

KENTSEL DÖNÜŞÜM POLİTİKALARI

Necati UYAR

Şehir Plancıları Odası

1. Giriş

Kentsel dönüşüm kavramı son yıllarda en çok konuşulan tartışılan kavramlardan biri durumuna gelmiştir. AKP iktidarının ve iktidarın yerel ayaklarının bazı kentlerde izledikleri ‘kentsel dönüşüm’ politikaları, bu politikalar doğrultusunda geliştirilen ve uygulamaya sokulan projeler, bu projelere karşı oluşan tepkiler ve kentleri doğrudan ilgilendiren mevzuatta yer verilen kentsel dönüşüme yönelik düzenlemeler, kentleşme alanında yürütülen tartışmalarda ‘kentsel dönüşüm’ kavramının önemli bir yer tutmasını sağlamıştır.

Güncel gelişmeler ışığında ‘kentsel dönüşüm’ politikalarını tartışmadan önce kavramsal açıdan konuya yaklaşım kentsel dönüşüm olgusunu, kentlerde dönüşümün ne anlama geldiğini, geçmişten günümüze dek Türkiye kentlerinde yaşanan dönüşüm süreçlerine kısaca değinmekte yarar var.

2. Kentsel dönüşüm nedir?

Ülkemiz kentlerini konuşurken sıklıkla kullanılır hale gelen, yerel seçimler öncesinde pek çok kentte adayların seçim vaatleri arasına giren kentsel dönüşüm kavramı, özellikle son yıllarda yaşanan gelişmelerin de etkisiyle gerçek geniş anlamından uzaklaşarak, kentsel mekânın yenilenmesine ‘kentsel yenileştirme’ çalışmalarına yönelik yapılan uygulamalara verilen isim olarak kabul edilir olmuştur.

Bu kabullenmenin ortaya çıkışında mevcut uygulamaları destekleyecek biçimde ‘kentsel dönüşüm’ kavramının mevzuata girmesinin yanı sıra, özellikle TOKİ ve bazı belediyelerin ortaklaşa gerçekleştirdikleri kentsel yenileşmeye yönelik çalışmaların bu şekilde adlandırmasının önemli oranda etkisi olmuştur. Son yıllarda gerçekleştirilen ‘kentsel dönüşüm’ etiketli gelişmelere karşı oluşan olumlu ve olumsuz tepkiler de kavramın kullanımının yaygınlaşmasını sağlamıştır.

Yapılan kentsel yenileştirme çalışmalarının kentsel dönüşüm olarak adlandırılması, geliştirilen projelerin olumsuz yanlarına karşı yönelen tepkinin ‘kentsel dönüşüm’ kavramına yönelmesine neden olurken, gerçekleşen projelerin bir bölümünde ortaya çıkan ve kentsel mekânda farklılaşmanın, değişimin doğal sonuçlarına duyulan sempati de ‘kentsel dönüşüm’

kavramına yönelik sempatiye dönüşmüştür. Bu nedenledir ki, geçtiğimiz ay gerçekleşen yerel yönetim seçimleri öncesinde, pek çok belediye başkan adayının vaatleri arasında da yer alan ‘kentsel dönüşüm’, adaylar tarafından yönetimine aday oldukları kenti sorunlarından arındıracak bir kavram olarak sahiplenilmiştir.

Oysaki kentsel dönüşüm, geniş anlamda kentsel mekânda belirli bir süre içinde bilinçli, sistematik biçimde gerçekleştirilen tüm değişimlere karşılık gelmektedir. Kentler zaman içinde farklı niteliklerde de olsa dönüşüme uğramaktadır.

Bu çerçeveden bakıldığında, tüm kentlerde son yılların modasına dönüşen ‘kentsel dönüşüm’ uygulamaları öncesinde de dönüşümler yaşanmıştır. 50 yılı aşkın süredir, gerek kendiliğinden gerekse dışsal etkilerle ‘fiziksel’, ‘sosyal’ ve ‘ekonomik’ dönüşüm yaşanmaktadır kentlerimizde.

Örneğin; kentlerde gecekonduların ortaya çıkması, yaşanan hızlı göçlerle kentsel topraklarda gecekondulaşmanın ortaya çıkması da dönüşümdür, gecekonduların ıslah planlarıyla geliştirilmesi, yoğunlaştırılması da bir başka dönüşümdür. Tabii ki son yıllarda gerçekleştirilen proje örneklerinde olduğu gibi gecekonduların bir proje doğrultusunda tümüyle yıkılarak temizlenmesi ve yerine yeni yapılaşmaların geliştirilmesi de bir dönüşümdür.

2. 1. Kentsel dönüşüm kavramının ortaya çıkması

Dünyada kentsel dönüşüm kavramının ortaya çıkışı, gelişmiş batı ülkelerinin kentlerinde sosyal ve ekonomik açıdan çöküntü alanlarına dönüşmüş bölgelerin yeniden canlandırılmasına yönelik çabalarla ortaya çıkmıştır. Kentlerde, ilk kullanıcıları tarafından terk edilmiş, yoksul kesimlerin kötü fiziksel koşullar altında yaşam sürdürmeye başladığı konut alanları ile terk edilmiş sanayi alanları ve liman çevreleri kentsel dönüşüm projelerinin ilk uygulama alanları olmuştur.

Ancak, kentsel mekanda önemli değişimler yaratan bu uygulamalar ‘kentsel dönüşüm’ olarak adlandırılmamış, gerçek içeriğine bağlı kalınarak ‘yenileme’, ‘yeniden yapılandırma’, ‘iyileştirme’ ‘koruma’ ve ‘canlandırma’ projeleri olarak anılmıştır.

Avrupa ülkelerinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında ‘yenileme’ ve ‘yeniden yapılandırma’, kentsel dönüşüm araçları olarak öne çıkarken, sonraki yıllarda ‘kentsel canlandırma’, ‘iyileştirme’, ‘sağlıklaştırma’ ve ‘koruma’ gibi araçlar tercih edilir olmuştur.

Günümüz Türkiye’inde ise uygulamaya sokulan ve “kentsel dönüşüm projesi” olarak adlandırılan uygulamaların büyük bölümü ne yazık ki aslında yalnızca kentsel yenileştirme ve yeniden yapılandırma çalışmalarıdır.

2. 2. Türkiye kentlerinin dönüşüm tarihçesi

Türkiye kentlerinde kentsel dönüşümü gerçekleştirme çabalarının geçmişine bakıldığında pek çok deneyimin yaşandığı, 2000’li yıllara kadar dönüşüme yönelik araçların hemen hepsinin denendiği görülmektedir. Bu süreç içinde en önemli dönüşüm hiç kuşkusuz gecekonduların alanlarında yaşanmıştır. 50 yılı aşkın süredir gecekondulaşmayı görmezden gelen iktidarlar ve yerel yönetimler, kent topraklarından elde edilecek rantın artmasıyla birlikte farklı politikalar izlemeye başlamıştır.

Kentlerimiz 1950’lerde yoğun göçlerle birlikte gecekondulaşma ile tanışmış, iktidarların çözümde yetersiz kalması, kentlerin gecekondulaşmayla tanışmasını ve ilk dönüşümü yaşamasına neden olmuştur. Zamanla gecekondulaşma konut sorunun çözüm yolu olarak kabullenilmiş ve çıkarılan af yasaları ve verilen haklarla yeni dönüşümlerin de önü açılmıştır. İslah imar planları vb. uygulamalarla gecekonduların “iyileştirilmesine” yönelik dönüşüm çabalarına girilmiş, amaçlanan başarı sağlanamasa da yapılan uygulamalar bir başka dönüşüme neden olmuş, Türkiye kentleri tek katlı seyrek gecekondulaşma sonrası kaçak yapılaşmış yoğun, yüksek katlı kaçak kentleşmeyle tanışmış ve bir başka dönüşüm yaşanmıştır.

Zamanla gecekonduların kent içinde konum avantajına sahip olan bölümlerinde yık-yap türünden bir değişimi öneren imar planı kararlarıyla bir başka dönüşüm yaşanmış ve gecekonduların alanlarında “kentsel yenileşme” uygulamaları kişisel girişimler ve yap-sat işiyle uğraşan yapımcılar eliyle yaşama geçmiştir.

Kentsel yenileşme uygulamaları, yık-yap yöntemiyle zamana yayılmış biçimde piyasa koşullarında parsel ölçeğinde gerçekleşirken, (her ne kadar eleştirilecek pek çok yanı olsa da) gecekonduların alanlarından planlı kent parçalarına geçiş ve dönüşüm örnekleri de yaşanmıştır. Bireysel olarak yaşanan bu değişimin bir benzeri 1990’lı yıllarda Ankara Dikmen Vadisi örneğinde olduğu gibi yerel yönetimlerin öncülüğünde, kamusal müdahalelerle daha geniş kapsamlı kentsel yenileşme uygulamalarını da beraberinde getirmiştir.

2000’li yıllara gelindiğinde, özellikle AKP iktidarı ile başlayan süreçte kentsel dönüşüm adı altında sürdürülen kentsel yenileştirme çalışmaları boyut değiştirmiş, kentsel mekânlar

yaşayanlardan bağımsız, bu alanlarda yaşayanların tümüyle tasfiyesini hedefleyen çalışmalara dönüşmüştür.

3. Kentsel dönüşüm gerekli mi?

Dünyanın pek çok ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de barınma harcamaları bir hanenin toplam harcamaları içinde en büyük payı oluşturmaktadır. Böyle olduğu halde pek çok aile böylesi büyük harcamalara rağmen sağlıklı ve güvenli bir konutta yaşayamamaktadır.

Günümüzde en doğal insan hakları arasında sayılan ve ülkemizde anayasa ile güvence altına alınmış olan barınma hakkının tam olarak sağlanamaması, pek çok insanın sağlıklı ve güvensiz koşullarda yaşamak zorunda olduğu gerçeği, bir dönüşüm gereksiniminin var olduğunu göstermektedir.

Ülkemiz kentlerinin oldukça büyük bölümünde konut alanlarının sağlıklı koşullarda, insanca yaşam koşullarından uzak olmasının yanında, kentlerimizin önemli bir bölümünün olası bir depreme dayanıklı olmadığı bilinmesi, kentlerimizde bir yenilenmenin, bu anlamda bir dönüşümün zorunlu olduğunu göstermektedir.

3.1. Hangi alanlarda kentsel dönüşüm gerekli?

Kentlerimizde yenileşmeyi, yeniden yapılanmayı, dönüşümü gerekli kılan koşulların yaşandığı mekânlar oldukça geniş alan kaplamaktadır. Özellikle yoğun kaçak yapılaşmanın bulunduğu alanlarda yeniden yapılanma, zamana bırakılmayacak bir zorunluluktur. Türkiye kentlerinde var olan yapı stokunun yarattığı potansiyel tehlike ve giderek daha sağlıklı hale gelen kent bölgelerinde bir dönüşüm kaçınılmazdır.

Ancak günümüzde uygulama örneklerini gördüğümüz, yeniden yapılanmayı sağlayan kentsel dönüşüm uygulamalarının, gün geçirilmeden kamusal müdahale ile iyileştirilmesi, yenileştirilmesi gereken alanlardan oldukça uzak olduğu, bölge seçimlerinin salt rant hesaplarına dayalı biçimde gerçekleştiği görülmektedir.

Uzun yıllar boyunca farklı beklentilerle kentsel topraklarda rantı yükseltmeye çalışan, başlangıçta düşük yoğunluklu ve düşük katlı, planlı ve yaşanabilir olarak oluşmuş çevrelerin bozulmasına, yoğunlaşmasına, yükselmesine ve iç içe geçmiş yüksek katlı yapılaşmalardan oluşan bugünkü sağlıklı, güvensiz ve insanca yaşam koşullarından uzaklaşmış kent bölgelerinin oluşumuna göz yumanlar, her nedense bu tür alanların dönüşümünü ve sağlıklılaştırılmasını gündemlerine almamaktadır.

Gerçekten dönüşüme gereksinim duyulan alanlar yerine, Ankara Esenboğa yolu çevresindeki alanlar gibi, tek katlı, iki katlı seyrek dokulu, kamulaştırma maliyetleri düşük, geliştirilecek dönüşüm projelerinden sonra elde edilecek yapı miktarı mevcut yapılaşmanın çok üstünde olan, yani elde edilecek imar rantının maksimum seviyeye ulaştığı alanlar tercih edilmektedir. Üstelik yapılan uygulamalarla, kentlerin belirli bölümlerinde nüfusun üçe, dörde katlanmasına neden olacak düzenlemelere gidilmektedir.

Kentsel dönüşüm projelerinin uygulamaya geçtiği alanlarda, bir yandan böylesi bir projeden elde edilmesi gereken kamusal yarar oluşmazken, diğer yandan yapılan uygulamalar sonucunda, yeniden yapılaşmaların gerçekleştirildiği alanlarda önemli toplumsal sorunlar ortaya çıkmaktadır.

4. Bugünkü dönüşüm gerçeğimiz...

Günümüzde gerek yerel yönetimler ve gerekse TOKİ tarafından gerçekleştirilmekte olan kentsel dönüşüm projelerinde yaşanan sorunların başında toplumsal sorunlar gelmektedir. Yapılan uygulamalara bakıldığında, gerçekleştirilen uygulamalar sonucunda farklı kesimlerin yapılan projeden olumsuz yönde etkilendikleri görülmektedir.

Son yıllarda gerçekleştirilen ve tartışmalara neden olan dönüşüm projelerine tepkilerin artmasının başlıca nedeni; projelerin kentlerde uzun yılların birikimleri sonucunda oluşan rant alanlarının “dönüşüm” kapsamında mevcut nüfuslarından arındırmak ve yerlerine daha varlıklı kesimleri yerleştirmek amacını taşımalarıdır. Bu yönüyle kentsel dönüşüm projeleri belirli bir toplumsal kesim açısından tasfiye aracına da dönüşmüştür.

Uygulanan sözde dönüşüm projeleri, mekansal açıdan bakıldığında, mevcut çevrenin değişimini, ranta dayalı olmayan barınma amaçlı yapılaşmanın, rant amaçlı yeni bir yapılaşmaya dönüşümünü öngörmektedir. Ancak, her ne kadar bu anlamda bir dönüşümden söz edilebilse de, projelerin gerçekleştirildiği alanda yaşayanlar açısından yapılan uygulamalar tam anlamıyla bir tasfiye ile sonuçlanmaktadır.

Yapılan uygulamalar sonucunda büyük bir rant yaratılmakta, ancak oluşan bu ranttan en önemli payı alması ve faydalanması gereken kesimler olan, yıllardır aynı bölgede yaşayan kent yoksullarına bu rantın adil ve kabul edilebilir bir biçimde geri dönüşümü sağlanamamaktadır. Oysaki vahşi piyasa koşullarında ulaşılamayan servis ve olanakların, bunlara ulaşamayan kesimlere kamusal katkı yapılarak sağlanması “sosyal devlet” olmanın da bir gereğidir.

Üstelik hazırlanan projelerde, bir yandan alanda var olan rantın çapı büyütülürken, diğer yandan kullanılan güçlü kamu kaynaklarıyla mekânsal el değiştirmenin, yeni sahipliliklerin önü açılmaktadır. Anayasal güvence altına alınmış bir hakkın yaşama geçirilmesi, insanların sağlıklı ve güvenli konutlarda yaşamasının sağlanması amacıyla kullanılması gereken kaynaklar, ‘kentsel dönüşüm’ adıyla uygulamaya geçilen projeler aracılığıyla varsıl kesimler lehine bir el değiştirme amacıyla kullanılır hale gelmiştir.

Kentlerimizde, geçmişte yeterli rant elde edilemeyeceği için ya da daha büyük rant getiren alternatif alanlar bulunabildiği için dönüp bakılmayan kimi alanların, geçen yıllar ve kentte yaşanan değişim sonrasında şimdi gözlerin dikildiği bölgeler durumuna gelmesi, el değiştirme arayışlarını hızlandırmış, kentsel dönüşüm girişimlerini özendirmiştir.

Bugün ülkemizde, çoğunlukla yoksul halkın elinde olan ve geçen yıllar sonrasında, kent içindeki konumundan dolayı rantı yükselmiş, erişebilirliği yüksek bu kent bölgelerinde, üretilen projelerin dayattığı, kamu eliyle gerçekleştirilen yıkımlara ve el değiştirmelere verilen genel ad haline gelmiştir “kentsel dönüşüm projeleri”.

Yıllardan bu yana izlenen politikalarla, kentte var olmak isteyen halkının barınma sorununa çözüm üret(e)meyen, gecekondulaşmayı barınma sorununun en ucuz ve en kolay çözümü olarak gören ve aslında önemli bir sorun olan bu olguyu çözüm olarak tercih eden, kaçak yapılaşmayı kabullenen ve çıkardığı aflarla yasallaştıran iktidarların, yeri geldiğinde bu tür alanlarda boşaltmayı ne de kolay gerçekleştirilebildiğinin göstergesi olması açısından da kentsel dönüşüm adıyla yapılan uygulamalar oldukça dikkat çekicidir.

4.1. Yasal Düzenlemelerde Dönüşüm

Yakın geçmişe kadar hiçbir yasal düzenleme içinde yer almayan ‘kentsel dönüşüm’, ‘gelişim projeleri’, ‘sağlıklılaştırma’, ‘kentsel yenileme’, ‘gecekondu tasfiyesi’, ‘iyileştirme’, ‘yeniden kazanım’ türünden kavramlar, 1999 yılında yaşanan depremin üstünden geçen yaklaşık beş yılın sonunda, 2004 yılından başlayarak yasal düzenlemeler içinde yer bulmaya başlamıştır.

Dönüşüm konusunun gündeme girip tartışılmaya başlandığı tarihlerde, amaca yönelik genel yasa düzenlemelerinin gecikmesi olasılığı, “Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi”nde olduğu gibi, ‘uygulanacak projeye özel’ yasal düzenleme yapılmasını gündeme getirmiştir. 2004 yılının Mart ayında çıkarılan ‘ısmarlama’ bir Yasa ile Türkiye’nin en geniş kapsamlı gecekondu tasfiyesi ve kentsel yenileştirme çalışması ‘kentsel dönüşüm’ projesi olarak yürürlüğe sokulmuştur. Yasanın amacı “... kuzey Ankara girişi ve çevresini kapsayan alanlarda kentsel dönüşüm projesi çerçevesinde fiziksel durumun ve çevre görüntüsünün

geliştirilmesi, güzelleştirilmesi ve daha sağlıklı bir yerleşim düzeni sağlanması ile kentsel yaşam düzeyinin yükseltilmesi” olarak tanımlanmışsa da, proje ile bir yandan bölgede yaşayanlar tümüyle tasfiye edilirken, diğer yandan bölgedeki nüfusun üç katına çıkmasını sağlayacak düzenleme yapılmıştır.

2004 yılının Mayıs ayında çıkarılan 5162 sayılı yasa ile de Toplu Konut İdaresi’ni yetkilendiren bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. Düzenlemede; *“Başkanlık gecekondularının tasfiyesine veya iyileştirilerek yeniden kazanımına yönelik olarak gecekonduların dönüşüm projeleri geliştirebilir”* denilerek, bir yandan gecekonduların tasfiyesinde ülke çapında yapılacak projelere aktarılacak ilk yatırımın kaynağı yaratılırken, diğer yandan “tasfiye” de yasal dayanağa kavuşturulmuştur.

Haziran 2005 tarihinde çıkarılan bir başka ısmarlama Yasa ile de tarihi kent merkezlerine “dönüşüm” adı altında müdahalenin önü açılmıştır. *“Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun”* tasfiyenin salt gecekondularla sınırlı kalmayacağını, kentlerin merkezinde kalmış ve yüksek rant değerlerine ulaşmış merkez alanlarda, tarihi dokularda da önemli tasfiyeleri gerçekleştirmenin hedeflendiğini göstermiştir.

Uygulanacak dönüşüm projelerinde ‘baş aktör’ olması gereken belediyeleri yetkilendiren düzenleme de aynı yılın Temmuz ayında yürürlüğe girmiştir. 5393 sayılı Belediye Yasasının 73. Maddesinde; *“Belediye, kentin gelişimine uygun olarak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihî ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir”* denilerek, belediyeler de gerçekleştirilen tasfiyelerin yasal paydaşı haline getirilmiştir.

5. Sonuç, ne yapmalı?

Bir yandan ülke kentlerinin durumu ortada ve kentsel alanların önemli bir bölümünde yenilenme zorunlu denilirken, diğer yandan uygulanan projelerin eleştirilmesi ve uygulamaların bir tasfiyeye, kullanıcı değişimine, soylulaştırmaya, rantın el değiştirmesini sağlayacak araca dönüştüğünü iddia etmek, yaşanan sorunun çözümsüz gibi algılanmasına neden olmaktadır.

Yaşanan olumsuz uygulamalara karşın, kentsel mekanın yenilenmesi ve yaşam koşullarının iyileştirilmesi anlamında kentsel dönüşüm kabul edilmesi gereken bir gereksinimdir. Ancak, dönüşümün sosyal boyutuna projelerin merkezinde yer verilmeli, kamu destekli ve kamu

kaynakları kullanılarak yaşama geçirilen projelerin sonucunun, kamu kaynaklarının varsıl kesimlere transferi biçiminde gerçekleşmesine bir son verilmelidir.

Bunun yanında kentlerimizde çağdaş, yaşanabilir bir kentsel mekana dönüşüm için yıkarak tümüyle yeniden yapmanın tek çözüm olarak algılanmasından vazgeçilmelidir. Kentsel dönüşümü sağlamak için yerine ve ilgisine göre, ‘koruma’, ‘sağlıklaştırma’, ‘kentsel canlandırma’ ve ‘güvenli kılma’ içerikli projeler gün geçirmeden uygulamaya sokulmalıdır.

Dönüşüm sonucunda oluşan rant, projeden etkilenen yoksul kesim için kullanılmalı, yaşama geçirilecek projelerde temel amaç; bölgenin fiziksel iyileştirmesinin yanı sıra bölgede yaşayan insanların sosyal ve ekonomik açıdan yaşam koşullarının iyileştirilmesi olmalıdır. Kentsel dönüşüm projelerinin tasfiyeye dönüşmesi engellenmeli, mal sahibi ya da kiracı ayrımı yapmadan yaşayanların yerinden edilmediği çözümler geliştirilmelidir.

Ancak, bugüne kadar gündeme getirilen pek çok dönüşüm projesinde, projenin uygulanacağı alanda yaşayanların neredeyse tümü terke zorlanırken, bu alanlara mevcut kullanıcı sayısından çok daha fazla bir nüfusun (yeni kullanıcı) yerleştirilmesi öngörülmektedir. Geçmişten bugüne sahip oldukları ve yaşamakta oldukları alanda kalmak ve bundan sonra da yaşamlarını aynı alanda sürdürmek isteyenler ise yüksek maliyetler dayatılarak caydırılmaktadır. Devleti giderek yap-satçı kimliğine büründüren bu anlayışa bir son verilmesi, sosyal devlet ilkesinin gereğinin yerine getirilmesi, halka rağmen, halka karşı uygulanmak istenen tasfiye projelerinin insanca bir dönüşüme uğraması gerekmektedir.