

# Yeni Yasal Düzenlemeler ve Kentsel Dönüşüme Etkileri(\*)

C. Nil UZUN

**D**inamik bir yapıya sahip olan kentlerde dönüşüm süreçleri farklı zaman dilimlerinde farklı şekillerde gelişmektedir. Birçok ülkede bu dönüşümlere koşut olarak farklı zamanlarda farklı müdahale biçimleri ortaya çıkmaktadır. Tüm bu müdahalelerin temelinde de kentlerde ortaya çıkan bozulmanın giderilmesi yatmaktadır. Türk kentlerinde de 1950li yıllardan başlayarak hızlı bir kentleşme süreci yaşanmıştır. 1980lere gelindiğinde ise İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerde hızlı kentleşmenin yanısıra kentsel dönüşüm de önem kazanmaya başlamıştır. Bu yazıda Türkiye’de kentsel dönüşüme yönelik özellikle son yıllarda yapılan yasal düzenlemelerin kısa bir değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Kentsel dönüşüm ile ilgili olarak Avrupa ve Amerika’daki kentlere bakıldığında son yüzyılda farklı dönüşüm süreçlerinin yaşandığı gözlenmektedir. 1940ların ikinci yarısında özellikle Avrupa kentlerinde, savaşın yarattığı yıkım nedeniyle yeniden yapılandırma önem kazanmıştır. 1950lerde uydu kentlerin ortaya çıkması ile kentte yaşayan nüfusun bir bölümü buralarda yerleşmiştir. Bu nüfusun kent merkezinde boşalttığı konut alanları ise daha düşük gelir grupları tarafından kullanılmış ve bir taraftan da çöküntü alanları ortaya çıkmıştır. 1960larda kent merkezlerinde canlandırma çabaları sürerken kent çeperinde de gelişmeler

devam etmektedir. 1950li ve 60lı yılların önemli bir özelliği de kent merkezindeki çöküntü alanlarının tamamen yıkılarak yenilenmesidir. 1970lerde ise sanayi ve merkez fonksiyonları da merkezden uzaklaşmaya başlamış, yeni alt merkezlerin oluşması ile de eski kent merkezlerinde çöküntü alanlarının oluşumu hızlanmıştır. Bu dönemde eski kentsel alanlarda yenileme daha geniş kapsamlı olarak gerçekleşirken konut alanlarında da sosyal ve fiziksel rehabilitasyon önem kazanmıştır. 1980lere önemli bir dönüm noktası olmuş, yeni gelişen servis sektörü ile birlikte büyük kent merkezleri yönetim merkezi olarak tekrar önem kazanmıştır. Bu gelişmeye koşut olarak yeniden geliştirme süreci ön plana çıkarken merkez kullanımlarının yanında kent merkezindeki konut alanlarının önemi de giderek artmıştır. Kent merkezlerindeki dönüşüm 1990larda da devam ederken yeni müdahale biçimleri de ortaya çıkmıştır. 1970lerde sanayinin kent dışına çıkması ile boşalan sanayi alanları kent ekonomisine katkı sağlanması hedeflenerek yeni işlevler kazandırılarak dönüşürken, merkezdeki çöküntü alanları da hem bireysel girişimlerle hem de yerel yönetimler eliyle yenilenmeye başlamıştır. bunlarla birlikte özellikle kent merkezlerindeki çöküntü alanlarında yaşanan kentsel problemleri kapsamlı bir yaklaşımla ele alan, alanın ekonomik, sosyal, fiziksel ve çevresel yapısının uzun

Y. Doç. Dr.,  
ODTÜ Şehir ve  
Bölge Planlama  
Bölümü

\* Bu yazı, TMMOB Şehir Plancıları Odası tarafından 18 Kasım 2006 tarihinde düzenlenen Kentsel Dönüşüm Sempozyumu’nda sunulmuş bildirinin genişletilmiş halidir.

vadeli olarak iyileştirilmesini hedefleyen kentsel dönüşüm projeleri büyük önem kazanmıştır (Carmon,1997; Roberts, 2000).

### **Türkiye’de Kentsel Dönüşüm**

Türk kentlerindeki değişim ve dönüşüme bakıldığında 1950lerde başlayan hızlı bir kentleşme sürecinin ardından Avrupa ve Amerika kentlerinde gözlenen değişimlerin gerçekleştiği görülmektedir. Ancak Türkiye’de farklı süreçler eş zamanlı olarak da ortaya çıkabilmektedir. 1950li yıllarda sanayileşme ile birlikte hızlanan kentleşme süreci beraberinde özellikle yoğun göç alan Ankara, İstanbul, İzmir gibi kentlerin kontrolsüz bir biçimde büyümesini getirmiştir. Kentlerimizdeki kontrolsüz gelişimin önemli etkenlerinden biri de hızlı kentleşmeye cevap verecek yeterli konut sunumunun olmaması nedeni ile gelişen gecekondu alanları olmuştur. 1970lerde büyük Türk kentlerinde bir taraftan kentleşme devam ederken bir taraftan da uydu kentler oluşmaya başlamıştır. 1980lere gelindiğinde ise, kentleşme hızı azalırken kent merkezlerinin ve gecekondu alanlarının dönüşümü, sanayi alanlarının kent dışına çıkması gibi oluşumlar Türk kentlerinde de gözlemlenmeye başlamıştır.

Diğer ülke örneklerinde de olduğu gibi Türkiye’de de tarihi doku ve eski kent merkezleri önem taşımaktadır. Var olan tarihi yapıların korunarak yenilenmesi ve çoğu zaman da işlevlerinin değiştirilerek yeniden kullanımları bu alanlardaki dönüşüm projelerinin temelini oluşturmaktadır. Dönüşümün gerçekleştiği diğer bir alan da kent içindeki sanayi yapılarının yenilenerek ticari ve kültürel kullanımları ve kimi zaman da konut kullanımını barındırması söz konusudur. Diğer ülke örneklerinden farklı olarak Türkiye’de özellikle 1999 Marmara depreminden sonra deprem riski taşıyan yapılaşma alanlarının bu riske karşı önlemlerin alınarak dönüştürülmesi söz konusudur. Özellikle İstanbul’da bu doğrultuda yapılan dönüşüm projeleri bulunmaktadır.

Tüm bunların yanısıra Türkiye’de kentsel dönüşüm daha yoğun olarak gecekondu alanlarında gerçekleşmektedir. Gecekondu alanlarının dönüşüm sürecinde 1984 yılında çıkartılan 2981 sayılı “İmar Ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hak-

ında Kanun” başlıklı son af kanunu önemli bir rol oynamaktadır. Bu kanun ile gecekondu alanları için ıslah imar planı yapma imkanı ortaya çıkarken kentsel dönüşüm projelerinin de oluşması dolaylı olarak sağlamıştır. Ayrıca gecekondu alanlarında kat sayısının artmasını, gecekondu alanlarının alınıp satılmasını ve müteahhitlere verilmesini mümkün kılmıştır. Ancak bu kanunda gecekondu probleminin sadece mülkiyet ve tapu konularının yapılaşma kurallarına göre ele alınması ile çözülebileceği öngörüsünün bulunması ıslah İmar Planları ile gecekondu alanlarının ekonomik, sosyal, fiziksel ve çevresel yapısının uzun vadeli olarak iyileştirilmesini olanaklı kılmamaktadır. Uygulanan ıslah imar planları sonunda sadece fiziksel bir dönüşüm gerçekleşmekte kentsel dönüşümün temel hedeflerinden olan ekonomik, sosyal ve çevresel dönüşüm gerçekleştirilmemektedir.

1980lerin sonunda ıslah imar planlarının yanısıra dönüşüm projeleri de yerel yönetimlerin uygulamaları arasında yer almaya başlamıştır. Bu projelere ilk örnek Ankara Dikmen vadisindeki gecekondu alanı için hazırlanan Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesidir. Bu proje alanın ekonomik, fiziksel ve çevresel yapısının uzun vadeli olarak iyileştirilmesini hedefleyen kapsamlı bir kentsel dönüşüm projesi olarak tasarlanmıştır. Zaman içinde hem Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesinde hem de diğer kentsel dönüşüm projelerinde yerel yönetimlerin kentsel rantlardan yararlanma hedefi ön plana çıkarak kentsel dönüşümün sosyal ve fiziksel hedefleri göz ardı edilmeye başlanmıştır.

### **Yeni Yasal Düzenlemeler**

1980lerle birlikte kentlerin gündeminde önemli bir yer tutmaya başlayan kentsel dönüşüm projeleri yerel yönetimler için önemli bir araç olarak ortaya çıkmaktadır. Kentsel dönüşüm projeleri kentlerin çöküntü alanlarının iyileştirilmesi ve gecekondu alanlarının yerine daha sağlıklı yaşam çevreleri üretimin kolaylaştırılması için büyük önem taşımaktadır. Ancak ne yazık ki kentsel dönüşüm projeleri, dönüşüm alanlarının ekonomik, sosyal, fiziksel ve çevresel yapısının uzun vadeli olarak iyileştirilmesini hedeflemekten çok yerel yönetimler ve farklı çıkar grupları için bir gelir kaynağına dönüşmeye başlamıştır. Bu durum da kentsel dönüşüm projelerinde temel hedeften sap-

malara ve sağlıklı kentsel çevrelerin oluşumuna yol açmaktadır. Son yıllarda yoğun bir biçimde değişen yasal düzenlemeler de kentsel dönüşüm projelerinin ekonomik, sosyal, fiziksel ve çevresel yapının iyileştirilmesi hedefine ulaşılabilmesi için yetersiz kalmaktadır.

### **Yürürlükteki Yasalar**

Son iki yıl içinde gerçekleştirilen yeni yasal düzenlemelere 2004 yılında çıkartılan 5104 sayılı “Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu” ilk örnek olarak verilebilir. Bu kanunda amaç “...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 yükseltilmesidir.” şeklinde tanımlanmaktadır. Kentsel dönüşüm projelerinin temel hedefleri gözönünde bulundurulduğunda bu Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi’nin sadece fiziksel bir dönüşüm öngördüğü ortaya çıkmaktadır. Bu eksikliğin yanısıra, bir kentin belirli bir alanı için bir dönüşüm kanunu çıkartılması ile de kentlerin planlanması ve gelişimi açısından olumsuzluklar içeren parçacı yaklaşımların da önü açılmıştır.

2005 yılında çıkartılan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun kentsel dönüşüm ve gelişim alanları ile ilgili 73. maddesinde ise “...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... Bir yerin kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilân edilebilmesi için; o yerin belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması ve en az elli bin metrekare olması şarttır” ifadeleri yer almaktadır. Bu maddede kentsel dönüşüm projelerinin uygulanabileceği alanlar görece olarak kapsamlı bir şekilde tanımlanmış olsa da bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilebilmesi için sadece alan büyüklüğüne yönelik sayısal bir kısıtlama getirilmiştir. Bunun yanısıra, eskiyen kent kısımlarının hangi ölçülere göre kim tarafından

belirleneceği ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. 2004 yılında çıkartılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda ise Büyükşehir Belediyelerine de kentsel dönüşüm ve gelişim projelerini uygulama yetkisi verilmiştir.

2005 yılında yürürlüğe giren diğer bir kanun ise 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültür El Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun’dur. Bu kanunun amacı “...yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır.” Burada belirlenen amacın tarihi kent dokularını kapsayan kentsel dönüşüm projelerinin amaçları ile örtüştüğü görülmektedir. Ancak bu yasada da yıpranan ve özelliğini kaybetmiş kent bölgelerinin nasıl ve hangi ölçütlere göre belirleneceği açıklanmamaktadır. Bunun yanısıra bu yasa ile Kentsel Sit Alanı kararlarının ve koruma amaçlı imar planlarının bütünlüğünün bozulması da söz konusudur.

### **Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı**

Yukarıda tartışılan yasalara ek olarak halen üzerinde tartışılmakta olan Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı’nda da “...imar planı bulunsun veya bulunmasın kentsel ve kırsal tüm alanlarda bilim, teknik, sanat ve sağlık kurallarına uygun olarak, afetlere ve kentsel risklere duyarlı yaşam çevrelerinin oluşturulması için veya fiziki köhneme ve sosyal ve teknik altyapının yetersiz ve niteliksiz olduğu alanların iyileştirme, tasfiye, yenileme ve gelişimini sağlamak üzere dönüşüm alanlarının tespitine ve dönüşümün gerçekleştirilmesine dair her türlü iş ve işlemler ile ilke ve esasların” belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu yasada da dönüşüm alanının nasıl ve hangi ölçütlerle belirleneceği açık olmamakla birlikte sadece dönüşüm alanının büyüklüğü için bir alt değer belirlenmektedir. Bunun yanısıra tasarıda yer alan “Tasfiye, sağlıklılaştırma, gelişme ve yeni yatırım-

Son yıllarda çıkarılan çeşitli yasalarla da kentsel dönüşüm plan ve projeleri için yasal çerçeve oluşmaya başlamıştır. Ancak ne yazık ki ne çıkartılan yasalar ne de üzerinde tartışılmakta olan Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı kentsel dönüşüm sürecini kapsamlı bir şekilde içermektedir.

lar nedeniyle; dönüşüme konu alanın yetersiz olması halinde, dönüştürülecek bölge ile ilişkili bulunmak, aynı meclis kararında belirtilmek ve toplam alan beş hektardan az olmamak kaydıyla, birbirinden ayrı ve birden fazla alan, tek dönüşüm alanı olarak belirlenebilir.” ifadesi burada da bütüncül bir planlama yaklaşımının bulunmadığını göstermektedir. Ayrıca bu yasa tasarısına göre Dönüşüm alanları, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun çerçevesinde belirlenmiş olan yenileme alanlarını da kapsamı söz konusudur. Bu durumda aynı alan için iki farklı yasal düzenlemenin varlığı planlama sürecinde çok önemli bir çelişkiyi ortaya çıkartmaktadır.

Yasa tasarısında dönüşüm alanı sınırları içinde 12/10/2004 tarihinden önce yapıldığını belgeleyen gecekondü sahiplerine, ruhsatsız yapı sahiplerine ve ikamet edenlere de bedelini yirmi yılı aşmamak üzere borçlandırılmak kaydıyla yapılacak sosyal konutlardan veya yapılardan, bağımsız bölüm verilebileceği ifade edilmektedir. Bu durumda 1984 yılında çıkartılan 2981 sayılı yasa ile getirilen son gecekondü affı göz ardı edilerek yeni bir af gündeme gelmektedir. Günümüzde gecekondü artık bir barınma aracı olmaktan çok kentte yaşayanların belirli bir bölümü için yatırım aracı niteliği kazanmıştır. Böylesi yeni bir af, önümüzdeki yıllarda yatırım amaçlı olarak yeni gecekondü alanlarının ortaya çıkmasını teşvik ederek kentsel gelişimi olumsuz olarak etkileyecektir.

Bu yasa tasarısı ile ortaya çıkan bir problem de dönüşüm alanlarında yapılan planlarla üst ölçek planların uyumunun aranmaması, dönüşümün üst kademe planlarda revizyon veya değişiklik yapılmasını gerektirmesi halinde bu revizyonların üç aylık bir süre içerisinde gerçekleştirilmesi gerekliliğidir. Bu durumda söz konusu tasarının kanunlaşması halinde planlama sürecinde ölçekler arası bütünlük tamamen kaybolarak parçacı yaklaşımlar ön plana çıkacaktır.

## Sonuç

Son yirmi yılda Türk kentlerinde de diğer ülke kentlerinde olduğu gibi kentsel dönüşüm giderek önem kazanmıştır. Son yıllarda çıkartılan çeşitli yasalarla da kentsel dönüşüm plan ve projeleri için yasal çerçeve oluşmaya başlamıştır. Ancak ne yazık ki ne çıkartılan yasalar ne de üzerinde tartışılmakta olan Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı kentsel dönüşüm sürecini kapsamlı bir şekilde içermektedir. Alanların belirlenmesi ile ilgili kurallar ve ilkeler yetersiz kalmaktadır. Bunun yanısıra kentlerin gelişimi ve planlama sürecinde çok önemli olan planlama sürecinin bütünlüğü ve planlar arası bağlantılar hiçbir şekilde dikkate alınmayarak parçacı yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bu düzenlemelerin hiçbirinde olası bir dönüşümün gerekliliğini ve niteliği sorgulamayı, sürecini oluşturmayı sağlayacak yaklaşımlar bulunmamaktadır. Dönüşümün sosyal boyutları ve dönüşüm sürecine katılım ile ilgili olarak da herhangi bir düzenleme de getirilmemektedir. Dolayısıyla son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler ve gündemdeki yasa taslağının çöküntü alanlarında yaşanan kentsel problemleri kapsamlı bir yaklaşımla ele alması, alanın ekonomik, sosyal, fiziksel ve çevresel yapısının uzun vadeli olarak iyileştirilmesini hedeflemesi beklenen kentsel dönüşüm projelerinin oluşturulması için gerekli yasal çerçeveyi oluşturmakta yetersiz kaldığı ve birçok olumsuzluk taşıdığı görülmektedir.

## Kaynakça

- Carmon, N. (1997), “Neighborhood Regeneration: The State of the Art” *Journal of Planning Education and Research* Cilt 17, ss.131-144
- Roberts P. (2000), “The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration” P. Roberts ve H. Sykes, *Urban Regeneration: A Handbook*. London, Sage
- <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1225.pdf>