

Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Yasadışı Yerleşim Sorunlarının Çözümü İçin Bir Model Yaklaşımı Önerisi*

Bayram UZUN¹, Mehmet ÇETE²

Özet

Gelişmekte olan ülkelerdeki temel kentleşme sorunlarından biri, yasadışı yerleşimlerdir. Gecekondu inşası şeklinde oluşan bu yerleşimler, Türkiye’de, 1950’lerde, kırsal alanlardan kentsel alanlara çoğu işsiz ve fakir insanların göçü ile başlamıştır. Bugün ise, ülkemizdeki yapıların yaklaşık % 10’u gecekondu olarak oluşmaktadır. Bunlar çoğunlukla sanayileşmiş şehirler ile, erişimin kolay ve kamusal taşınmazların çok olduğu yerlerde bulunmaktadır. Sorunun çözümü açısından bakıldığında, bu gecekonduların, politik, ekonomik ve sosyal nedenlerden dolayı yıkılması oldukça güçtür. Diğer taraftan, bu yapıların teknik kurallara göre inşa edilmedikleri ve özellikle Türkiye’deki yerleşim alanlarının % 92’sinin deprem kuşakları üzerinde bulunduğu dikkate alındığında, bu uyumsuz ve sağlıklı gecekondu desenlerinin korunması yerine, çözüm için yenilikçi yaklaşımlara gereksinim duyulduğu ortadadır. Bu çalışmada, sorunun çözümü için yazarlarca geliştirilmiş teorik bir yaklaşım sunulacaktır. Bu yaklaşım ile, kentsel alanlardaki gecekondu alanlarının modern kent yerleşimlerine dönüştürülmesi hedeflenmiştir.

Anahtar Sözcükler

Gecekondu, Yasadışı Yerleşimler, Planlama, Arsa ve Arazi Düzenlemesi

Abstract

A Model Proposal for Solving Illegal Settlement Issues In Developing Countries

One of the basic urbanization problems in developing countries is the illegal settlement. Built as slums, these illegal settlements started with the migration of mostly unemployed poor people from rural areas to urban areas in 1950’s in Turkey. Today, slums constitute 10% of the total number of dwellings in Turkey. These are situated mostly in industrialized cities and in areas with easy access and where public real estates are plenty. With respect to a solution to the problem, demolishing these slums appears to be a difficult task due to the politic, economic and social issues. On the other hand, in the light of the fact that slums are not constructed according to the building regulations and laws and that 92% of Turkey’s settlement areas are on seismically active zones, it is necessary to develop creative solutions to this problem, instead of preserving the inhomogeneous and unhealthy urban dwelling pattern that slums unfortunately seem to create. In this paper, the authors propose a theoretical approach which has been implemented to cure this problem. With the proposed approach, it is aimed to transform urban slums into modern urban dwellings.

Key Words

Slums, Illegal Settlements, Planning, Land Readjustment

1. Giriş

Gecekondu ve gecekondulaşma, toplumsal bir olgu olarak, göç olayının bir sonucudur. Göç ise, sanayileşme sürecinde kırdan kente doğru bir devinim olarak ortaya çıkmış sürecin mekana yansımasıdır. Bu olgu, gelişmiş ülkelerde çok önceleri yaşanmışken, gelişmekte olan ülkelerde halen devam etmekte olan bir süreçtir (AYDEMİR 1999). İngiliz sanayi devriminden beri sanayileşmiş kentlerin çevresinde göç ile derme çatma konutların inşa edilmesi sanayileşme kadar eski bir olgudur. Özellikle II.Dünya Savaşından sonra gelişme sürecine giren ülkelerde hızlı bir kentleşme yaşanmış ve yaşanmaktadır (TÜRKCAN 1993). Ayrıca, gecekondulaşma olgusunun hemen her dilde bir karşılığının bulunması da, olayın evrenselliğinin bir kanıtıdır. Nitekim, gelişmekte olan ülkelerdeki kent yerleşimlerinin % 40-60’lık bir kısmı yasa dışıdır. Yaşamını topraktan karşılayan insanların oranı giderek azalmaktadır. 1970’de dünya nüfusunun 2/3’ü kırsal alanlarda yerleşmiş iken, bugün bu oran 1/2 olmuştur. Gelecek 30 yıl içinde ise, dünya nüfusunun 2/3’ü, sürdürülebilirliğin gerçekleştirilebilmesine önemli bir sorun oluşturacak şekilde kentlerde yaşayacaktır (UN ve FIG 1999).

Diğer taraftan Türkiye’de, başlangıçta barınma amaçlı ve kentlerin çevrelerinde ortaya çıkan gecekondu, gerekli önlemlerin alınmaması nedeniyle zaman içinde genişlemiştir. Öyle ki bu süreç, gecekonduculara ıslah imar planlarıyla mülkiyet hakkı ve hatta çok katlı imar hakkının sağlanmasıyla sonuçlanmıştır. Gecekondu rant aracı haline dönüşerek, kolay yoldan sermaye birikimi elde etme yöntemi olmuştur. Gecekondu alanlarındaki yapılar, mülkiyet hakkı kazandıran bir obje olarak algılanmış ve değişik tarihlerde çıkarılan af yasalarıyla yasallaştırılmıştır. Ancak bu alanlar, dönüşümünü tamamlayamamış alanlar olarak kalmıştır. Hemen hemen tüm kentlerimizde gözlemlenebilen bu tür kent dokularının varlığı ise *kentsel dönüşüm* konusunu gündeme taşımıştır. Bu çalışmada, dönüşümüne konu olabilecek kaçak yapılaşmış alanlar, -doğal afetler bağlamında- sakıncalı alanlardaki konutlar ve kent içinde kalan niteliksiz ve standart dışı alanların dönüşümü üzerinde değil, sadece gecekondu bölgeleri için nasıl bir kentsel dönüşüm modeli kurulabileceği üzerinde durulmuştur.

* Bu çalışma, FIG (Uluslararası Haritacılar Federasyonu) tarafından, 22-27 Mayıs 2004 tarihleri arasında Yunanistan’ın Atina kentinde düzenlenen “FIG Working Week 2004” adlı uluslararası sempozyumda, 9. Komisyon tarafından ‘en iyi sunum ödülü’ne layık bulunan bildiriden uyarlanmıştır.
¹ Arş. Gör. Dr., ² Arş. Gör., KTÜ, Müh. - Mim. Fak., Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü, GISLab, 61080, Trabzon

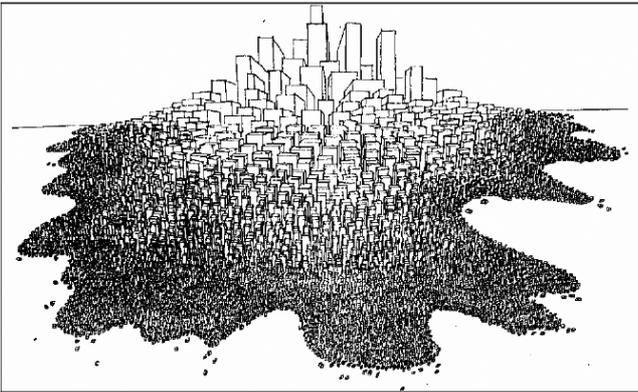
2. Türkiye’de Gecekondulaşma Süreci

Türkiye’de kentleşme, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, 1950’li yıllarda yeni bir ivme kazanmıştır ve bugün de güncelliğini korumaktadır. Bu süreçte ortaya çıkan göçler, çekim odakları olarak isimlendirilen sanayi kentlerine yönelmiştir. Kentlere göç edenlerin öncelikli hedefi ise, güvenli ve sürekli bir işe sahip olmak, daha sonra da, yerleşebilecekleri bir konut bulmaktır. Ancak, ülkemizdeki yerel otoritelerin büyük orandaki bütçe yetersizlikleri sebebiyle, kentsel hizmetlerin sağlanmasındaki hız, kentleşme hızının çok altında kalmıştır. Özellikle sosyal konut sağlama noktasındaki sorunun çözümsüzlüğü, bilhassa büyük kentlerde hızlı bir gecekondulaşmaya neden olmuştur. Nitekim Tablo 1’de de görüldüğü üzere, Türkiye’deki gecekondu sayısı yıldan yıla sürekli olarak bir artış göstermektedir.

Tablo 1: Yıllara Göre Gecekondulaşma Eğilimi (DPT 2001)

Yıllar Sayısı	Gecekondu Nüfus	Kentsel Gecekondu Payı %	Nüfustaki Payı %
1955	50.000	250.000	14,7
1960	240.000	1.200.000	16,4
1965	430.000	2.150.000	22,9
1970	600.000	3.000.000	23,6
1980	1.150.000	5.750.000	26,1
1990	1.750.000	8.750.000	33,9

Şekil 1’deki animasyonda da görüldüğü gibi gecekondu, kent çeperlerinde ve tamamına yakını kamu arazileri üzerinde, başlangıçta derme çatma yapılar biçiminde oluşturulmuştur. Ancak, bu konutların bir araya gelmesiyle ortaya çıkan gecekondu mahallelerinde, zaman içerisinde arzulanmayan bir dizi sosyolojik sorunlar ortaya çıkmaktadır. Sözü edilen gecekondu mahalleleri, yaşam kalitesini belirleyen her türlü teknik ve sosyal temel altyapıdan yoksun olup, varlıklarıyla, çevresel olumsuzluklar yanında, görsel ve fiziksel kirliliğe de yol açabilmektedirler. Bunun sonucu olarak, düzensiz ve denetimsiz kentleşme sorunları artma eğilimine girerken, kentsel yaşam felsefesi sorgulanarak, kentleşme olgusu ve kalitesi de yine zaman içerisinde düşme eğilimine girmektedir.



Şekil 1: Kentsel alanlardaki gecekondulaşma yapısının animasyonu (TERCAN 1994)

3. Mülkiyet Politikası Açısından Türkiye’deki Gecekondu Olgusu

II. Dünya Savaşını izleyen yıllarda tarım sektöründe başlayan makineleşme ve buna bağlı olarak işini kaybeden tarım işçileriyle, toprağını elden çıkararak mülksüzleşen küçük tarım işletmecileri, yeni iş olanakları bulmak üzere kentlere göç etmeye başlamıştır. Göç eden bu insanların önemli bir bölümü, konut gereksinimlerini düşük kaliteli konutlarda kiracılık şeklinde ve/veya gecekondu yaparak gidermişlerdir. Zamanla siyasi bir potansiyel haline gelen gecekondu mahallelerine altyapı getirilmiş ve gecekondu olgusu resmi olmayan bir yasallaşma yoluna girmiştir. Bunun anlamı; bir yandan tapu belgesiz bir alım-satım mekanizmasının oluşması, diğer yandan da gecekonducularca yeni parselasyon biçimleri geliştirilmesidir.

Daha sonraları, gecekonduların konumlandığı kent çevresindeki toprakların özellikle kentin büyümesi nedeniyle değer kazanması, gecekonduculara işgal ettikleri toprak üzerinde rant kazanma ve arazi kullanımına yönelik spekülasyonlar üretme olanağı vermiştir. Yani, barınma amaçlı tek katlı konut inşa etmek üzere işgal edilen en-boy ile sınırlandırılabilir arazilere, gecekondu sektörüne yükseklik-imar hakkı boyutu da eklenmiş ve öncelikle kent merkezine en yakın gecekondu bölgeleri rant ve kat karşılığı anlaşmalarla, üstenciler vb özel girişimcilere devredilmeye başlanmıştır. Bu, kentsel rantın kamu yerine işgalcilere dönmeye başladığının net bir göstergesidir.

Sözü edilen oluşum karşısında hükümetlerin tavrının ne olduğunun irdelenmesi, bu alanda ulusal bir arazi politikasının bulunup bulunmadığının ortaya çıkarılması açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda, politik süreç iki dönem olarak incelenebilir. Birinci dönemde, planlı dönem öncesi çıkarılan bir dizi yasada uygulanan politikalarla, hazine arazilerinin belediyelere aktarılması ve bu yerlerin de barınma ihtiyacı olanlara devredilerek gecekondu yapımının önlenmesi amaçlanmıştır. İkinci dönemde ise, daha önceden inşa edilmiş olan gecekondu mahallelerini tapu belgesine kavuşturulması hedeflenmiştir. Beş yıllık kalkınma planlarında soruna bakış açısı genişletilmiştir. Bu süreçte geliştirilen yaklaşımlar şunlardır:

- İşgalcilere yeni yerleşim alanları bulunmadan gecekondu mahallelerinin yıkılmaması ilkesi, diğer bir deyişle, konut inşası için mülkiyet edinme olanağının sağlanması benimsenmiştir.,
- Tapu belgesi vermek yerine uzun süreli kullanma hakkı tanınmıştır.

Ancak, bu öngörüler hiçbir şekilde uygulamaya geçirilememiştir. 24.02.1984 tarihinde Türkiye’de kabul edilen 2981 sayılı ‘İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun’ ise, gecekondu mahallelerinin tamamının yasallaştırılmasına çalışılan bir milat olmuştur. Bu yasa ile, gecekonduculara, uygun koşullarda

işgal ettiği alanları elde etme imkanı verilmiştir. Öyle ki, bu arsaların 20 yıl içinde satılmasını veya devredilmesini yasaklayan gecekondular yasasının 34. maddesi de, 02.03.1986 gün ve 3414 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece gecekondulaşma adı altındaki yağmayı, arsa üzerinde tapu belgesi edinme yoluyla bireysel ranta konu eden spekülasyon gelir kazandırıcı mevzuat düzenlemeleri, gecekondunun arsasını müteahhide vermesini veya satarak paraya çevirmesini olanaklı kılmıştır. Bu durum, kentsel topraklardan karşılıksız mülkiyet edinmek için gecekondular inşa etme anlayışını getirmiştir.

4. Gecekonduların Yasallaştırılması Süreci

Gecekonduların yapımı, gelirlerinin yetersizliği nedeniyle konut problemini çözemeyenlerin, içinde buldukları koşullarda ürettikleri bir çözüm yoludur. Çünkü gecekondular için konut, kentte varlığını sürdürebilmenin ilk koşulu olarak görülmüştür. Fakat daha sonradan bu amaç, spekülasyon güdü ile toprak edinmeye dönüşmüştür (DALE ve MCLAUGHLIN 1999). Türkiye’de, kentsel topraklarda hızlı kentleşmeden dolayı ortaya çıkan arazi değer artışına, taşınmaz sahiplerince hiçbir karşılık ödenmeksizin el konulabilmektedir. Öte yandan, Türkiye’deki mülkiyet edinimini düzenleyen yasaların taşınmaz sahipleri lehine bir içeriğe sahip olması nedeniyle, gecekonduların işgali doğrudan devlet taşınmazlarına yönelmiştir. Dolaylı olarak bu anlayış, kamu arazisinden karşılıksız yer edinme yönteminin, arazi işgali ve gecekondular yapımı olduğu kanısını toplumda yaygınlaştırmıştır.

Hem başlangıçtaki kentte konut ihtiyacını gidermeye dayalı masum talepler, hem de sonraları toprağın değer artışından yararlanmak üzere toprak edinimini amaçlayan gecekondular yapımı, önceleri sadece ‘barınma’ içerikli ‘içgüdüsel’ planlama ile oluşmuş, zaman içinde tekli konutlardan mahallelere dönüşmüştür. Yani olay fiziksel boyut yanında, sosyal, ekonomik ve politik boyuta taşınmıştır.

Ülkemizde henüz bu toplum kesiminin mekan talebine çözüm üretecek bir toprak ve konut politikasının varolmaması nedeniyle, politik karar vericiler iki zıt politika geliştirmişlerdir. Bunlar, ya bu tür konutların yasadışı olduğu için yıkılması, ya da yasallaştırılmasıdır. Siyasi kaygılar ve kimi politikacıların gecekondular grubunda yer almış olması, birinci seçeneğin uygulanmasını olanaksız kılmıştır. Kabul gören diğer seçenek konutların yasallaştırılması gibi görünse de, aslında devletin, arazilerini işgal edenlere vermesidir.

Nitekim 1984 yılındaki Türkiye’nin siyasi otoritesi, yukarıda sözü edilen ikinci politikadan yana tavır belirlemiş ve gecekonduların mülkiyet haklarının yasallaştırılması için 2981 sayılı yasa yürürlüğe koymuştur. Buna göre:

- Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce devlet arazileri üzerinde inşa edilmiş tüm gecekondular bu yasaya tabidir.
- Gecekonduların işgal ettikleri arsa bedeli, tespit edilen sürüm değer üzerinden 4 yıl içinde ve 12 eşit taksitte ödenecektir.

- Gecekondulara 400 m²’den fazla arsa tahsis edilmeyecektir.
- Arsa tahsis edilecek gecekondular sahibi ve aile bireyleri, o belediye sınırları içinde başka bir yapı veya arsaya sahip olmamalıdır.

Yukarıda sözü edilen koşullar incelendiğinde, yasa koyucunun gecekonduların ıslah veya tasfiye etmekten çok, onları taşınmaz sahibi yapmaya odaklandığı açıkça görülmektedir. Esasında bu yaklaşım, 1950 yılından sonraki tüm hükümetlerce de benimsenmiş bir yoldur. Bu yaklaşımın altında yatan gerçek, üretim yoluyla toplumun zenginleşmesi yerine, kentsel rantlar sonucu ortaya çıkan sermayenin gecekondular inşa edenlere aktarılması, onların da sermaye birikimi sağlamalarını olanaklı kılmaktır.

Bu amaçla, sözü edilen yasanın uygulamasında öncelikle, yerel yönetimlerce her bir gecekondular sahibine hangi devlet arazisinden ne miktarda tahsis yapıldığını gösteren bir ‘tapu tahsis belgesi’ verilmiştir. Daha sonra da ıslah imar planı uygulamasıyla, her bir gecekondular sahibine ferdi parsel tapusu verilmeye çalışılmıştır. Burada verilen tapular imar hakkı içermemektedir. Diğer bir deyişle, mevcut gecekondular ve işgal ettiği alan, tapu verilerek yasal güvenceye kavuşturulmuştur. ıslah imar planı esas alınarak gecekondular sahiplerine tapu verme sürecinde, gecekondular alanları içinde eğer boş kalan alanlar var ise, buralara en alt düzeyde sosyal ve teknik altyapılar yerleştirilmeye çalışılmıştır. Sonuçta, gecekondular alanları, eksik altyapı ve düzensiz yapılaşma gibi problemler ile kent yapısını deformatsiyona uğratmıştır. Bu tanı, sözü edilen kent parçalarının asıl kent ile bütünleştirilmesi için, “kentsel dönüşüm”le birlikte sosyal iyileştirmeye yönelik yeni bir yaklaşım geliştirmeyi zorunlu kılmaktadır.

4.1. Gecekondular Bölgeleri Kent İle Nasıl Bütünleştirilebilir?

Kamu mülkiyetindeki gecekondular alanlarının mülkiyetini gecekondularculara vermek yerine, bu alanların süreli olarak kullanım haklarının verilmesinin sorunun çözümünü kolaylaştıracağı açıktır. Ancak, böylesi bir yaklaşımın yerine, gecekondular alanlarının özel mülkiyete dönüştürülmesi tercih edilmiştir. Diğer yandan, özellikle gecekondular alanlarının yoğun olduğu kentlerimizde çok hızlı bir kentsel gelişim gözlenmektedir. Bu gelişim, kent yerleşik alanındaki mevcut konut stokunun yenilenmesi yanında, kentin gelişme alanlarına doğru yayılım şeklinde de gerçekleşmektedir. Nitekim, başlangıçta kentlerin gelişme alanlarında konumlanmış olan gecekondular, bugün kentlerin merkezi alanlarında kalmışlardır. Bu ise, gecekonduların yer aldığı bölgedeki taşınmaz değerlerinin olağan dışı artışına neden olmuş ve üzerindeki niteliksiz konutların yıkılarak yenilenmesini zorunlu kılmıştır.

Bu aşamada, çözüm için iki seçenek söz konusudur. Öncelikle, bu bölgeler üzerindeki hiçbir yapı dikkate alınmadan, yerel yönetimlerce eliyle yeni bir imar planı düzenlenmeli ve buna bağlı olarak da yeni imar hakları verilmelidir. Ardından, kamu eliyle oluşturulan bu yeni imar rantları, taşınmaz sahipleri

ve özel girişimcilere 'kat karşılığı' yaklaşımıyla paylaştırılmadığıdır. Fakat bu aşamada, kamunun kendisine rant sağlama anlamında hiçbir avantajı olmayacaktır. Üstelik, bölgedeki ortak kullanım alanları olan sosyal ve teknik altyapı donatıları için gerekli inşaa maliyetleri yine kamu kaynaklarından karşılanacaktır. Böylece, toplumsal sosyal adalete aykırı olarak, ilgili alandaki taşınmaz sahipleri ve üstenciler lehine, ancak kentte yaşayan diğer insanların aleyhine sonuçlar ortaya çıkacağı çok açıktır. Öyleyse, sözü edilen bu sosyal adalet çarpıklığının yaşanmaması için, kamuya düşen görev ne olmalıdır?

Gecekondu bölgelerindeki çarpık yapılaşmanın ve yetersiz altyapıların iyileştirilmesi, toprak ekonomisinin ve genişleyen kentsel alan talebinin, buna bağlı olarak da konut ihtiyacının sağlanması için, imar kavramı açısından yeni çözümler bulunmalıdır. Bunun için öncelikle, yasallaştırılmış gecekondu sahiplerine mülkiyet hakları üzerinde imar hakkı vermek yerine, uygun miktar ve kalitede konutun sağlanması ve bunları oluşturacak yapıım süreçlerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu konu, Türkiye'de, özellikle 1999 yılındaki büyük Marmara depreminden sonra tartışılmaya başlanmıştır. Söz konusu kapsamda yapılan bu çalışma ile gerek Türkiye, gerekse de benzer yerleşim sorunlarıyla karşı karşıya olan gelişmekteki ülkeler için bir model önerisinde bulunmaktadır. Buradaki temel amaç; mevcut gecekondu alanlarından yeni kentsel yaşam alanlarına dönüşüm için uygulanabilir teorik bir düşünce geliştirmektir. Bu düşüncenin ön kabulleri şunlardır:

- Amaç; modern konut üretim yöntemlerinin kullanılarak, standardı düşük gecekondu yapılarından depreme dayanıklı çağdaş yapılara dönüşümün sağlanmasıdır.
- Gecekondu alanında, 'mülkiyet hakkı' ile 'imar hakkı' birbirinden ayrı iki hak olarak düşünülmektedir. Böylece, kamu eliyle oluşturulan rantın mutlak surette kamuya döndürülmesi hedeflenmelidir.
- İmar hakkının tamamen gecekondu sahibine bırakılması yerine, bu hak, yerel yönetimler ile paylaşılmalıdır. Diğer bir deyişle, gecekondu sahiplerine arsa üzerinden hak verilmesi yoluna gidilmeyip, yerine konut verilmesi öngörülmüştür.
- Başlangıçtaki barınma amaçlı toprak işgaline uygun olarak gecekonducuların hak sahipliliği, bir tek konutla sınırlandırılmıştır.
- Kentsel tasarıma olanak vermek ve bazı donatıların (otopark, çocuk bahçesi, park, vb.) imara yönelik konumlandırılması için, parsel yerine en az bir yapı adası düzeyinde uygulanması önerilen bu yöntem, esasen hukuki çerçevesi çizilmiş bir 'kentsel dönüşüm' yasasına dayanmalıdır.

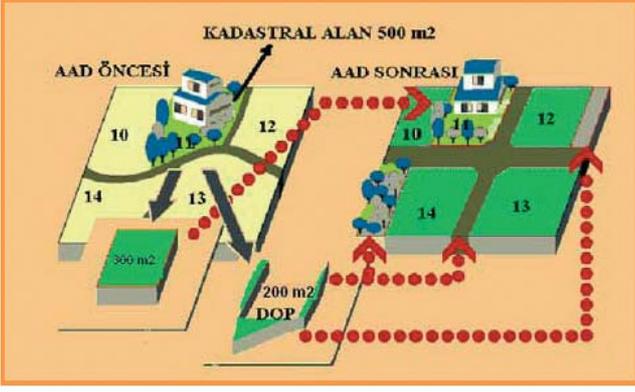
Burada sözü edilen yaklaşımın temel mantığı, gecekondu sahiplerinin başlangıçtaki amaçlarının devlet arazisini bir tek konut için işgal etmiş oldukları öngörüsüne dayanmaktadır. Aksini düşünmek, araziye işgal edenleri işgal ettikleri arazi ile kazandıklarına ilaveten imar hakları da vererek kamu eliyle zengin etmek anlamına gelir ki, bu da çağdaş hukuk devletinin sosyal adalet anlayışıyla zaten örtüşmemektedir

Önerilen kentsel dönüşüm yaklaşımında, başlangıçta sadece mülkiyete yönelik hakların dikkate alınması nihai hedefe varılması anlamında elbette yeterli değildir. Bir diğer ve en önemli husus da, konut inşaatlarının standartlara uygun ve bilfiil arazide gerçekleşmiş olmasıdır. Dolayısıyla finansman kaçınılmaz olduğundan, bu türden projelerin başarı ile sonuçlanmasında, Türkiye'de çok yaygın olan 'rant karşılığı inşaat' yapan müteahhitlik sektörüne de önemli bir görev düşmektedir. Böylece, gecekonduların kentsel dönüşümü için gerekli olan finans kaynağı da sağlanmış olacaktır.

Kentsel değişim ile, seçilecek gecekondu bölgeleri, kentsel büyüme yanında bu alanların yenilenme sürecini de beraberinde getirmelidir. Dolayısıyla, kent merkezine en yakın alanlar ivedilikle yenilenmesi gereken alanlar olduğundan, öncelik buralara verilmelidir. Başlangıçta, yenileme bölgelerine ait imar planı hazırlanmalıdır. Bu imar planında önerilen yeni yapılaşma alanları ve konutların kapsamış oldukları mekanlar hacimsel anlamda dikkate alınarak bir değerlendirmeye tabi tutulmalıdırlar. Plan öncesi gecekondu durumları da yine mevcut koşullar dikkate alınarak bir taşınmaz değerlemesine tabi olmalıdır. Çünkü kentsel dönüşümde, toprak kesintisi yerine taşınmazların değerleri esas alınarak, eski ve yeni haliyle bir karşılaştırmalı işlem söz konusudur. Proje öncesi ve sonrası ortaya çıkacak iki farklı mekan durumunun, herhangi bir imar hakkı kaybı olmaksızın, dengelenmesinde taşınmaz değerleri dikkate alınmak zorundadır. Dolayısıyla taşınmazların değerlendirmesi sadece zeminde değil, aynı zamanda düşey konumda da dikkate alınacağından, hacimsel bir değerlendirme anlayışı söz konusu olacaktır. Diğer bir deyişle, yeni plana göre gerçekleştirilecek konut paylaşımında, kat mülkiyeti anlayışına dayalı bir taşınmaz dağıtımı ve mevzuatı esas alınacaktır (YOMRALIOĞLU 1993).

Özellikle Türkiye'de, kentsel dönüşüm planı sınırları içinde bulunan gecekondu parselleri üzerinde, 3194 sayılı İmar Yasasının 18. maddesine dayanarak, 'Arsa ve Arazi Düzenlemesi' yapılmasını olanaklı kılarak mevzuat açısından büyük kolaylık sağlanmaktadır. Buna göre, düzenlemeye giren parsellerden, yol, yeşil alan, park, çocuk bahçesi, otopark, karakol, ibadet yerleri ve okul alanı gibi kamu hizmet alanları için %40 oranında karşılıksız toprak kesintisi yapılabilmektedir. Ayrıca, belki de en önemlisi, bir düzenleme işlemi için taşınmaz sahiplerinin onaylarının aranmamasıdır.

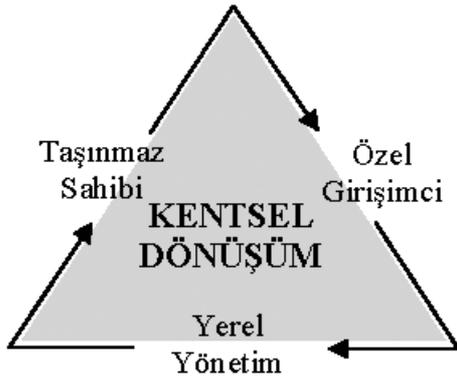
Türkiye'deki 'Arsa ve Arazi Düzenleme (AAD)' mevzuatı, ancak, mevcut kadastral durumun bir iyileştirilmesi ve imar parsellerinin zeminde üretilmesini olanaklı kılar. Oysa, altyapı ve zemin üstü yapılaşma işlemleri, kaynak yetersizliklerinden dolayı ileri zamanlara bırakılmakta ve AAD'nin bütüncül proje yaklaşımı yerel idarelerce uygulanamamaktadır (Şekil 2). Dolayısıyla, AAD ile başlatılabilecek kentsel dönüşüm sürecinin tamamlanabilmesini sağlayacak finans modelinin devreye sokulması gerekmektedir.



Şekil 2: Arsa ve Arazi Düzenlemesinin (AAD) en genel mekanizması (UZUN 2000)

Bu anlamda önerilen kentsel dönüşüm mekanizmasının üç temel ayağından biri *taşınmaz sahibi*, diğeri *özel girişimci* yani üstenci, üçüncüsü de ilgili *yerel yönetim*, yani belediyedir (Şekil 3). İlgili belediye, düzenleme sonucu oluşan her bir yapı adasında, belirli bir kısmı yerel yönetimlere bırakılmak üzere, toplam imar hakkının paylaşılması yöntemi olarak, üstencilerce kat karşılığında yapı üretilmesini sağlayacaktır.

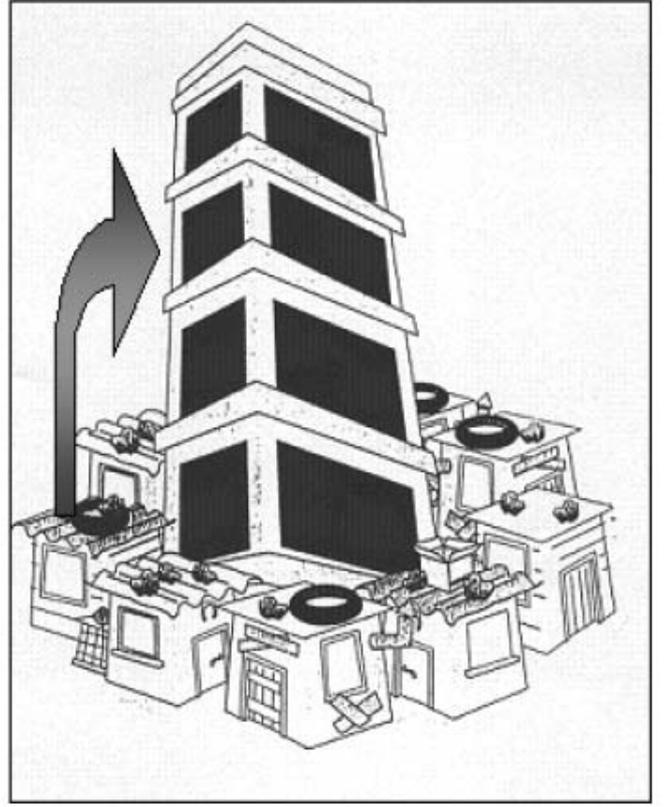
Burada, müteahhitler ile belediye arasında hangi oranda paylaşım yapılacağı konusunda, bölgenin sosyal ve teknik altyapı donatılarının maliyeti, taşınmaz sahiplerine verilecek konut sayısı ve taşınmaz birim değeri belirleyici olmalıdır. Her bir gecekondü sahibine, ancak tek bir konut verileceğine göre, taşınmazlar üzerinde değerlendirme yapılmasına gereksinim olup olmadığı düşünülebilir. Ancak, aktarılacak konutlardaki değer farkları ve gecekondulara tahsis edilmiş olan arsalar arasındaki konuma bağlı değer dağılımı, bölgede bir taşınmaz değerlemesini zorunlu kılmaktadır.



Şekil 3: Önerilen mekanizmanın ilgilileri

Üst yapı paylaşımında oluşacak konutlar, bölge şartlarına göre belirlenecek sosyal konut tipinde ve en az konut yüzölçümlerinde olmalı ve her bir gecekondü sahibine, sadece bir bağımsız bölüm karşılıksız verilmelidir. Proje kapsamında üretilen konutlardan gecekondücular dışında geri kalan konutların, altyapı maliyetlerini karşılamak üzere 'çapraz finans sistemi' uygulanarak, tutarlı bir kredilendirme politikasıyla düşük gelirli ailelere verilmesi sağlanmalıdır. Özel girişim ise, kendine gösterilen arazi üzerinde tarafına kalan imar hakları oranında,

serbest piyasa koşullarında üretip satabileceği nitelikte, özel projeli prestij konutlarına (villa veya yüksek standartlı konutlar) sahip olabilir.



Şekil 4: Bir kentsel dönüşümün animasyonu (KOÇ 1994)

4.2. Yöntemin Getirileri Nelerdir?

Bugüne kadar Türkiye'deki hemen hemen tüm siyasi iktidarların gecekondü sorununa yaklaşımı, bu soruna çözüm bulmak yerine bunları yasallaştırmak olmuştur. Ancak, günümüzde de, gecekonduları kent ile bütünleştirecek ve orada yaşayanların yaşam kalitesi açısından standardını yükseltecek bir yasal mevzuat boşluğu hala kendini hissettirmektedir. Önerilen fikir projesi, böylesi bir yasal boşluğu doldurmak üzere geliştirilmiştir. Bu bağlamda yöntemin başlıca getirileri şunlar olabilir:

- Yerel yönetimlerin, teknik ve sosyal altyapılar için gereksinim duyduğu alanların kamulaştırılmasına gerek kalmayacaktır. Diğer yandan, sözü edilen altyapıların yapım maliyetlerinin belediyelerin bütçesinden karşılanması yerine, belediyeye kalan konutların satılmasından elde edilecek mali kaynaklarla gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.
- Planlama ve AAD sonucunda her bir gecekondü sahibi, barındığı mevcut konuta göre daha yüksek standartlı ve depreme dayanıklı bir konut edinebilecektir. Böylece, depreme dayanıksız yapı stokunun da yenilenmesi sağlanmış olacaktır.
- Proje sonunda, kentin bir parçası olan ve gerekli altyapıya sahip bölgeler oluşacaktır.

- Gecekonduların temizlenmesiyle, bu alanların kentsel gelişim ve estetik açıdan güzelleşmesi sağlanacaktır.
- Plansız arazi kullanımı, tarım topraklarının kentsel kullanımlara dönüştürülmesi gibi sorunlar ortadan kalkacaktır.
- Gecekonduardan kaynaklanan çevre sorunları (toprak, su ve su havzalarının kirlenmesi gibi) sonucu, bozulan yaşam kalitesinde iyileşmeler olacaktır.
- Yeni oluşturulan kentsel dönüşüm alanları, gecekonducuların kentle bütünleşmesine ve kentli yaşam tarzını benimsemesine yardımcı olacaktır.
- Dönüşüm alanında yer alan gecekondu sahiplerinin aynı bölgede kalmaları sağlanarak, başka bölgelere taşınmanın ortaya çıkarabileceği sosyal sorunlar önlenmiş olacaktır.

5. Sonuç

Gelişmekte olan ülkelerin başlıca sorunlarından biri, gecekondu alanlarının kentle bütünleştirilmesi ve bu alanlardaki mülkiyet haklarına yasalık kazandırılmasıdır. Bu çalışmada konuya yeni bir yaklaşım getirilerek, gecekonduların tasfiye edilmesinden sonra, gecekondu yapanların hak sahipliğinin bir tek konutla sınırlandırılmasına dayalı bir yöntem tanımlanmıştır.

Bu yöntem sayesinde, özellikle büyük kentler etrafında yoğunlaşan gecekondu alanlarının çağdaş ve altyapılı alanlara dönüşümü sağlanabilecek ve gecekondu sahiplerine yasal ve modern bir konuta sahip olma imkanı sunulmuş olacaktır. Ayrıca, bu işlemler yerel yönetimlere hiçbir ilave finansal yük getirmediği gibi, düşük gelirli toplum kesimlerinin de bu alanlarda uygun maliyetli sosyal konut edinimini olanaklı kılacaktır.

Dünya’da gelişmekte olan ülkelerin yaşamış oldukları kentleşme sorunlarının temelinde hiç kuşkusuz ekonomik ve sosyal nedenler yatmaktadır. Ancak mülkiyet sorunlarının çözülmemiş olması da kentleşme sorununu daha da karmaşık bir hale getirmektedir. Evrensel bir sorun haline gelen kentleşme politikalarının temelinde iyi bir arazi yönetimi vardır. Nitekim sürdürülebilir gelişme için de arazi yönetiminin önemi uluslar arası toplantılarda sürekli olarak dile getirilmektedir. Tüm bu nedenlerden dolayı, kentleşme sürecine olumlu katkı sağlayabilecek yeni arazi yönetim modelleri geliştirilmek ve uygulanmak zorundadır. Ülkelerin mevcut ekonomik ve politik koşullarına bağlı olarak, bilhassa gecekondu gibi yasadışı yerleşim sorunlarının çözümü için kentsel dönüşüm yaklaşımı mevcut planlama araçları içerisinde en etkin uygulanabilir olanı olarak öne çıkmaktadır. Bu bakımdan yöntemin daha iyi anlaşılabilmesi ve sonuçlarının irdelenebilmesi için, bilhassa kentlerin değişim ihtiyacı duyan mevcut gecekondu alanlarında seçilecek pilot bölgelerde uygulanması gerekir. Uzun bir süreç gerektiren bu türden projelerin hayata geçirilebilmesi için başta yerel yönetimlerin hiçbir siyasal kaygı duymaksızın öncü olmaları, ayrıca taşınmaz sahipleri ve özel girişimlerin de sorunun çözümünde işbirliği yapmaları gerekmektedir.

bilecek yeni arazi yönetim modelleri geliştirilmek ve uygulanmak zorundadır. Ülkelerin mevcut ekonomik ve politik koşullarına bağlı olarak, bilhassa gecekondu gibi yasadışı yerleşim sorunlarının çözümü için kentsel dönüşüm yaklaşımı mevcut planlama araçları içerisinde en etkin uygulanabilir olanı olarak öne çıkmaktadır. Bu bakımdan yöntemin daha iyi anlaşılabilmesi ve sonuçlarının irdelenebilmesi için, bilhassa kentlerin değişim ihtiyacı duyan mevcut gecekondu alanlarında seçilecek pilot bölgelerde uygulanması gerekir. Uzun bir süreç gerektiren bu türden projelerin hayata geçirilebilmesi için başta yerel yönetimlerin hiçbir siyasal kaygı duymaksızın öncü olmaları, ayrıca taşınmaz sahipleri ve özel girişimlerin de sorunun çözümünde işbirliği yapmaları gerekmektedir.

Kaynaklar

- AYDEMİR Ş.: **Kentsel Alanların Planlanması ve Tasarımı**, KTÜ Yayını, ISBN 975-95396-7-5, Trabzon, 1999.
- DALE P. ve MCLAUGHLIN J.: **Land Administration**, Oxford University Press, ISBN 0-19-823390-6, UK, 1999.
- DPT: **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı**, 2001, Ankara.
- KOÇ N.: **Milliyet Gazetesi**, 21.03.1994, İstanbul.
- TERCAN B.: **Türkiye’de Gecekondulaşma Evriminin Yasalarla İlişkisi**, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı İle Belediyeler Dergisi, Sayı: 24, 1994, s. 48-56, Ankara.
- TÜRKCAN E.: **Büyük Kentlerdeki Toprak Rantının İktisadi-Siyasi Yapıya Yansıması**, 4. Harita Kurultayı, 1 Şubat – 4 Şubat 1993, s. 388-399, Ankara, 1993.
- UN ve FIG: **Report Of The Workshop On Land Tenure and Cadastral Infrastructures For Sustainable Development**, 1999, Bathurst, Australia.
- UZUN B.: **Çevre Yolu – Mülkiyet İlişkilerinin İmar Hakları Açısından İncelenmesi ve Arazi Düzenlemesi Yaklaşımıyla Bir Model Önerisi**, Doktora Tezi (yayımlanmamış), KTÜ – Fen Bilimleri Enstitüsü Trabzon, 2000.
- YOMRALIOĞLU T.: **A Nominal Asset Value-Based Approach for Land Readjustment and Its Implementation Using Geographical Information Systems**, PhD Thesis, Department of Surveying, University of Newcastle upon Tyne, England, 1993.