review* gibi alanın önemli dergilerinde yayımlanmıştır. Dr. Kuyucu'nun son araştırma projesi İstanbul'da uygulanmak istenen büyük çaplı dönüşüm projelerinin neden çoğunlukla başarısızlıkla sonuçlandığı üzerinedir.

**Tuna Kuyucu** is Assistant Professor of Sociology at Bogazici University, Istanbul. He received his PhD in sociology from the University of Washington in 2009. His research areas include economic sociology, urban sociology and the sociology of law. Dr. Kuyucu's has conducted extensive research on the political economy of urban regeneration and low-income housing in various Turkish cities, with a particular focus on the case of Istanbul. His work has been published in leading academic journals of the field of urban studies including *Urban Studies*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *Urban Affairs Review* and *Law&Society Review*. He is currently completing a project that explores why large-scale regeneration projects in Istanbul end up in failure.

#### **Kaynakça Bilgisi / Citation Information**

Kuyucu, T. (2018). Türkiye'de kentsel dönüşümün dönüşümü: Hukuki ve kurumsal çatışmalar üzerinden bir açıklama denemesi. *İDEALKENT – Kent Araştırmaları Dergisi*, 24, 364-386

<sup>i</sup> <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/sulukulede-proje-iptalini-danistay-da-onadi-28691237>

<sup>ii</sup> <http://www.hurriyetdailynews.com/unease-grows-over-urban-renewal-project-in-istanbuls-kadikoy---100474>

<sup>iii</sup> <https://www.dunya.com/ekonomi/bagdat-caddesinde-donusum-enkazi-haberi-392228>