



Kentsel Rejim Kentsel Dönüşüme Karşı: Kentsel Dönüşümde Konut Sunum Biçimleri^{*,**}

*

Çiğdem Aksu Çam¹
ORCID: 0000-0001-6328-1290

Öz

Bu makale, merkezi bir kamu politikasına kentsel siyaset dinamiklerinin ve aktörlerinin nasıl tepki verdiği ve uyum sağladığı sorusundan hareketle, 2000 sonrası Türkiye konut politikasının odağında bulunan kentsel dönüşüm uygulamalarını yerel ölçekte ele almayı amaçlamaktadır. Kentsel rejim analizi ve İlhan Tekeli'nin "konut sunum biçimleri" kavramsallaştırması birlikte kullanılarak konut siyasetini yapı-aktör ilişkisi temelinde okumayı hedefleyen bir analiz çerçevesi oluşturulmuştur. Bu çerçevede Adana'da 2015-2019 yılları arasında gerçekleştirilen saha araştırmasına uygulanmıştır. Araştırma kapsamında yerel gazete arşivinde taramalar, konut politikası ve kentteki konut üretim süreçlerine dahil olan çeşitli aktörlerle görüşmeler ve konut üretim alanlarına ziyaretler gerçekleştirilmiş, kurum ve kuruluşlardan raporlar, planlar, bilgilendirme sunuları derlenmiştir.

Kentsel dönüşüm uygulamalarının ürettiği kentsel çevrenin, konutun fiziksel nitelikleri ve üretim sürecinin içinde işlediği ilişki ağları bakımından İlhan Tekeli'nin tanımladığı "toplu konut" ve "yapsatçı" konut sunumuna benzerlikleri ortaya konmuştur. Çalışmada "toplu konut" ve "yapsatçı" olarak tanımlanan iki dönüşüm türü dayandıkları mevzuat, aktörler arası ilişkiler ve uygulamaya dönük bulgular temelinde aktarılmıştır. Adana araştırması sonuçlarına göre, kentsel dönüşüm politikası, özellikle 6306 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber, yapsatçı müteahhit eliyle konut sunum biçimi etrafında örgütlenmiş kentsel koalisyonu (rejimi) pekiştirmiştir.

Anahtar Kelimeler: kentsel rejim, konut sunum biçimi, kentsel dönüşüm, konut politikası, İlhan Tekeli

* Bu makale TÜBİTAK tarafından desteklenen 114K778 numaralı "Türkiye'de Kentsel Konut Rejimi: Yapı, Aktörler ve Değişim" başlıklı proje kapsamında elde edilen bulgulara dayanmaktadır. Makalede görüşme yapılan katılımcıların ad ve soyadlarının ilk harfleri, kimliklerini belli etmeyecek şekilde kodlanarak verilmiştir.

** Bu makalede yer alan bulguların bir bölümü 2-4 Mayıs 2019 tarihlerinde Gaziantep'te düzenlenen Kent, İnşaat ve Ekonomi Kongresi'nde *Yapsatçı Dönüşüm: Adana Sahasından İzlenimler* başlığıyla sunulmuştur.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Adana Alparslan Türkeş Bilim ve Teknoloji Üniversitesi
, E-mail: cigdemaksu@gmail.com



Urban Regime versus Urban Regeneration: Modes Housing Provision in Urban Regeneration

*

Çiğdem Aksu Çam²
ORCID: 0000-0001-6328-1290

Abstract

This paper, departing from the question of how dynamics and actors of urban politics react and adapt to a centrally formulated policy, aims at analyzing urban regeneration implementations in Turkey, which are at the core of the post-2000 housing policy. Urban regime analysis and “modes of housing provision” as conceptualized by İlhan Tekeli served as the basis of the analysis framework to offer a structure-and-agency approach to housing politics. This framework is adapted to the field research conducted in Adana between the years 2015-2019. The research comprises scans conducted in local newspaper archives, interviews with various actors involved in housing policy and housing provision processes, visits to housing sites in the city, and gathering of materials, such as reports, plans, brief documents.

It is presented that the current urban regeneration implementations produce similar urban environments, physical features, and social networks to those produced by “mass housing” and “build-and-sell” modes of housing provision as described by İlhan Tekeli. Two regeneration types, namely “mass housing” and “build-and-sell”, are offered and described in the paper in relation to the legal framework, relations among actors, and implementation phases. The results of the Adana field research suggest that urban regeneration policy, especially after the law numbered 6306 has entered in force, consolidated the urban coalition (regime) organized around the mode of housing provision via build-and-sell contractors.

Keywords: *urban regime, mode of housing provision, urban regeneration, housing policy, İlhan Tekeli*

² Assist. Prof. Dr., Adana Alparslan Türkeş Science and Technology University, E-mail: cigdemtugac@gmail.com

Giriş

2000 sonrası Türkiye kentleşmesi, merkezin doğrudan ve güçlü müdahalesiyle uygulamaya konulan inşaat ve konut politikası temelinde biçimlenir. Döneme damga vuran kavramsa kentsel dönüşüm olur. Türkiye’de kentsel dönüşüm yazını farklı kategorilerde değerlendirilebilir. Bunların başında ve diğerlerini de çoğunlukla kapsayıcı olarak, kentsel dönüşümü neoliberal kentleşme bağlamında değerlendiren eleştirel çalışmalar yer alır (Bartu Candan ve Kolluoğlu, 2008; Lovering ve Türkmen, 2011; Balaban, 2013; Eliçin, 2014; Türkün, 2014; Yalçınan vd., 2014; Köse, 2018). Bu çalışmalarda bir yandan kentsel dönüşüm politikası küresel ekonomi-politik süreçlerle ilişkilendirilirken diğer yandan yoksullaşma, yerinden edilme, mutenalaştırma süreçlerine odaklanılır. Kentsel dönüşüm politikasıyla kentsel hareketler arasında ilişki kuran çalışmalar da dikkat çeker. (Kuyucu ve Ünsal, 2011; Erdi Lelandais, 2014; Erder, 2015; Deniz, 2018). Üçüncü olarak, bu konudaki çalışmaların çoğunluğunda Toplu Konut İdaresi’nin (TOKİ) edindiği merkezi konum ve üstlendiği farklı roller vurgulanır. TOKİ, 2000 sonrasında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle plan yapma ve uygulama, konut projeleri geliştirme, proje sınırlarını belirleme gibi çok geniş alanlarda yetkilendirilmiş ve kaynaklarla donatılmıştır (Atiyas, 2012; Pérouse, 2014). Diğer taraftan, kentsel dönüşüm uygulamaları muğlaklık, belirsizlik ve enformalite gibi terimlerle nitelenir (Kuyucu, 2014; Balaban, 2013; Köse, 2018). Son olarak, kentsel dönüşüm politikasıyla beraber konut üretim alanında aktörler çeşitlenmiş, yeni kurumsal ve bireysel aktörler farklı ve yeni tür kaynaklarla alana dahil olmuştur. TOKİ, gayrimenkul yatırım ortaklıkları, belediye şirketleri büyük dönüşüm projelerinin başlıca aktörleri olarak dikkat çekerken müteahhitlik pratiği de kentsel dönüşüm bağlamında yeniden ilgi çeker. Örneğin Doğan (2019), kentsel dönüşümün küçük çaplı girişimciler için siyasi parti ve belediye etrafındaki ağlar üzerinden nasıl fırsata dönüştüğünü aktarır.

Bu çalışmaya, kentsel dönüşüm politikasının belirli bir kentsel ölçekte nasıl uygulandığına ve uygulamada farklı kentsel aktörlerin konumlarına odaklanmaktadır. Yeni bir ulusal konut politikasına yerel aktörlerin tepkileri ve nasıl uyum sağladıkları sorusundan hareket etmektedir. Çalışmada kentsel dönüşüm bir kentleşme dinamiği olarak ele alınmaktadır. Bu dinamik, belirli bir söylemle geliştirilmiş bir kamu politikasını, bu politika etrafında oluşan işbirliği ağlarını, ortaklıkları, uzlaşma ve çatışmaları içerir. Kısacası, belirli bir “iş yapma biçimini” tarif eder. Bu “iş yapma biçimi”, önceki dönemlerin pratikleri üzerine pekişir. Bu düşünce çizgisinden hareketle çalışmanın

kuramsal çerçevesi, kentsel siyaseti farklı kentsel grupların, yerel ve yerel-üstü kurum ve aktörlerin oluşturduğu koalisyonlar üzerinden okuyan “kentsel rejim analizi” olarak belirlenmiştir. Çalışma, Adana’da kamu kurumları ve müteahhitler eliyle girilen dönüşüm uygulamalarını yapı-aktör ilişkisi çerçevesinde, kentsel rejim analizine temel oluşturacak şekilde değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çalışmada Tekeli’nin (2010) konut sunum biçimleri kavramsallaştırması kentsel rejim analizini destekleyen ve olanaklı kılan bir araç olarak kullanılmıştır. Bu kavramsallaştırma aracılığıyla konut sunumunu belirleyen toplumsal yapıyla aktörler arasındaki ilişkiyi analiz etmek mümkün olmuştur. Çalışmada konut sunum biçimleri kavramsallaştırması (Tekeli, 2010) konut politikası ve siyaseti bağlamında kentsel rejim analizini işler kılmıştır.

Analiz Çerçevesi: Konut Sunum Biçimleri Kavramsallaştırması üzerinden Kentsel Rejim Analizi

Çalışma, kentsel rejimin kurumsalcı (*institutionalist*) analiz gücünü yapı-aktör ilişkileri analiz olanağı sunan bir kavramsal çerçeveye destekleyerek kentsel siyasetin belirli bir alanını –konut siyaseti– incelemektedir. Bu doğrultuda, yapı-aktör ilişkisinin çözümlemesine dayanan konut sunum biçimleri kavramsallaştırması kullanılmıştır.

Kentsel Rejim Analizi

Kentsel rejim analizinin en kapsamlı çalışmasında Stone, Atlanta’da kırk yılı aşkın bir süre işleyen bir kentsel rejim gözlemler: “yöneten kararların (*governing decisions*) alınmasını ve uygulanmasını sağlamak amacıyla kamu kurumları ile özel çıkarların bir araya gelerek oluşturduğu enformel oluşumlar” (1989, s.179). Rejimi oluşturan toplumsal aktörler takımının “yöneten kararları” alabilme ve uygulama kapasitesine sahip olmaları gerekir. Bu kapasite “siyasal gücü” (*political power*) oluşturur. Bu güç, toplumsal aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılık ilişkisine dayanır. Kamu otoritesi dahil hiçbir aktör tek başına yönetme gücüne sahip değildir; ancak farklı toplumsal aktörler bir araya geldiklerinde bir şeyleri yapabilme gücüne sahip olurlar. Bu da, kamu ve özel sektör çıkarlarını temsil eden farklı toplumsal aktörlerin ortak politika hedefleri (*policy agenda*) için bir araya gelmeleri, koalisyon oluşturmalarıyla mümkündür. Rejimlerin sahip olduğu politika hedeflerine göre rejim türleri kentten kente değişebilir.

Her kentsel rejim aynı aktörleri içermeyebilir. Rejime dahil olabilmek aktörlerin sahip oldukları ekonomik, toplumsal, kurumsal kaynaklara bağlıdır ve kaynakların bölüşümü kentten kente ya da ülkeden ülkeye değişir. Ancak, sermaye çevreleri kolektif kararların alınmasında ve kamusal kaynakların yönlendirilmesinde ayrıcalıklı konumuna sahiptir. Bu ayrıcalık “sistemik güç” (*systemic power*) olarak adlandırır (Stone, 1980; 1989).

Kentsel rejim altı maddede özetlenebilir: (1) rejimi oluşturan koalisyon, yerel yönetimler ile yerel ekonomik seçkinleri içerir, (2) bir kentsel rejimi işler kılan enformel ilişki ağları işbirliği, güven, diplomasi, ortak hedefler ve kaynaklara dayanır, (3) bu enformel ağlar, yerel yönetimlerden daha özerktir, (4) bir rejim uzun dönem sürdürülebilirdir, (5) rejimin asıl hedefi kentin ekonomik kalkınmasıdır, (6) rejim aktörleri arasında karşılıklı bağımlılık ilişkisi vardır (Davies, 2003, s. 256).

Konut Sunum Biçimleri

Ball ve Harloe (1992) konut sunum yapılarını, “sürekli ancak genellikle zaman içerisinde değişime uğrayan fiziksel ve toplumsal bir süreç” olarak tanımlar. “Sunum yapısı” ifadesi bu sürece dahil olan toplumsal aktörler arası ilişkilerle birlikte fiziksel bir süreci (konutun üretilmesi ve tüketilmesi) ifade eder. Bir konut sunum biçimini diğerinden ayıran kriter, benzer bir toplumsal ilişki seti içerisinde oluşan etkileşimin farklılığıdır (Ball ve Harloe, 1992, s.3). Healey ve Barret (1990), “konut sunum biçimleri” kavramını analitik bir araç olarak kullanırlar. Arazi ve mülkiyet geliştirme süreçlerini daha iyi anlayabilmek için bu süreçte devşirilen kaynaklara, kurallara ve aktörlerin benimsediği ideolojiye odaklanarak yapı ile aktörler (*agency*) arasındaki ilişkileri kavramayı amaçlarlar. Konut dahil olmak üzere, arazi ve mülkiyet geliştirme süreçlerini anlayabilmek için aktörlerin eylemleri, stratejileri ve çıkarları arasındaki ilişkileri ve bu aktörlerin kararlarını belirleyen araziye, mülkiyete, bina yapımına ve çevreye ilişkin değerlerini içeren sosyo-ekonomik ve siyasal çerçeveyi kavrayabilmek gerekir. Sunulan bu araştırma perspektifinde yapı, ülkenin ekonomik ve siyasal örgütlenmesi, devletin makro ve mikro düzeylerdeki müdahaleleri ve toplumun yapıcı çevreye ilişkin toplumsal ve ekonomik değerlerini ifade ederken aktörler, arazi sahipleri, yatırımcılar, geliştiriciler, danışmanlar (emlakçılar), plancılar, siyasetçiler, mahalle örgütleri ve arazi geliştirme sürecine dahil olan diğer tüm toplumsal gruplardan oluşur. Bu iki olgu –yapı ve aktörler– arasındaki ilişki diyalektik ve dinamiklidir. Aktörler yapı içerisinde pasif değildir ve yapının formu ve kapsamı üzerinde etkisiz unsurlar değildir. Tersine, çıkarları doğrultusunda bireysel

ve örgütlü baskı oluşturarak sürekli olarak yapıyı yeniden şekillendirmeye devam ederler. Ancak bu çıkarlar da, yapı tarafından aktörler üzerinde uygulanan dış baskıların etkisiyle oluşur. Dolayısıyla, belirli bir zamanda yapının formu ve aktörlerle ilişkisi, devletin hakim üretim biçiminin stratejik çıkarlarını koruma gereksinimi ile konut sektörüne dahil olan aktörlerin ihtiyaçları arasında sağlanan denge tarafından belirlenir (Healey ve Barret, 1990, s. 90-91).

Tekeli'nin ifadesiyle "her bir konut sunum biçimi, bir konut talebinin doğuşundan, konutun üretilerek kullanılmasına başlanıncaya kadar, hane halklarından, resmi ya da gayri resmi finans mekanizmalarına, yapımcılara, yerel ve merkezi hükümete kadar uzanan değişik aktörlerin rollerinin neler olduğu, bu aktörler arasında kurulan ilişkilerin niteliği, kararları belirleme yetkilerinin nasıl dağıldığı ortaya konularak betimlenir" (2010, s. 221). Konut sunum biçimi kısaca, bir toplumda konut sağlanmasında alışılmış olan, bir tür *habitus*tür (s. 242). Her toplumun alışılmış ve normal görülen –bir meşruiyet çerçevesine sahip– bir ya da birden fazla konut sunum biçimi vardır. Her konut sunum biçimi belirli bir nitelikte kentsel çevre yaratır ve aynı zamanda konut sorununun toplumsal bağlamının ne olduğunun görülmesini sağlar. Bir konut sunum biçimini diğerinden ayırt etmek için konut yapımındaki işlevlerin üç davranışsal birim –konut sahibi, girişimci, devlet– tarafından nasıl bölüştüğüne ve bu işlevlerin zamana nasıl dağılarak gerçekleştiğine bakmak gerekir (s. 242). Tekeli, bu kavramsal çerçeveden hareketle Türkiye'nin toplumsal ve siyasal bağlamlarında Cumhuriyet dönemi boyunca ortaya çıkan beş farklı konut sunum biçimi belirler: gecekondu, yapsatçı, kooperatifler eliyle, toplu konut ve dönüşüm yoluyla konut sunumu (2010).

Bu çalışmada, Tekeli'nin 2000 sonrası Türkiye'de yeni bir konut sunum biçimi olarak ortaya çıktığını ifade ettiği kentsel dönüşüm olgusuna odaklanılmakta ve dönüşüm uygulamaları, üretilen kentsel çevre ve konutun fiziksel nitelikleri bakımından toplu konut ve yapsatçı konut sunumuna benzerliklerinden hareketle süreç ve etrafında gelişen ilişki ağlarına odaklanılarak değerlendirilmektedir.

Türkiye'de Toplu Konut ve Yapsatçı Konut Sunum Biçimleri

Yapsatçı konut sunumu Türkiye'de, Tapu Kanunu'nda 1954'te yapılan değişiklikle bir parsel üzerine birden çok kişinin irtifak hakkı kurmasına izin verilmesi sonucunda arsaların değişim değerinin artması üzerine ortaya çıkar. 1965 yılında yürürlüğe giren Kat Mülkiyeti Kanunu ile birlikte hukuki altyapısı tamamlanan yapsatçılık hızlanır (Çoban, 2012, s. 85; Tekeli, 2010, s.

249). Küçük sermayeli girişimci olarak tanımlanan yapsatçı müteahhitlerin (Tekeli, 2010, s. 224) kazançlarını artırmak için elde ettikleri arsalar üzerinde mümkün olduğunca yüksek irtifaya sahip konutlar inşa etmesi gerekir. Bu nedenle yapsatçı müteahhitler imar haklarının artırılması için kentsel siyasal sistem üzerinde baskı oluşturmuşlar, kentlerde yapı yoğunlaşmasının ve tarihi eserlerin tahrip edilmesi, düşük kaliteli kentsel altyapıların oluşmasına neden olmuşlardır (Tekeli, 2010, s. 225; Çoban, 2012, s. 85). 1985 tarihli İmar Kanunu'nda yerel yönetimlere bazı imar yetkilerinin aktarılmasıyla yapsatçı müteahhit olarak adlandırılan küçük sermayeli konut girişimcilerinin kentsel siyasette etkinlikleri artmıştır.

Adana'da yapsatçı konut üretimi Türkiye'nin diğer büyük kentleriyle aynı dönemde ortaya çıkar, 1984 yerel seçimleri sonrasında yerel yönetim sisteminde gerçekleştirilen değişikliklerin sunduğu olanaklarla hızlanır ve kentin günümüzdeki formunu belirleyen konut üretim pratiği olur. 1984-2010 arasında toplam yirmi bir yıl görevde kalan eski belediye başkanının kentin kuzeyinde "Yeni Adana" yaratma politikası sonucunda 3000 hektar üzerinde imarlı parseller üretilerek yapsatçı konut üretimine bırakılır.

Toplu konut sunum biçiminin ortaya çıkışı ve gelişmesiyle 1984'te 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu yürürlüğe girmesiyle olur. Kanunla, Toplu Konut Fonu ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı (TOKİ) kurulur. Toplu konut sunum biçimi bu dönemde üç farklı yatırım-finansman modeliyle gelişmiştir: Kooperatifler, TOKİ ve büyük girişimciler niteliğindeki geliştiriciler. 2003 yılından itibaren kurumsal ve finansal olarak yeniden yapılandırılan TOKİ, çok geniş yetki ve kaynaklarla donatılarak konut politikasında başlıca aktör olur. 2003'te %4,75 düzeyinde olan TOKİ'nin konut üretiminin toplam içindeki payı, 2004'te %15,94'e ulaşır, 2003-2011 döneminde ortalama %10,30 olarak gerçekleşir (Bayraktar, 2013, s.45-47). TOKİ'nin ürettiği konutların %17'sinden fazlası gecekondü dönüşüm projeleridir (TOKİ Konut Üretim Raporu, 2018); başka deyişle kentsel dönüşüm uygulamalarıdır. Dolayısıyla, 2000 öncesinde yaygın olarak yapı kooperatifleri eliyle üretilen toplu konut sunum biçiminde TOKİ günümüzde, arsa geliştirici, finansör, uygulayıcı gibi farklı roller üstlenen bir aktördür.

Adana'da toplu konut uygulamaları 1980'lerin başında yoğunluk kazanır. Bu dönemde, toplu konut üretimini sağlayacak şekilde kooperatifleri destekleyen bir hükümet politikası yürütülür. 1982'de Valilik ve İmar ve İskân Bakanlığı'nın desteği ve girişimiyle, kentin kuzeydoğusunda, o dönemki yerleşim lekesinden oldukça uzakta bir alanda memurların konut sahibi olması için kurdurulan ve yapımı etaplar halinde on beş-yirmi yıla yayılan 100. Yıl

Yapı Kooperatifi, Adana'daki en kapsamlı toplu konut uygulamalarındandır. Büyükşehir Belediyesi (BŞB) de kendine bağlı İmar İnşaat Şirketi eliyle çeşitli büyüklüklerde ve kentin farklı bölgelerinde dar gelirliye yönelik toplu konut uygulamaları gerçekleştirir.

Yöntem

Çalışmada sunulan bulgular, Adana'da 2015-2019 yılları arasında gerçekleştirilen saha çalışmasına dayanmaktadır. Bu kapsamda *Yeni Adana Gazetesi* arşivinde taramalar, kamu ve özel sektör aktörleriyle derinlemesine görüşmeler ve dönüşüm alanlarına ziyaretler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, kentsel dönüşüm projeleri ve uygulamalarıyla ilgili bilgileri içeren planlar, raporlar, bilgilendirme sunuları gibi kurum belgeleri derlenmiş ve incelenmiştir. Bu makalenin konusu ve amacına yönelik olarak müteahhitler, aracı kurum ve kuruluş yetkilileri, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü yetkilileri, BŞB ve ilçe belediyeleri bürokratları, şehir plancıları, dönüşüm uygulamalarının söz konusu olduğu mahalle muhtarları ve sakinleriyle toplam otuz görüşme gerçekleştirilmiştir. Bir sonraki bölümde bu kaynaklardan elde edilen veriler bulgu olarak sunulmakta ve sonuç bölümünde tartışılmaktadır.

Kentsel Dönüşümün Ürettiği Konut Sunum Biçimleri

Bu bölümde Adana'da iki farklı düzenlemeye –5393 ve 6306 sayılı kanunlara– göre gerçekleştirilen dönüşüm uygulamaları yerel siyaset açısından, yapı-aktör ilişkisi çerçevesinde, kentsel rejim analizine temel oluşturacak şekilde değerlendirilmektedir. Bu uygulamalar “toplu konut dönüşümü” ve “yapsatçı dönüşüm” olarak adlandırılarak iki farklı konut sunum biçimi perspektifinden incelenmektedir. Aşağıdaki tablo, kentsel dönüşüm kapsamında gerçekleştirilen iki farklı konut üretimini, konut sunum biçimleri kavramsallaştırmasına temel oluşturacak şekilde “üç davranışsal birim” (Tekeli, 2010) üzerinden karşılaştırmaktadır.

Tablo 1. Kentsel dönüŖümde konut sunum biçimleri

<i>DavranıŖsal birim</i>	<i>İŖlevler</i>	
	Toplu konut dönüŖümü	Yapsatçı dönüŖüm
<i>Konut sahibi</i>		
<i>Hak sahipleri</i>		Arsa sağlamak
<i>Yeni konut alıcısı</i>		Konut alma kararı
<i>GiriŖimci</i>	Finansman, uzmanlık sağlama, örgütleme	
<i>Devlet (kamu)</i>	GiriŖimci KolaylaŖtırıcı Mülkiyet kurmak / deđiŖtirmek	KolaylaŖtırıcı

Toplu Konut DönüŖümü: Mevzuat ve Aktörler

“Toplu konut dönüŖümü” olarak adlandırılan uygulamalarda yasalar, yerel ve merkezi kamu otoritelerini yetkilendirmiŖtir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73. maddesine göre belediyeler, BŞB sınırlarındaysa BŞB’ler, kentsel dönüŖüm ve geliŖim alanı (KDGA) ilan edebilir. Eğer bu alan içerisinde kamu mülkiyeti veya kullanımı kamuda olan alanlar varsa, KDGA ilanı Bakanlar Kurulu (BK) onayıyla kesinleŖir.

Adana’da, alıŖmanın kapsadığı ilelerde ve dönemde, 5393’e göre on üç KDGA ilan edilmiŖtir. Bunların biri gecekondü önleme bölgesi (GÖB) olmak üzere dördü BŞB, diğerleri ile belediyeleri tarafından yürütölmektedir. Ancak GÖB projesinde yetki belediyede değil, TOKİ’dedir. Adana’da 5393’e dayanan kentsel dönüŖüm projelerinin yedisinde, alan içerisinde kamu arazisi olduğu için BK onayı gerekmiŖtir. Diğer yandan, ile belediyeleri bazı KDGA projelerinde TOKİ’yle alıŖmayı tercih ettiği için, TOKİ ile yaptıkları protokol gereği uygulama imar planlarını ve mimari projelerini TOKİ’nin onaylaması gerekmiŖtir. Dolayısıyla, Adana’da KDGA uygulamalarında merkezi yönetim otoritesi sürecin baŖından itibaren karar-alıcı konumdadır.

2012’de 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların DönüŖtürölmesi Hakkında Kanun’un yürürlüğe girmesiyle Türkiye’de kentsel dönüŖümde yeni bir dönem baŖlar. DönüŖüm uygulamak isteyen kamu otoritelerinin yanı sıra konut müteahhitlerinin de elini güçlendiren bu kanun, kentsel dönüŖüm uygulamalarını kamunun güçlü müdahalesiyle daha hızlı sonuçlandırılacak düzenlemeler içerir. Kanun, kentsel dönüŖüm uygulamalarına dayanak oluŖturan üç tanım yapar: riskli alan, rezerv yapı alanı ve riskli yapı. Adana’nın bu araştırma kapsamına dahil edilen kent merkezindeki ilelerinde BK kararıyla ilan edilmiŖ yedi “afet riskli alan” bulunmaktadır. Dolayısıyla alıŖmada, 5393 ve 6306 sayılı kanunlara göre ilan edilmiŖ toplam yirmi KDGA, GÖB ve riskli alana iliŖkin bulgular sunulmaktadır.

Her iki kanun çerçevesinde gerçekleştirilen dönüşümlerde üretilen konut sunum biçimi benzerdir. Dönüşüm, 5393'e veya 6306'ya göre yapılsın, toplu konut uygulamalarıdır. Bu nedenle bu dönüşümler bu makalede, üretilen konut sunum biçimine atfen "toplular konut dönüşümü" olarak adlandırılmıştır. Yeni yasal çerçevenin yerelde nasıl işlediği sorusundan hareketle, çalışmada "toplular konut dönüşümünün" işleyişi ortaya konmuştur.

1. Mevzuatın Karşılaştırılması

Kentsel dönüşüm uygulamaları, yasal dayanağına göre farklı işleyebilmektedir. İlk olarak, bir alanın dönüştürülmesi kararının alınma süreci farklıdır. 5393 sayılı yasada yetkili kamu otoritesi, ilan edilecek alanda kamu mülkiyeti ya da kamunun kullanımı olmaması koşuluyla belediye / BŞB'dir. Meclis kararıyla bir alanı KDGA ilan edebilir ve sonraki işlemlerini bir yüklenici firma aracılığıyla, TOKİ'yle ya da yeterli maddi ve teknik olanakları varsa doğrudan kendisi yürütebilir. Projenin finansmanı da belediyeye aittir. 6306'ya göre riskli alan ilanınısa ÇŞB ve BK'nın hâkim olduğu bir süreçtir, ancak temel yürütücü birim ilçe belediyesidir; doğrudan ÇŞB'ye başvurabilir.

İkinci olarak, hak sahipleriyle görüşme aşamasında 6306 sayılı kanun, kamu otoritesine önemli avantajlar sağlamaktadır. Hak sahiplerinin 2/3 çoğunluğuyla anlaşılması durumunda anlaşmayan hak sahiplerinin arsa payları açık artırma usulüyle satılabilmektedir. Diğer taraftan, 5393/73'e göre uygulama yapan belediyenin tüm hak sahipleriyle anlaşması, anlaşamadığı durumlarda kamulaştırma yapması gerekmektedir. Kamulaştırma maliyeti artırdığı ve siyasi kayıplara neden olabileceği için belediyelerce tercih edilmektedir. 6306 sayılı kanunun bir diğer avantajı konut ve işyeri sahiplerine yapılan kira yardımıdır.

2. Toplu Konut Dönüşümünde Aktörler Arası İlişkiler

5393/73'e göre belediye, kamu mülkiyeti/kullanımı yoksa merkezi yönetim kurumlarına bağlı olmadan uygulama yapabilir. 6306'teyse "yerel yönetimler adeta merkezi yönetimin izni ve cevazı oranında 'idare' olarak değerlendirilmiş, tüm yetkiler merkezi yönetimde toplanmıştır" (Aldemir ve Doğan, 2015, s. 508). Merkezi yönetimin bu derece baskın olduğu bir uygulamada meslek odaları ve sivil toplum kuruluşları da devre dışı kalmıştır. Bu dönüşümde kamusal aktörler güçlüdür. Diğer taraftan, belediyeler 6306'e göre uygulama yapmayı, alanların çoğunda kamu mülkiyeti/kullanımı olması nedeniyle zaten BK onayı gerektiği ve 6306'nın avantajlarından yararlanabilmek için tercih edebilmektedir.

Merkezinde yerel yönetim birimi bulunan dönüŖüm uygulamalarında sürece dahil olan aktörler arasındaki ilişkiler başlıca iki başlıkta tartışılabilir. İlki, dönüŖümü yürüten belediyenin hak sahipleriyle ilişkisidir. DönüŖüm gerçekleştirilecek alanda hak sahibi olan vatandaşlarla görüşmeler, fizibilite ve icmal çalışmalarının ardından taslak mimari projeler hazırlandıktan sonra başlar. Bu görüşmelerde belediye, yıkım bedellerini de hesaba katarak hak sahiplerini bir miktar borçlandırarak arsa payları karşılığında belirli genişlikte daire veya ticari birim önerir. DönüŖüm 6306'ya göre yapılıyorsa hak sahiplerinin 2/3'üyle anlaşmak yeterlidir, ancak 5393/73'e göre yapılan dönüŖümlerde belediyenin tüm hak sahipleriyle anlaşması, anlaşamadıklarının arsaslarını kamulaştırması gerekmektedir. Belediyeler vatandaş görüşmeleri aşamasında çoğunlukla aracı kurum(lar)dan hizmet alımı yapmaktadır. Bu aracı kurumlar, dönüŖüm projesinin planlama ve projelendirme işlerinin tamamından sorumlu planlama ofisleri veya büyük müşavir firmalar olabileceği gibi, daha küçük iş kapasitesine sahip kentsel dönüŖüm ofisleri de olabilmektedir.

İkinci olarak, belediye ile TOKİ arasındaki ilişkilerin işleyişi üzerinde durulabilir. BŞB ve ilçe belediyeleri yetkilileriyle yapılan görüşmelerde TOKİ'yle gerçekleştirilen dönüŖümlerde karşılaşılan olumsuzluklar vurgulanmıştır. TOKİ, mali olarak güçlendirilmiş bir merkezi yönetim otoritesi olarak "toplu konut dönüŖümü" sürecine hakim aktördür. Aynı zamanda, plan ve projelerin TOKİ'deki onay aşamalarının uzun sürmesi dönüŖümlerin tamamlanamamasının başlıca nedenleri arasında sayılmıştır.

3. Tamamlanamayan DönüŖüm

Çalışmanın kapsadığı dönem ve alanda tamamlanmış tek "toplu konut dönüŖümü" projesi Yüreğir Belediyesi'nin TOKİ işbirliğinde gerçekleştirdiği Kışla Mahallesi 1. etabıdır. BŞB'nin tamamlanmış projesi bulunmamaktadır. Saha araştırması sırasında dönüŖüm uygulamalarının neden uzun sürdüğü, tamamlanması önünde hangi aşamalarda engel ya da zorluklarla karşılaşıldığını da sorgulanmış ve bulgular ışığında üç neden belirlenmiştir. İlk olarak belediyelerin KDGA/riskli alan ilanlarının merkezi yönetim otoriteleri –ÇŞB ve TOKİ– tarafından onaylanması uzun sürmektedir. Bu aşamada, merkezi yönetim KDGA sınırlarının ya da imar planının değişmesini isteyebilmektedir. Örneğin görüşmelerde, Belediye Evleri kentsel dönüŖüm projesinde ilçe belediyesinin önerdiği mimari projelerin ÇŞB tarafından aşırı yüksek bulunduğu için planın onay sürecinin uzadığı belirtilmiştir. Bir başka projede imar

planı ÇŞB tarafından iki yılda onaylanabilmiştir. Bir diğerinde yerel yönetimle TOKİ arasında mimari proje üzerinde anlaşmazlıklar yaşanmış, sonuçta projeden vazgeçilmiştir. Tamamlanan tek “toplu konut dönüşümü” projesini yürüten ve merkezi hükümetle aynı siyasi partiye mensup yönetime sahip olan Yüreğir Belediyesi yetkilileriyle yapılan görüşmelerde tamamlanan projeye (Kışla Mahallesi 1. etap) aynı dönemde KDGA ilan edilen diğer mahallelerde dönüşüm çalışmalarının durdurulduğu ve 2. etap projesinin iptal edildiği öğrenilmiştir. Belediye, Adana’nın en yüksek ruhsatsız yapı stokuna sahip ilçesinde dönüşümün vatandaşlar eliyle yapılmasını tercih etmektedir. Bunun başlıca nedeni TOKİ’yle yaşadıkları sıkıntılardır:

2009 Aralık'ta BŞB meclisinden Kışla, Yavuzlar, Serinevler, Barış mahallelerinde KDGA tespiti için karar aldık. Başak ve Kışla'ya öncelik verdik. Kışla'yı onaylattık. Başak'ı onaylatma aşamasına getirdik, TOKİ son anda binaların kat adediyle ilgili düzenleme istedi. Sonradan iflah olmadı o proje. TOKİ'de mimari projelerin onaylanmasında çok sıkıntı çektik. Kışla bile 1,5 yıl sürdü. Başak'ta kat adedi değişikliği isteyince mimari projeyi TOKİ'nin mimarlarına onaylatamadık. Ruhsatı veren benim, ben projenin doğru olduğunu beyan ediyorum. Buna rağmen TOKİ'nin mimarlarına anlatamadık. (...) “Para bende, inşaatı ben yapacağım, ben ne dersem o olur”u çok hissettirdiler (L.B. ile görüşme, belediye bürokrati, 30.05.2019).

Diğer taraftan, ruhsatsız yapılaşmayla gelişmiş Yüreğir İlçesi’nin bütününde ilk defa uygulama imar planlarının tamamlanmış olması, belediyeyi ve vatandaşları, “toplu konut dönüşümü”ne gerek kalmadan, dönüşümün piyasa içinde gerçekleştirilebileceğine (yapsatçı dönüşüm) dair “umutlandırmıştır”.

TOKİ’yle bu işi yürütemiyoruz. İlk defa Yüreğir’in tamamının uygulama imar planlarını yaptık. Bugüne kadar hep ıslah imar planlarıyla 2-3 kat olarak yapılmış. (...) Vatandaş da talep ediyordu; herkes inşaat rantından yararlanıyor, biz neden yararlanamıyoruz. İmar planlarını yapınca vatandaş TOKİ’yi istemedi. Bize yoğunluk verin, kendimiz yapalım dedi (N.H. ile görüşme, belediye bürokrati, 30.05.2019).

Diğer taraftan, TOKİ ile yerel yönetimlerin uygulamada farklı süreçler takip ettiği de aktarılmıştır. Örneğin, BŞB’nin TOKİ işbirliğinde yürüttüğü GÖB projesiyle TOKİ olmadan yaptığı uygulamalarda izlediği aşamalar kurumların farklı endişelerini göstermesi nedeniyle dikkate değerdir. GÖB uygulamalarında plan yapma, yaptırma ve onaylama yetkileri TOKİ’dedir. Söz

konusu projedeysen imar planı henüz yapılmamıştır. Bunun nedenini görüştüğümüz BŞB yetkilisi Ŗu şekilde açıklamıştır:

TOKİ planı sona bırakın diyor. Çünkü planı baştan yaparsan vatandaş arazi-nin çok kıymetlendiğini görüp anlaşmaya yanaşmıyor veya daha fazla hak istiyor. TOKİ onun için öngörü plan üzerinden gidiyor. Yeni planda verilecek imar hakkını vatandaş bilmiyor. Mülkiyet kendine [kamuya] geçince planı yap diyor.

Aynı yetkili doğrudan BŞB tarafından yürütölen bir başka projede imar planını neden önceden yaptıklarını da açıklamıştır:

Biz öyle yapmıyoruz. Kendi kafamızdan bir plan öngörüsünde bulunup vatandaş görüşmelerini ona göre yapsak, ÇŞB o planı onaylamazsa ne yapacağız? TOKİ'nin böyle bir derdi yok, bizim planımızı ÇŞB onaylayacak. Atıyorum biz 2,4'e göre yaptık. Ama ÇŞB 2,0 onayladı. Bu farkı vatandaşa nasıl anlatacağız? (L.P. ile görüşme, belediye bürokrati, 09.03.2018).

BŞB yetkilisi tarafından aktarılan endişe, hem uygulamada merkezi ve yerel yönetim birimlerinin endişe ve öncelikleri arasındaki farkları göstermekte, hem de gerilim-denge arayışı arasında salınan merkez-yerel ilişkilerini ortaya koymaktadır. İki otorite arasındaki bu tutum farkı, kentsel dönüşümde yerel yönetimin merkezi yönetime bağımlılığının uygulamaya yansımaları olarak da yorumlanabilir.

Çatışmanın yoğun yaşandığı aşamalardan diğeri hak sahipleriyle anlaşmadır. Her ne kadar 6306, anlaşmayan hak sahiplerinin mülklerinin açık artırma usulüyle satışına olanak verse de, bu yöntem seçimle iş başına gelmeye dayanan siyasi endişeler nedeniyle belediyeler tarafından tercih edilmez. 5393'teyse anlaşamadığı durumlarda belediyelere kamulaştırma maliyeti çıkmaktadır. Dolayısıyla, tüm hak sahipleriyle anlaşmak oldukça uzun sürmektedir.

Son olarak Adana'da, kentsel dönüşüm uygulamalarının uzun sürmesi son dönemde sıklaşan seçim gündemine ve yerel yönetimde bulunan siyasi partilerin ve yerel siyasi kadroların değişmesine bağlanabilir. Ne BŞB ne de ilçe belediyeleri kendilerinden önceki dönemin projelerini devam ettirme konusunda heyecanlı davranmamış, kendi projelerine öncelik vermeyi tercih etmiştir. 6306 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 2012 yılından itibaren günümüze Türkiye'de bir seçimler dönemi yaşanmıştır. Seçim dönemlerinde yerel yönetimler geleneksel belediyeçilik hizmetleri dışında, seçmenlerden tepki görebilecek nitelikte uygulamalara başlamayı tercih etmemektedir. Ayrıca,

partilerin seçim ya da referandum çalışmalarına destek verecek etkinliklere yoğunlaşmaktadır. Eğer anahtar teslimi aşamasına gelmemişse, bir kentsel dönüşüm projesinde seçmenlerin tepkisini çekebilecek imar planının açıklanması, anlaşma görüşmeleri veya konutların yıkılması gibi etkinliklerin ertelenmesi tercih edilmektedir.

Yapsatıcı Dönüşüm

Araştırmada, kent merkezi başta olmak üzere belirli bölgelerde parsel bazlı, müteahhitler aracılığıyla gerçekleştirilen yapı dönüşümlerinin yoğunlaştığı görülmüştür. Alanyazında bu dönüşüm uygulamaları “piyasa içinde dönüşüm” (Türkün, 2014), “tekli bina yenileme” (Koramaz, Koramaz ve Özer, 2018), “bina/parsel bazında dönüşüm” (Kuyucu, 2018) ifadeleriyle karşılır ve bu alanlarda mevcut imar haklarının yükseltilerek dönüşümün müteahhitlerle mülk sahipleri arasında pazarlığa bağlandığına dikkat çekilir (Türkün, 2014; Kuyucu, 2018). 6306’te yapılan “riskli yapı” tanımına dayanan bu uygulamalar, bu çalışmada yapsatıcılığın devamı olarak değerlendirilmiştir. Adana’da bu dönüşüm örnekleri, mevcut imar hakları üzerine, müteahhitlerin kat malikleriyle daire karşılığı anlaşarak gerçekleştirdiği uygulamalardır; kamu otoritesi (belediye) tarafından imar hakları arttırılmamıştır. Bu makalede “yapsatıcı dönüşüm” olarak adlandırılan uygulamalar, saha araştırması sırasında katılımcılar tarafından farklı şekillerde ifade edilmiştir: “parsel bazlı / ada bazlı dönüşüm”, “yerinde dönüşüm”, “yapının dönüşümü”.

Adana’da riskli yapı dönüşümünün iki şekilde uygulandığı gözlenmiştir: çoklu konutların (apartmanların) dönüşümü ve müstakil evlerin dönüşümü. Müstakil evlerin dönüşümünde en az bir dönümlük alanda bulunan riskli yapı tespiti yapılmış evlerin yıkılıp, o alana yeni yapı(lar)ın inşa edilmesi söz konusudur. Müstakil evler genellikle hisseli tapu üzerine inşa edilmiş, çoğunluğunda ruhsat ya da iskân belgesi olmayan konutlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla tapuda kat irtifakı ya da kat mülkiyeti kurulmamıştır. Ruhsatsız yapılar için de riskli yapı tespiti yapılabilmektedir.

1. Yapsatıcı Dönüşümde Aktörler Arası İlişkiler

Riskli yapı tespiti yapı sahibi tarafından lisanslı kurum ve kuruluşlar aracılığıyla ya da doğrudan ÇŞB tarafından yapılabilir. Her bir aşamada dönüşüm sürecine dâhil olan aktörler arasında uzlaşma-çatışma sarkacında gidip gelen bir diyalog kurulur. Bu diyalog sürecinin odağında müteahhit bulunur. Müteahhitler genellikle bir aracıyla çalışır. Bu aracı çoğunlukla bir emlakçı ya

da kentsel dönüşüm ofisidir. Bu ofisler müteahhitlere dönüştürülecek alan ve/veya yapı bulmak için riskli yapı tespit uzmanları, emlakçılar, harita mühendisleri, şehir plancıları gibi birçok teknik uzmanla çalışan piyasa aktörleridir.

Sektörde bu işi meslek edinmiş bir çok kişi var. Bunlar emlakçılar. Kapımızı çalıyor. Bunlar bize kentsel dönüşümden bahsettiler. (...) Emlakçı bize gelir, bir binadan bahseder. Orada mesela, Mehmet Beyle görüştüüm der. Bizi Mehmet Beyle tanıştıırır. Bunun bir bedeli var (U.H. ile görüşme, müteahhit, 03.03.2018).

Aracı kurum yetkilileri ise süreçteki rollerini şu şekilde açıklamışlardır: *bölgeyi bizler topluyoruz, komple anlaşmayı sağlıyoruz, sözleşme aşamasına kadar getirip müteahhite götürüyoruz (V.V. ile görüşme, emlakçı, 20.04.2019)*

İmara açılan, yoğunluk verilen bölgelerde çalışma yapıyoruz. Bir alanda belediye yoğunluğu vermiş veya resmi kurumlar toplanmış. Bunları plancıların işlerinden görüyoruz. Belli ki burada bir yapılaşma olacak. Bölgedeki halkla ön görüşmeler yapıp talepleri alıp, bu talepleri kaldırabilecek müteahhitlere götürüyoruz. Resmi danışmanlığını yaptığımız müteahhitler var (O.D. ile görüşme, kentsel dönüşüm ofisi sahibi, 02.03.2018).

Aracı kurumların iş yapma ölçekleri ofisin uzmanlığına, çalıştırdığı uzmanların niteliğine, sektördeki iş ilişkilerine göre değişebilmektedir. Bazıları müteahhitle projenin sadece bir aşaması için (boşaltılacak alanda yeni sokak ve ev numaralarının belirlenmesi, dönüşecek binadaki maliklerle müteahhidi tanıştırma, vb.) çalışırken, daha geniş ölçekli çalışan ofisler, örneğin dönüşüme uygun olduğu düşünülen ancak imar planı eksikleri olan alanların planlarını yaptırılmasında hem müteahhit, hem belediyelerle birlikte çalışabilmektedir. Kentsel dönüşüm danışmanlığı yapan bir ofis yetkilisi, planlama çalışmalarına katılıp katılmadıkları sorulduğunda, genellikle uygulama planlarının yapıldığı, yoğunluk verilmiş, “dönüşüme hazır” alanlarda çalışmayı tercih ettiklerini, ancak bazı durumlarda plan aşamasında da müdahale edebildiklerini ifade etmiştir.

İkinci olarak, 6306’ya göre tek bir malikin bina için riskli yapı tespiti yaptırabiliyor olması müteahhitle mülk sahipleri arasındaki ilişkide belirleyicidir. Riskli yapı tespitini yaptıran malik doğrudan bir müteahhitle iletişime geçme, ön anlaşma yapma gücüne sahiptir. Böylece dönüşüm, apartmandaki tüm malikler için başlamış olur.

Laboratuvar sonuçlarını alıyorlar müteahhitler, il müdürlüğüne [ÇŞB] gidiyorlar. İl müdürlüğüne diyorlar ki, "bak burada riskli bir yapı var". Burada vatandaşın bilmediği bir sıkıntı var: Artık ok yaydan çıkıyor, geri dönüşü yok. Bakanlık diyor ki, "kentsel dönüşüm kısmını bir kenara bırak. Senin bir müteahhitle anlaşış anlaşmadığın beni ilgilendirmiyor. Bu binayı yıkman gerekiyor, binan riskli". (...) [Vatandaş] ben anlaşmıyorum diyemiyor işte. O müteahhitle anlaşamayabilir ama o evi boşaltmak zorunda. İşin kötü tarafı bu (P.M. ile görüşme, belediye de şehir plancısı, 04.03.2018).

Özetle, "yapsatçı dönüşümde", riskli yapı tespiti süreci, mevzuat gereği binanın yıkılmasıyla sonuçlanır. Bu zorunluluk, mülk sahipleriyle müteahhit arasındaki ilişkinin müteahhit lehine kurulmasına neden olur. Malikler ya hisselerini satacak ya da müteahhitle anlaşacaklardır.

Diğer taraftan, müteahhitle malikler arasında aracı rolü üstlenen aktörlerin yanı sıra doğrudan müteahhitle çalışan ve dönüşüm sürecinin birçok aşamasında rol üstlenen uzmanlık kurumları da bulunur (lisanslı riskli yapı tespiti yapan yapı denetim firmaları, gayrimenkul değerlendirme firmaları, hukuk firmaları, vb.). Müteahhit, bu firmaların işverenidir; müteahhidin hâkimiyetinde bir süreç işlemektedir. Ayrıca, yasal altyapı da müteahhit lehine işleyecek şekilde düzenlenmiştir. Riskli yapı tespitinin işleyişi bu duruma örnektir. Bugün, yirmi yıllık bir bina için başvurulması halinde, hem yapılan teknik ölçümler güncel yönetmelikteki değerleri karşılamayacağı için hem de bu amaçla oluşturulmuş özel bir firmanın aksi yönde rapor vermesi sektördeki iş ilişkilerinin olağan akışına aykırı olduğu için, "riskli yapı" raporu düzenlenecektir. Bu nedenlerle, binasını dönüşüme vermek isteyen bir malik ya da bir binayı dönüştürmek isteyen bir müteahhit, riskli yapı tespitini kolaylıkla yaptrabilmektedir.

Müteahhit-malik ilişkilerinde müteahhidi güçlendiren başka unsurlar da vardır. Bunların başında 2/3 çoğunlukla anlaşma sağlandıktan ve yıkım yapıldıktan sonra, anlaşmayanların arsa payı haline gelen hisselerinin Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü'nün düzenlediği açık artırma ile satılabilmesi gelir. Müteahhit, açık artırma usulü satış olanağı ve kira yardımı yanı sıra başka avantajlardan da yararlanabilmektedir:

6306'ya göre yapılırsa bizim re'sen kat irtifakını bozma, vs. yetkilerimiz var. Örneğin, alanın üzerinde ipotek, haciz var. Müteahhit bunu riskli yapıya sokarsa avantajlı. Riskli yapıya sokunca her türlü işlemi yapabiliriz. Müteahhit bir zırah kuşanıyor aslında (S.T. ile görüşme, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü bürokrati, 12.04.2018).

Bu “zırh” müteahhitle malikler arasında müteahhitten yana bir güç ilişkisi kurar.

Yapsatçı dönüşümde müteahhit maliklerle anlaşılırken tapu üzerindeki hisseleri oranında bir teklif sunar. Mevcut konutun büyüklüğü onun için önemli değildir, çünkü yapacağı inşaatın hacmi arsanın metrekaresine göre hesaplanmaktadır. Bu nedenle, “yapsatçı dönüşümde” müteahhitlere getirilen “dairelerin metrekaresini düşürüyorlar”, “benim 150 m² evimi aldı, karşılığında 80 m² ev verdi” eleştirileri, müteahhit için anlamsızdır. Görüşmelerden Adana’da bu paylaşımın %50 oranında olduğu anlaşılmıştır. Bu oran malik lehine en fazla %5 kadar daha kadar artırılabilir. Bu pazarlıkta malikin güçlü olabilmesi için arsa üzerindeki payının diğerlerine göre fazla olması, müteahhitle ilk iletişime geçen olması gibi pazarlık sürecini kendi lehine yönetebilecek koşullara sahip olması gerekir. Maliklerin elini güçlendiren en önemli unsur arsanın kent içindeki konumudur.

Müteahhit ile kamu kurumları arasında kurulan ilişki bürokratik işlemlerin takibinden oluşmaktadır. Riskli yapıyla ilgili olan her türlü prosedür Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü ile irtibat halinde ilerlemektedir. Müteahhitten belediyeye olan ilişkisi yapsatçı konut üretimindeki gibidir: Ruhsat, avan projenin ve diğer projelerin onaylanması, belirli aşamalarda hak edişlerinin alınması, iskânın alınması, rutin belediye denetimleri, vb. Ancak burada yıkım da söz konusu olduğu için numarataj (ev ve sokak numaralarının belirlenmesi), yıkım ve molozların kaldırılması gibi aşamalar da belediyeye yürütülür. Bu aşamalarda belediyelerde rutin iş takipleri yapılmaktadır.

Son olarak, “yapsatçı dönüşüm” belediyeler tarafından, “toplu konut dönüşümü” gibi geniş ekonomik ve siyasi kazanım aracı olarak görülmesi de vergi, harç, ruhsat gibi kaynaklar yarattığı ve fazla maliyet yüklenmeden kent merkezinin yenilenmesine katkıda bulunduğu için desteklenir.

2. Yapsatçı Dönüşüm Nasıl Kârlı?

Bu bölümde Adana’da konut müteahhitlerinin imar haklarında artış olmamasına rağmen “yapsatçı dönüşüm” olan ilgisinin nedenleri açıklanmaya çalışılmıştır. Bir müteahhit yoğunluk artışı yapılmamış bir bölgede neden bir binanın yıkım masraflarını, danışman firma, maliklerle anlaşma süreci maliyetlerini yüklenerek iş yapmayı tercih eder? Bu soruya verilebilecek ilk yanıt Adana imar planlarında yaşanan sorunlardır. 1/5000’lik ve 1/1000’lik planların sürekli olarak mahkeme kararlarıyla iptal edilmesi, özellikle kentin kuzey-batı genişleme yönündeki alanların uzun yıllardır yapılaşmaya açılmamasına neden olmuştur. Bu durum kentte iş yapmak isteyen müteahhitler

için fazla seçenek bırakmaz. Ya kentteki imarı açık olan sınırlı birkaç alanda kat karşılığı konut üretecekler ya da şehir merkezinde mevcut binaların dönüşüm işlerini alacaklar. 6306'nun müteahhitlere sağladığı kolaylıklar ve dönüşüme uygun alanların/binaların kent içindeki konumları ikinci seçeneği cazip kılar.

İş zahmeti anlamında boş arsayı tercih ederiz. Ama getiri anlamında kentsel dönüşüm daha avantajlı. Ziyapaşa [şehir merkezindeki ana bulvarlardan biri] üzerinde bir yeri Türkmenbaşı'ndaki [son on yılda gelişmiş şehrin kuzeyinde bir bulvar] boş arsaya tercih ederim (U.H. ile görüşme, müteahhit, 03.03.2018).

Boş arsayı yapmak müteahhit için çok daha rahat ve kolay. Kentsel dönüşümün de ekonomik anlamda çeşitli avantajları var. Malik sayısı çok olduğu için yorucu. Ama harçlarda çeşitli muafiyetler var. (T.B. ile görüşme, müteahhit, 20.04.2019).

“Yapsatçı dönüşümü” cazip kılan ikinci etken mevzuat değişikliklerinden kaynaklanan avantajlardır. Bu avantajları kullanarak ve yeni yapacağı dairelerin metrekaresini küçülterek yüksek kâr elde edebilmektedir.

Temmuz 2013'te bir imar yönetmeliği çıkardılar. Bu herkesin avantajlı dediği bir yönetmelik. Hakikaten de fazlaca emsal harici alan dediğimiz alanlara izin veriyor. Kendi emsalinin dışında %25 daha inşaat yapabiliyorsun. (...) Bu avantajlı yönetmelik öyle bir noktaya getirdi ki, kentsel dönüşüm kanunu çıkınca da eski yönetmeliğe göre yapılan binaları yıkıp yerine yenisini yaptığında aynı emsalle neredeyse iki katına yakın inşaat yapabiliyorsun. Bu da %50 oranını tutturuyor; yarısını arsa sahiplerine yarısını bize (D.C. ile görüşme, müteahhit-mimar, 01.11.2017).

Dönüşüme uygun binaların yer aldığı kent merkezinde konut fiyatlarının çepere göre yüksek olması da “yapsatçı dönüşümü” cazip kılar; inşaat maliyetlerinin aynı olduğu düşünülüğünde müteahhit daha az daire/ticari birim satışı gerçekleştirerek daha fazla kâr edebilmektedir. Uzun bürokratik prosedürlerine, maliklerle, araçlarla sürekli ilişki içinde olma gerekliliğine ve uygulamadaki diğer sıkıntılara rağmen “yapsatçı dönüşümün” müteahhit için bir diğer avantajı arsa maliyeti olmamasıdır:

Arsayı alıp yaptığında ağa-paşa sensin. Tapu sahibisin; kat irtifakı kurduğunda tapu firma adına. Kentsel dönüşümdeyse hak ediş usulüyle anlaşılıyor. Hak sahibinin daireleri belli bir aşamaya gelmeden sana satış yetkisi vermiyor. Temelden

satış yapamıyorsun yani (...) Kentsel dönüŖümün avantajı; arsa fiyatı yüksek olduğunda ona para vermiyorsun. Büyük paralar bağlamıyorsun. Arsaya 3-5 milyon bağlamaktansa, arsaya vereceğin paraya inşaatın kabasını bitirirsin (T.E. ile görüşme, müteahhit, 03.03.2018).

Müteahhit açısından boş arsada yapılan kat karşılığı konut üretimi ile “yapsatçı dönüŖüm” arasında farklar vardır. Öncelikle, arsa payı üzerinden kat karşılığı anlaşma usulüyle ilerleyen iki süreç de konut sunum biçimi kavramı üzerinden değerlendirildiğinde yapsatçılığı karşılamaktadır. Ancak, müteahhitin kurduğu yerel ilişki ağları farklılaşabilir. Genellikle müteahhitler sektöre boş arsada kat karşılığı anlaşarak bir konut projesiyle girerler. Bu, genellikle ya ailesinin, akrabalarının, hemşerilerinin arsasıdır. Kentsel dönüŖümdeyse işi araçlar getirir, malikleri ikna etmeleri gerekir. Dolayısıyla ilki kurulu bir güven ilişkisine dayanırken, ikincisinde müteahhitin güven oluşturması gerekir. Bu aşamada yine hemşerilik ilişkileri, tanıdıklık avantaj sağlar.

Tellidere’de ilk dönüŖüm yapanlardan biriyim (...) Tellidere Karaisalılı. Ben de Karaisalılıyım. Müstakil evlerin %90’ı çok fakir, emekçi. Varıyla yoğunla bir ev yapmış. Korku var. Bu ev de giderse ortada kalırız korkusu. O yüzden bildiğimiz müteahhide verirsek daha iyi diye düşünüyorlar (T.E. ile görüşme, müteahhit, 03.03.2018).

Ben ilk olarak şehir merkezinde kendi ofisimin olduğu yere teklif götürdüm. Orayı yaptıktan sonra Adana’nın farklı mahallelerinde yaptım. (T.B. ile görüşme, müteahhit, 20.04.2019)

Sonuç olarak, “yapsatçı dönüŖüm” olarak adlandırılan, müteahhit odaklı işleyen konut üretiminde, yasal düzenlemelerin yapılmasıyla birlikte, çok aşamalı ve kamu, özel kurumlar ile bireyler arasında sürekli iletişim gerektiren bir süreçte farklı roller üstlenen yeni aktörlerin farklı kaynaklarla alana dâhil olduğu gözlenmiştir. Bu konut üretim biçiminde merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında bir çatışma gözlenmemiştir. İki düzeydeki kamu kurumları da “dönüŖüm” amacına yönelik çalışmakta; “dönüŖüm” amacı da kentsel büyümenin devam ettirilmesini sağlamaktadır. 6306 sayılı yasanın sunduğu olanaklar bir yandan kentteki özel çıkarları çeşitlendirirken diğer yandan çeşitlenen özel girişimciler, kamu kurumları ve malikler arasında işleyen bir ortaklığın oluşmasına yol açmıştır. Bu “ortaklık” 2000 sonrası değişen konut politikası döneminde de yapsatçı konut sunum biçimi etrafında örgütlenmiş işbirliği ağlarının yeniden üretilmesini sağlamaktadır.

Sonuçta, 6306 sayılı yasayla açılan olanaklar Adana’da kat karşılığı yapsatıcılığın imar davaları, plan iptalleri nedeniyle “tıkandığı” bir dönemde bu sunum biçiminin, yerel girişimcilerin (müteahhitlerin) hâkimiyetlerini kaybetmeden sürdürülebilmesini sağlamıştır.

Tartışma ve Sonuç

Bu çalışmada kentsel dönüşüm politikasının yerelde konut üretim dinamiklerini –bu alanda iş yapma biçimlerini– nasıl etkilediği sorusundan yola çıkmıştır. Bu soruyu yanıtlamak için kentsel rejim analizinden yararlanılmıştır. Kentsel rejimi oluşturan enformel grubun belirli bir politika hedefine –ortak amacına– ulaşabilmek için kamusal kararların alınmasını sağlayacak kurumsal kaynakları devşirebilmesi gerekir. Dolayısıyla rejime katılan aktörlerin sahip olduğu kaynaklar ve politika hedefi önemlidir. Bu iki temel unsur konut sunum biçimleri kavramsallaştırmasıyla ilişkilendirilebilir. Konut üretim sürecinin farklı aşamalarında farklı işlevler üstlenen aktörlerin devşirdiği kaynaklar konut sunum biçiminde belirleyicidir. Bu rollerin ve kaynakların dağılımıysa büyük ölçüde toplumsal ve siyasal yapı tarafından belirlenir. Kısaca, “bir toplumda konut sunumunda alışılmış olan”, (Tekeli, 2010, s.242) yapı tarafından biçimlendirilir.

Bu çalışmada kentsel dönüşüm kapsamındaki konut üretimiyle Tekeli’nin tanımladığı (2010) “yapsatıcı” ve “toplu konut” sunum biçimleri arasında analogi kurulmuştur. Kentsel dönüşüm politikasının belirli bir yerellikte nasıl uygulandığı ve ortaya çıkan konut sunum biçimlerinin unsurları Adana saha araştırmasından elde edilen bulgularla ortaya konmuştur. Çalışmada “toplu konut” ve “yapsatıcı” olarak tanımlanan iki dönüşüm türü, Adana araştırmasından hareketle, dayandıkları mevzuat, aktörler arası ilişkiler ve uygulamaya dönük bulgular temelinde aktarılmıştır.

Ek-1’de, her iki dönüşüm tipinde yer alan aktörler, işlevleri ve devşirdikleri kaynaklar temelinde gösterilmektedir. “Toplu konut dönüşümünde”, mevzuattan kaynaklanan yetkiler kamu kurumları tarafından etkin kaynaklar olarak kullanılmaktadır. Özellikle 6306 sayılı kanun kapsamındaki dönüşüm süreçlerinde merkezi yönetim kurumları, dönüşüm alanının belirlenmesinden planlamaya, mimari projelerin şekillenmesine kadar çoğu aşamada belirleyici (karar-alıcı) konumdadır. Yerel yönetimlerse kentsel dönüşüm uygulamalarıyla ilgili yetkilerini doğrudan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73. maddesinden alır. Mevzuatın hangi kademedeki kamu kurumunu yetkilediği ortaya çıkan konut sunum biçimini etkiler. Adana örneğinde, merkezi

yönetimi yetkilendiren 6306 sayılı kanun, toplu konut üretim sürecini yerel aktörlerin dışında gerçekleştirme eğilimi ortaya çıkarırken, aynı kanunda yer alan “riskli yapı” tanımı yerel müteahhitlerin kent merkezinde halihazırda yoğun yapılaşmanın olduğu alanlarda (yeniden) yapsatçı üretim faaliyetlerinde bulunabilmelerinin önünü açmıştır. Dolayısıyla, kamu kurumlarının koalisyona kaynak olarak taşıdığı yasal yetkiler, müteahhitlerin kaynaklarıyla (girişim gücünü oluşturan sermaye, ilişki ağları ve uzman bilgisine ulaşabilme olanağı) birleşince rejim sürdürülebilmiştir.

Bu tespit, rejim analizinin ikinci önemli unsurunu değerlendirmeyi kaçınılmaz kılar: Koalisyonun politika gündemi (hedefi). Adana’da konut sunumu alanındaki güncel pratikler bir kentsel rejimi işaret ediyorsa, bu rejimi oluşturan aktörler hangi ortak hedef için bir araya gelmiştir? Türkiye ve Adana kentleşmesi geçmişten gelen seyri içinde değerlendirildiğinde bu hedef kentsel büyümenin sağlanması olarak ifade edilebilir. Adana örneğindeyse bu büyüme özellikle 1980 sonrasında belediyenin yön vermesiyle, yapsatçı müteahhitler tarafından geniş konut alanlarının geliştirilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Günümüzde de hala kentin kuzeybatısı ve doğusundaki alanların imar sorunlarının çözülmesi kentteki piyasa aktörlerinin başlıca talebidir. Adana kentleşmesi bu haliyle bir kentsel koalisyon biçimi olan “büyüme aygıtı” (Logan ve Molotch, 1987/2007) görünümündedir. Adana’da yapsatçılığın devam ettirilmesiyle kentsel büyümenin gerçekleştirilmesi hedefine çalışan arsa geliştiriciler, mülk sahipleri, müteahhitler, aracı kurumlar, inşaat sektörüne bağlı çalışan firmalar ve buralarda istihdam edilen mühendisler, mimarlar, kamu kurumları, siyasetçiler gibi farklı aktörlerin oluşturduğu “koalisyonun” merkezinde müteahhitle mülk sahibi arasındaki pazarlık ilişkisi bulunmaktadır.

Ek-1’de her iki dönüşüm tipi için de aynı aktörler belirlenmiştir. Adana saha çalışmasında “toplular konut dönüşümden” ziyade “yapsatçı” dönüşümün bu aktörlerin ortak çıkarına uygun işlediği gözlenmiştir. Yapsatçılık, kamu ve özel sektör aktörlerinin, kamu sektörü içinde merkezi ve yerel kademedeki kurumların, özel sektör içinde orta ve küçük ölçekli işletmelerin, bireysel aktörler olarak arsa sahipleri ve konut alıcılarının çıkarlarını karşılayabilen bir konut sunum biçimidir. Tablo-2’de her bir aktörün “yapsatçı dönüşümden” nasıl yararlandığı gösterilmektedir³. Tüm aktörlere avantajlar sağlayan bu konut üretim biçimi sonuçta kentsel büyümenin devam ettirilmesi hedefine de uygundur.

³ Bu çalışmanın büyük bölümü 2018’den itibaren inşaat sektörünün girdiği durgunluktan önce yapılmıştır. Burada tespit edilen çıkarlar işleyen bir inşaat ekonomisinde karşılanabilir.

Tablo 2. Yapsatçı dönüşümde aktörlerin çıkarları

<i>Aktör</i>	<i>Çıkar(lar)</i>
<i>Yerel yönetim</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Belediye bütçesine yük olmadan kent merkezinin yenilenmesi • Belediyeye kaynak/gelirler yaratması
<i>Merkezi yönetim</i>	<ul style="list-style-type: none"> • İnşaat piyasasının desteklenmesiyle ekonomik göstergelerde iyileşme
<i>Müteahhit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Yüksek rant/kar getirili iş yapmak • Ruhsat ve vergi muafiyetleri • Malikler karşısında kira yardımı ve 2/3 çoğunluk güvencesi
<i>Aracı kuruluşlar</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Yeni iş alanları oluşturması (kentsel dönüşüm ofisleri, riskli yapı tespit firmaları) • Eskiden beri var olan kuruluşlar için yeni işler ve roller yaratması (emlakçılar, planlama ofisleri, vb.)
<i>Konut alıcısı</i>	<ul style="list-style-type: none"> • (Malikler) Mülkünü yenileterek değerini artırma olanağı, kira yardımı almak • (Yeni konut alıcısı) Kent merkezinde yeni binada, değişim değeri yüksek mülk edinebilme
<i>Finansman kuruluşları</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Müteahhitlere ve konut alıcılara düşük riskli kredi sağlayarak iş hacmini arttırmak

Sonuç olarak, çalışma bulguları ve değerlendirmeleri üç bağlamda özetlenebilir. İlki, kentsel dönüşümün yereldeki uygulamalarının konut sunumunda nasıl karşılık bulduğuyla ilgilidir. Kentsel dönüşüm, Adana’da yapsatçı konut sunum biçimini yeniden üreten “kentsel rejimin” bir aracıdır. Yapsatçı konut sunum biçiminin “konut siyasetinde” (Bengstton, 2012) hâkimiyetini koruyabilmesi için kentsel büyümenin sürdürülmesi gerekir. Bunun için de, yeni alanların yapılaşmaya açılması veya mevcut alanlar üzerinde yoğunluğun artırılması gerekmektedir. Kent merkezi gibi yüksek rant getirme potansiyeli bulunan ancak her iki durumun da söz konusu olmadığı alanlarda, başta 6306 sayılı kanun olmak üzere mevzuatın sağladığı olanaklar kentsel dönüşümü yapsatçı müteahhitler için cazip kılmıştır. Ancak, kat karşılığı yapsatçılıkla 2012 sonrası kentsel dönüşüm kapsamında girilen bina/parsel bazlı yenileme faaliyetleri –bu çalışmada adlandırıldığı şekliyle yapsatçı dönüşüm– arasında konut yapımındaki işlevlerin üç davranışsal birim arasındaki bölüşümü açısından belirgin bir değişim yoktur. Dolayısıyla “yapsatçı dönüşümü” yeni bir konut sunum biçimi olarak nitelemektense “yapsatçı müteahhit eliyle konut sunumunun” güncel bir pratiği olarak değerlendirmek daha uygundur. Benzer bir değerlendirme “toplular konut dönüşümü” için de yapılabilir. Bu projeler, 2000 sonrası Türkiye’de toplular konut sunum biçiminin yeni yasal ve finansal araçlarla ve güçlendirilmiş merkezi otoritelerce uygulanmasıdır.

İkinci olarak, yapsatçılık esasında alandaki tüm aktörler için bilindik pratiklerle işlemektedir. Belirli örüntüler oluşturmuş, kurumsallaşmış bu pratiklerin değişebilmesi için kentsel dönüşüm gibi bir politikanın yapısal dönüşümleri tetikleyebilecek bütünlüklü bir politika şemasıyla sunulması gerekir. Adana’da ruhsatsız yapılaşmanın en yoğun olduğu ilçede, bugün gelinen noktada ilçe belediyesi tüm KDGA ve riskli alanların iptalini istemiştir. Bu kararda TOKİ’yle işbirliği içinde proje yürütmenin zorluklarının yanında başlıca etken geçmişten gelen pratiklerdir. Belediye yetkilisinin “*herkes inşaat rantından yararlanıyor, biz neden yararlanamıyoruz*”, “*vatandaş bize yoğunluk verir, kendimiz yapalım dedi*” şeklindeki ifadeleri kurumsallaşmış iş yapma pratiklerini değiştirmenin zorluğunu göstermektedir. Yapsatçı üretim biçimi dönüşüme direnmekte ya da dönüşüm gündemine uyum sağlamaktadır. Bu da, kentsel dönüşümün kendine özgü bir sunum biçimi geliştirmesi önünde engeldir.

Son olarak, kentsel dönüşüm politikasının oluşturulmaya başlandığı 2000’li yılların ortalarında, özellikle TOKİ’yi güçlendiren düzenlemeler dik-kate alındığında Türkiye’nin yeni konut politikasının toplu konut sunum biçimi üzerine şekilleneceği düşüncesi oluşmuştur. Kentsel dönüşüme dair alanyazının önemli bir bölümü toplu konut üretimini hedefleyen gecekondü dönüşüm projelerine ve TOKİ’nin hakim rolüne vurgu yapar. Ancak, alanyazında son dönemde bir yandan büyük ölçekli dönüşüm projelerinin başarısızlığına dikkat çekilirken, bu çalışmada “yapsatçı dönüşüm” olarak adlandırılan konut üretiminin dönüşüm politikasına hakim olmasına işaret edilir (Kuyucu, 2018; Türkün, 2014; Koramaz, Koramaz ve Özer, 2018). Bu çalışmada sunulan bulgular güncel alanyazının bu tespitleriyle örtüşmektedir. Adana araştırmasının bulguları, 2000 sonrası kentsel dönüşüm politikası döneminde Türkiye’nin kentleşme dinamiği içerisinde ortaya çıkan konut sunum biçimlerinden sadece “yapsatçı müteahhit eliyle konut sunumu”nun sürdürülebildiğini göstermiştir.



Extended Abstract

Urban Regime versus Urban Regeneration: Modes Housing Provision in Urban Regeneration

*

Çiğdem Aksu Çam

ORCID: 0000-0001-6328-1290

This paper focuses on the implementation of the urban regeneration policy at a particular urban scale in Turkey and positions taken by various actors involved in regeneration practices. It is an attempt to identify and understand the attitudes and reactions of urban actors to a new and centrally designed housing policy and their strategies of adaptation. Urban regime analysis serves as the theoretical framework of this study along with the conceptualization of “modes of housing provision”. Urban regime analysis attempts to understand urban politics through coalitions formed by various urban groups; local and supra-local institutions and actors.

The study examines a particular field of urban politics –namely housing politics– by using a conceptual framework combining the institutionalist understanding of the urban regime analysis with the concept of “modes of housing provision”, which allows an analysis of structure-and-agency relations. Tekeli’s conceptualization and classification of “modes of housing provision” in the Turkish urbanization context served as a reference for the study. Tekeli identifies five different modes of housing provision developed during the urbanization experience of Turkey: squatter housing (*gecekondu*), mass housing, build-and-sell (*yap-sat*), housing cooperatives, and urban regeneration. For Tekeli, each mode of housing provision would be identified by examining which roles are undertaken by different actors involved in the housing process, such as the households, formal and informal finance mechanisms, contractors, central and local governments, the essence and character of the relationship built among those actors and how decision-making power is dispersed amongst those actors. Tekeli defines the concept of mode of housing provision as being the ordinary in the process of housing supply, as a kind of habitus. To distinguish one mode of housing provision from another, one needs to analyze how different functions regarding housing production are

distributed amongst three behavioral agents; the owner, the entrepreneur, and the state.

The study presents findings of a field study conducted in Adana between 2015-2019, which comprises local newspaper scans of Yeni Adana Newspaper archives, in-depth interviews with actors presenting public and private sectors in the field of housing, and visits to regeneration sites. Documents prepared by public and non-governmental bodies, such as plans, reports, briefing presentations are collected and analyzed as well.

This study sets parallels and similarities between mass housing and build-and-sell modes of housing provision with the urban regeneration practices by focusing on housing processes and networks established around each mode of production. Two different modes of urban regeneration practices in Adana are distinguished and compared based on the legislation, inter-actor relations, and implementation processes. First, findings related to urban regeneration implementations that take the form of mass housing mode of housing provision are discussed and such implementations are labeled as “mass housing form of regeneration”. The second type of urban regeneration practice observed in Adana is labeled as “build-and-sell form of regeneration”. These two different forms of regeneration practices are analyzed as two distinct modes of housing provision and are compared based on roles and functions undertaken by “three behavioral agents” involved in the housing process, as suggested by Tekeli (2010).

As the study adopts urban regime analysis as its framework of analysis, it is important to identify resources mobilized by different regime actors and the policy agenda of the coalition that builds the urban regime. These two elements of the regime analysis would equally be associated with the conceptualization of modes of housing provision. The resources mobilized by actors undertaking different functions at different stages of the housing process are determinant in the mode of housing provision. The distribution of these roles and resources is largely determined by the social and political structure. In short, “what is the ordinary in the processes of housing supply” is shaped by the structure.

The findings of the paper would be summarized in three aspects. First, urban regeneration is an “urban regime” mechanism that reproduces build-and-sell mode of housing provision. Urban expansion is needed to be sustained so that build-and-sell mode of housing provision would maintain its dominance in housing politics. To do this, it is necessary to develop new areas for construction or increase the construction rights over existing areas. The

opportunities provided by the new legislation, made urban regeneration attractive to contractors in areas having the potential of high rent, such as the city center. However, there is no significant difference between build-and-sell mode of production, which is practiced in Turkey since the 1960s and building / parcel-based renewal practices or “build-and-sell mode of regeneration” as referred to in this study, with regards to the distribution of the functions between three behavioral agents. It is hence more appropriate to consider “build-and-sell mode of regeneration” as an up-to-date practice of build-and-sell mode of provision by contractors, rather than describing it as a new mode of housing provision. A similar assessment would also be made for “mass housing mode of regeneration”.

Secondly, build-and-sell mode of provision operates through familiar practices for all the involved actors. To change these institutionalized practices forming certain patterns, an urban regeneration policy should be presented with a holistic policy scheme to trigger structural transformation. Build-and-sell mode of housing provision is resisting to change or to put it in another way, is adapting to the regeneration agenda. This is a challenge for the urban regeneration policy to develop a new mode of housing provision and reshape the housing production field.

Finally, a significant part of the research on urban regeneration policy in Turkey is focused on large-scale regeneration projects targeting *gecekondu* areas to transform those areas to mass housing sites. However, there has been a significant amount of research pointing out the failure of large-scale regeneration projects and that “build-and-sell mode of regeneration”, as referred to in this paper, dominates the regeneration policy. Findings presented in this study coincide thus with the findings of the current literature. Findings of the Adana field show that only one of the modes of housing provision emerged within the urbanization dynamics of Turkey during the post-2000 urban regeneration policy period, “housing provision by build-and-sell contractor”, is sustained.

Kaynakça/References

- Aldemir, Ş. ve Doğan, M. (2015). Kentsel dönüşüm mevzuatı. B. Duman ve İ. Coşkun (Der.), *Neden, nasıl ve kim için kentsel dönüşüm* içinde (s. 497-521).
- Atiyas, İ. (2012). Economic institutions and institutional change in Turkey during the neoliberal era. *New Perspectives on Turkey*, 47, 57-83.
- Bartu Candan, A. ve Kolluoğlu, B. (2008). Emerging spaces of neoliberalism: a gated town and public housing project in Istanbul. *New Perspectives on Turkey*, 39, 5-46.

- Balaban, O. (2013). Neoliberal yeniden yapılanmanın Türkiye kentleşmesine bir diğer armağanı: Kentsel dönüşümde güncelin gerisinde kalmak. A. Çavdar ve P. Tan (Der.), *İstanbul: Müstesna şehrin istisna hali* içinde (s. 51-80). İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Ball, M. ve Harloe, M. (1992). Rhetorical barriers to understanding housing provision. What the 'provision thesis' is and is not. *Housing Studies*, 7(1), 3-15.
- Bayraktar, E. (2013). *Şehirlerin dönüşümü*. İstanbul: İmak Ofset.
- Bengtsson, B. (2012). Housing politics and political Science. B. Clark, D. Clapham, K. Gibb (Der.), *Sage handbook of housing studies* içinde (s. 206-230). London: Sage, London.
- Çoban, A. N. (2012). Cumhuriyetin ilanından günümüze konut politikası. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 67(3), 75-108.
- Davies, J. S. (2003). Partnerships versus regimes: Why regime theory cannot explain urban coalitions in the UK. *Journal of Urban Affairs*, 25(3), 253-269.
- Deniz, M. B. (2018). Kent hakkı tartışması etrafında Türkiye'de kentsel toplumsal hareketler: İstanbul Başbüyük ve Ankara Dikmen Vadisi örnekleri. O. Savaşkan ve M. Ertan (Der.), *Türkiye'nin büyük dönüşümü: Ayşe Buğra'ya armağan* içinde (s.175-195). İstanbul: İletişim.
- Doğan, S. (2019). Kentsel dönüşümün yerel aktörleri. N. Tural (Der.), *Kent kitabı: Mimariden müziğe kahvecilerden mezar taşlarına* içinde (ss. 27-38).
- Eliçin, Y. (2014). Neoliberal transformation of the Turkish city through the Urban Transformation Act. *Habitat International*, 41, 150-55.
- Erder, S. (2015). *İstanbul bir kervansaray (mı?): Göç yazıları*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdi Lelandais, G. (2014). Space and identity in resistance against neoliberal urban planning in Istanbul. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), 1785-1806.
- Healey, P. ve Barret, S. M. (1990). Structure and agency in land and property development processes: Some ideas for research. *Urban Studies*, 27(1), 89-103.
- Koramaz Kısar, E., Koramaz, T. K. ve Özer, Ö. (2018). Urban transformation through property-led regeneration: A case of building renewals in İstanbul. *ITU A|Z*, 15 (2), 183-196.
- Köse, B. (2018). Turkey's urban neoliberalism: The normalization of informality during JDP rule", F. M. Göçek (Der.), *Contested spaces in contemporary Turkey: Environmental, urban and secular politics* içinde (s. 341-366). London ve New York: I.B. Tauris.
- Kuyucu, T. (2014). Law, property and ambiguity: The uses and abuses of legal ambiguity in remaking İstanbul's informal settlements. *International Journal of Urban and Regional Studies*, 38(2), 609-627.
- Kuyucu, T. (2018). Türkiye'de kentsel dönüşümün dönüşümü: Hukuki ve kurumsal çatışmalar üzerinden bir açıklama denemesi. *Idealkent*, 9(24), 364-386. doi: 10.31198/idealkent.447526

- Kuyucu, T. ve Ünsal, Ö. (2011). Neoliberal kent rejimiyle mücadele: Başbüyük ve Tarlabası'nda kentsel dönüşüm ve direniş, D. Göktürk, L. Soysal ve İ. Türeli (Der.), *İstanbul nereye? Küresel kent, kültür, Avrupa içinde* (s.85-106). İstanbul: Metis.
- Lambelet, S. (2017). Filling the resource gap of urban regime analysis to make it travel in time and space. *Urban Affairs Review*, 1-31. Doi: 10.1177/1078087417740974
- Logan, J. ve Molotch, H. (2007). *Urban fortunes. The political economy of place*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- 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.
- Pérouse, J. F. (2013). Kentsel dönüşüm uygulamalarında belirleyici bir rol üstlenen Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) belirsiz kimliği üzerine birkaç saptama. A. Çavdar ve P. Tan (Der.), *İstanbul: Müstesna şehrin istisna hali içinde* (s. 81-96). İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Stone, C. N. (1980). Systemic power in community decision making: a restatement of stratification theory. *The American Political Science Review*, 74(4), 978-990.
- Stone, C. N. (1989). *Regime politics. Governing Atlanta. 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Tekeli, İ. (2010). *Konut sorununu konut sunum biçimleriyle düşünmek*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- TOKİ. (2018). *TOKİ konut üretim raporu*. 05 Mayıs 2019 tarihinde <https://www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/FaaliyetOzeti/ozet.pdf> adresinden erişildi.
- Türkün, A. (2014). Kentsel ayrıştırmanın son aşaması olarak kentsel dönüşüm. A. Türkün (Der.), *Mülk, mahal, insan: İstanbul'da kentsel dönüşüm içinde* (s. 3-15). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yalçın, M., Çalışkan, Ç., Çılgin, K. ve Dünder, U. (2014). İstanbul dönüşüm coğrafyası. A. Bartu Candan ve C. Özbay (Der.), *Yeni İstanbul çalışmaları: sınırlar, mücadeleler, açılımlar içinde* (s. 47-70). İstanbul: Metis Yayınları.

Ek-1. Konut Sunum Biçimlerine göre Kentsel DönüŖüm Uygulamaları⁴

		TOPLU KONUT DÖNÜŖÜMÜ (Yasal Dayanak: 5393 Ve 6306)		YAPSATÇI DÖNÜŖÜM (Yasal Dayanak: 6306)	
Aktörler	Roller	Kaynaklar	Roller	Kaynaklar	
1	YEREL YÖNETİM BŞB İlçe Belediyesi	- DönüŖüm Kararı - İcmal, Fizibilite Çalışmaları - Mimari Proje - İmar Planı Ve Uygulamasını Yap(Tır)Mak - Hak Sahipleriyle Anlaşmalar	- Arsa - Yasal Yetkiler - Demokratik Destek	- İmar Planı ve Uygulamasını Yap(tır)Mak - Altyapı Sağlamak - İzin, Ruhsat, Vb. İşlemler - Yıkım, Numerataj, Vb. İşlemler - Avan Projelerin Onaylanması	- Yasal Yetkiler
2	MERKEZİ YÖNETİM ÇŞB / Çevre Ve Şehircilik İl Müdürlüğü Bakanlar Kurulu (BK) TOKİ	- (6306) Riskli Yapı Tespitine Dair Usullerini Belirlemek - İmar Planı Ve Uygulamasını Yap(Tır)Mak, Onaylamak - Uygulamaya Dönük İşlemlerin Yürütülmesi - (5393) KDGA İlanının BK'ye Teklifi (2018 Sonrasında Bu Yetki Kaldırılmıştır) - (Kamu Mülkiyeti Varsa) KDGA İlanı - Acele Kamulaştırma Kararı	- Yasal Yetkiler - Yasal Yetkiler (2018 Sonrasında BK'ye Atfedilen Yetkiler Cumhurbaşkanına Geçmiştir) 6306 Ve 5793	- Riskli Yapı Tespitiyle İlgili Yazışmaları Yapmak - Anlaşmayan Maliklerin Hisselerinin Satışı İçin İhale Sürecini Yürütmek - Kira Ödemesini Yapmak	- Yasal Yetkiler

⁴ Bu tablo oluşturulurken Tekeli'nin yapsatçı ve toplu dönüŖüm konut sunum biçimleri için hazırlanmış olduğu Ŗemalardan (2010, s. 188, 192, 197) ve Lambelet'in (2017) çalışmasında kentsel rejim tipini belirlemek için dikkate aldığı kaynak türlerinden yararlanılmıştır.

TOPLU KONUT DÖNÜŞÜMÜ (Yasal Dayanak: 5393 Ve 6306)			YAPSATÇI DÖNÜŞÜM (Yasal Dayanak: 6306)		
Aktörler	Roller	Kaynaklar	Roller	Kaynaklar	
3	MÜTEAHHİT	- İmar Planı Ve Uygulamalarının Onayı - Mimari Proje Onayı - (GÖB İçin) Plan Yapma / Yaptırma / Onaylama	- Ekonomik Sermaye	- Arsa Sağlamak - Belediyede Rutin İşlem Takibi - Yeni Konutun Mimari Projesini Yap(Tır)Mak - Konutun Yapımını Gerçekleştirmek - İzin, Ruhsat, Vb. Belgeleri Almak - Konutu Pazartlamak	- Ekonomik Sermaye - Sosyal Sermaye (Yerel İlişki Ağları)
4	ARACI KURULUŞLAR - Müşavir Firmalar - Lisanslı Değerleme Kuruluşları - Planlama Ofisleri - Kentsel Dönüşüm / Emlak Ofisleri - Riskli Yapı Tespiti İçin Yetkili Kuruluşlar - Yapı-De-netim Firmaları	- İmar Planını Ve Uygulamasını Yapmak - Mimari Projelerin Çizimi - Emlak Değerlendirmesi - İcmal, Fizibilite Çalışmaları - Hak Sahipleriyle Görüşmeler, Sözleşmelerin Yapılması	- Ekonomik Sermaye - Yasal Yetki - Uzmanlık	- Riskli Yapı/Alan Tespiti - Müteahhit İle Malik İlişkini Kurmak, Anlaşma Sürecini Yürütmek - Müteahhit İçin Belediye Ve Yetkili Kurumlarda İş Takiplerini Yapmak - Denetim	- Ekonomik Sermaye - Yasal Yetki - Uzmanlık - Sosyal Sermaye

TOPLU KONUT DÖNÜŞÜMÜ (Yasal Dayanak: 5393 Ve 6306)			YAPSATÇI DÖNÜŞÜM (Yasal Dayanak: 6306)	
Aktörler	Roller	Kaynaklar	Roller	Kaynaklar
5	KONUT ALICISI	- (Hak Sahipleri) Konutunu Dönüşüme Verme Kararı, Riskli Yapı Tespiti Yaptırmak - (Yeni Konut Alıcısı) Konut Alma Kararı	- Arsa - Para (Birikim / Konut Kredisi) - (Malikler) Konutunu Dönüşüme Verme Kararı, Riskli Yapı Tespiti Yaptırmak - (Yeni Konut Alıcısı) Konut Alma Kararı	- Arsa - Para (Birikim / Konut Kredisi)
6	FİNANSMAN KURULUŞLARI	- Yüklenici Firmaya (Müteahhide) Kredi Sağlamak - Konut Alıcılarına Kredi Sağlamak	- Ekonomik Sermaye - Müteahhide Kredi Sağlamak - Konut Alıcılarına Kredi Sağlamak	- Ekonomik Sermaye