

# KAMU YÖNETİMİ VE YEREL YÖNETİMLER GÜNDEMİ

## *Public Administration and Local Government Agenda*

### KENTSEL DÖNÜŞÜM PROJELERİNİN HUKUKİ ALT YAPISI VE SOSYAL SORUMLULUK ÇERÇEVESİNDE BELEDİYELERİN ROLÜ

Mustafa GÖRÜN

Mustafa KARA

**Y**erel yönetimler yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, topluma karşı sorumlulukları olan kamu kurumlarıdır. Hızla artan kentsel hizmet talepleri kıt kamu kaynaklarının çok daha etkin kullanılmasını gerektirmekte ve yerel yönetimleri yönetim anlayışlarında bazı değişiklikler yapmaya zorlamaktadır. Yönetim anlayışlarındaki en önemli değişiklik ise<sup>1</sup>, dışa açık ve çevresel gelişmelere duyarlı olunması, kamu politikalarının belde halkının ihtiyaçları doğrultusunda oluşturulması, kısaca sosyal sorumluluk bilincinin ön plana alınması şeklinde ifade edilmektedir.

Günümüzde aşırı nüfus yığılmaları, ekonomik şartlar, sosyal bilinçsizlik, koşulsuz ve yanlış yer seçimi tercihleri, arz-talep eğilimleri gibi çeşitli nedenlere bağlı

<sup>1</sup> Yüksel, Özge vd. (2007), "Metropolitan Alanda Bir Kentsel Dönüşüm İncelemesi: Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi", 25-26 Ekim 2007-İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı, Cenker Matbaacılık Ambalaj San. Ve Tic.Ltd.Şti., İstanbul, ss. 449-454.

olarak kentlerde çöküş süreci yaşamaktadır. Dünyada olduğu gibi, ülkemizde de kuvvetle hissedilen bu çöküş, ilgili çevreleri bu çöküntüyü ortadan kaldıracak çözüm arayışlarına yöneltmiştir. Kentsel yenileme kavramı, işte bu arayışların bir sonucu, bir çözüm yolu olarak ortaya atılmıştır<sup>2</sup>.

Sosyal sorumluluk konusundaki çalışmalar incelendiğinde kavramın ilk olarak kurumsal sosyal sorumluluk olarak işletmecilik alanında kullanıldığı görülmektedir. Bu kapsamda, kurumsal sosyal sorumluluk en genel tanımıyla, toplumun bir parçası olan kurumların amaçlarını gerçekleştirirken, etik değerlere bağlı kalmaları ve kaynaklarını içinde buldukları toplumu geliştirmek için kullanmalarındır<sup>3</sup>. Kamu yönetimi açısından sosyal sorumluluk; halk adına hareket eden kamu çalışanlarının, aldıkları her kararda, halkın büyük çoğunluğunun tatminini sağlayıcı bir genel sorumluluk taşımalarını ifade etmektedir<sup>4</sup>.

Yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi olan ülkemiz yerel yönetimleri yasal ve idari düzenlemeler ve mali imkanlarına bağlı olarak zaman zaman değişmekle birlikte, sosyal politika alanında çeşitli görevler üstlenmiştir. 1980'lerden itibaren etkisini artıran yeni liberal politikalar küreselleşme ile birlikte kamu yönetimi ve yerel yönetimleri etkilemeye ve dönüştürmeye başlamıştır. Kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformları kapsamında ülkemiz merkezi ve yerel yönetim sistemlerinde de önemli değişiklikler yapılmaktadır. Reform, dört ana bölümden oluşmaktadır: a) Etkinliği artırmak, b) İyi yönetişi kurmak ve idari kapasiteyi güçlendirmek, c) Bütçe yönetiminde disiplini sağlamak, d) Şeffaflık ve hesap verebilirliği güçlendirmek Bu çerçevede 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTK)'nda, merkezi yönetimin sorumlulukları adalet, güvenlik, ulusal savunma ve maliye gibi temel kamusal hizmet alanlarıyla sınırlanırken, yerel yönetim organlarının görev alanları önemli ölçüde genişletilmekte ve bu birimler yerel düzeyde genel görevli hale getirilmektedir. Ayrıca, yetki, görev ve sorumluluklar açısından merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yaşanan bu yeniden yapılandırma, kamusal hizmetlerin hemen hemen tümünün ulusal-uluslararası piyasa koşullarında ve ulusal-uluslararası piyasa aktörlerine sundurulmasının da yolu açılmaktadır. KYTK, IMF odaklı istikrar programının bir parçası olarak, ekonomik-mali sistemin küresel piyasalara entegrasyonundan sonra, Türkiye'nin siyasal yönetsel sistemini küresel karar merkezlerine entegre etmenin aracı olarak değerlendirilmektedir<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Çakılcıoğlu, Mehmet ve Ömer F. Cebeci (2003), Kentin Çöküntü Alanlarında Uygulamada Yetersiz Kalan İmar Planlarının Yerine Alternatif Planlama Süreçler", <http://www.kentli.org/makale/donusum.htm>, (Erişim, 17.03.2008).

<sup>3</sup> Şimşek, M. Şerif vd. (2005), Davranış Bilimlerine Giriş ve Örgütlerde Davranış, Adım Matbaacılık, 4. Basım, Konya, ss.378; Aktan, C. Coşkun ve İstiklal Y. Vural (2007), "Kurumsal Sosyal Sorumluluk: Uluslar arası Kuruluşlar ve Hükümet Dışı Organizasyonlar Tarafından Sürdürülen Başlıca Girişimler", *Çimento İşveren*, Mayıs, ss. 4-21; Argüden, Yılmaz (2002), Kurumsal Sosyal Sorumluluk, ARGE Danışmanlık Yayınları No: 03, 1. Basım, İstanbul, s. 9.

<sup>4</sup> Yüksel, Özge vd. (2007).

<sup>5</sup> Güler, A. Birgül (2005), "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu", Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, 1. Basım, Ankara, ss.171; Gül, Hüseyin (2005) "Kamu yönetimi Temel Kanun Tasarısına Ademi Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış", H. Özgür ve M. Kösecik (editörler); Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, 1. Basım, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, ss. 39-56.

Kamu yönetimi ve yerel yönetimler reformları kapsamında yasalaşan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun<sup>6</sup> üçüncü bölümü "belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları" başlığını taşımakta olup, 14. maddede belediyelerin görev ve sorumlulukları düzenlenmektedir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde belediyelerin görevleri 82. madde ile sayılıp sınırlandırılmışken<sup>7</sup>, yeni yasada "Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır" denilmek suretiyle, belediyelere geniş bir faaliyet alanı tanımlanmıştır. Yani, belediyeler diğer kamu kurum ve kuruluşlarına açıkça terk edilmemiş görevler konusunda doğrudan hareket edebileceklerdir.

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeleri genel yetkili hale getirmekle birlikte, belediyelerle ilgili bazı hizmet türlerini sayma ihtiyacı duymuştur. Bunlar da zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak ikiye ayrılmaktadır. Belediyelerin zorunlu, emredici nitelikteki görevleri maddenin "a" fıkrasında, "İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar (md. 14/a)" şeklinde sıralanmıştır.

Belediyelerin isteğe bağlı görevleri ise "b" fıkrasında "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir" şeklinde sıralanmıştır. Ayrıca, belediye hizmetlerinin, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı, hizmet sunumunda özürsüz, yaşlı, düşkün ve dar gelirliilerin durumuna uygun yöntemler uygulanacağı da belirtilmiştir (md. 14/b).

5393 sayılı Kanunun 69. maddesinde, "Belediye; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde, özel kanunlarına göre korunması gerekli yerler ile tarım arazileri hariç imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahiptir"

<sup>6</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, R.G: 13/07/2005/25874.

<sup>7</sup> 1580 Sayılı Belediye Kanunu, R.G: 14/04/1930/1471.

denilmek suretiyle belediyelerin arsa ve konut üretimi konusundaki sosyal sorumlulukları belirtilmiştir (md. 69).

Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler mahalli düzeydeki sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve sınırları içindeki vatandaşların refahının artırılmasında etkin kuruluşlar haline getirilmiştir. Öyle ki çevre ve çevre sağlığı, kültür ve sanat etkinliklerinin yanı sıra, belediyeler konut ihtiyacının karşılanması, sosyal hizmetlerin sunulması, sosyal yardımlar, işsizliği azaltmak amacıyla meslek ve beceri faaliyetlerinin düzenlenmesi, kadın ve çocuk koruma evleri açılması gibi sosyal sorumlulukları karşılamakla görevlendirilmişlerdir<sup>8</sup>.

Kentsel dönüşüm, kentin içinde veya yakınında bulunan yapısal veya yapısal olmayan çevrenin, öncelikle fiziksel ve sonra da ekonomik ve sosyal değişimini içeren genel bir kavramdır. Kentsel Dönüşüm, bir kentin dokusunu bozan, ekonomik ömrünü doldurmuş bulunan kent kısımlarının, gerekli kentsel ve sosyal donatı hizmetleri getirilerek ve tüm doğal afet riskleri de bertaraf edilecek şekilde, sağlıklı ve modern standartlarda yeniden planlanması ve yapılandırılmasıdır. Kentsel Dönüşüm uygulamaları bütünleşmiş ve kapsamlı bir örgütlenme- planlama- projelendirme ve yönetim sürecini gerekli kılmaktadır. Kentsel dönüşüm genel olarak iki şekilde gerçekleşmektedir. İlk olarak kentlerin alansal büyümesi sonucu kent çeperlerinde bulunan kırsal toprakların kentsel arazi kullanımına açılması, ikinci olarak da kentin tamamının yada küçük bir parçasının/parçalarının biçimsel değişimi ile gerçekleşmektedir. Kentsel dönüşümün kökeninde sosyal, ekonomik ve politik değişim süreçlerinin baskısı ile kentsel alanda gerçekleştirilen her dönüşümün yeni dönüşümleri tetiklemesi bulunmaktadır. Kentsel dönüşüm projeleri ile, kentsel deformasyona uğramış bölgeleri fiziksel olarak rehabilite etmek ve buna bağlı olarak bölgede sosyal ve ekonomik gelişim sağlamak hedeflenmektedir<sup>9</sup>. Kentsel dönüşüm/yenileme eylemlerinin türleri ise, (a) Yeniden canlanma/canlandırma Revival - Revitalization, (b) Yenileme/yenilenme Renewal - Renovation, (c) Yeniden oluşum Regeneration, (d) Soylulaştırma Gentrification, (e) Eski haline getirme Rehabilitation şeklinde sıralanmaktadır<sup>10</sup>.

Türkiye’de, kentsel dönüşüm projeleri 1999 Marmara depreminden sonra yoğun bir şekilde gündeme gelmeye başlamıştır. 2003 yılından itibaren gerçekleştirilen yasal düzenlemeler çerçevesinde, TOKİ dönüşüm projelerinde yetkilendirilmiş olup ülke çapında dönüşüme ve yenilemeye ihtiyaç duyulan kent bölümlerinin yeni bir planlama düzeni içinde sağlıklı yapılaşması için yerel yönetimler ile iş birliği halinde gecekondü dönüşüm ve kentsel yenileme projelerini hayata geçirmektedir. Bu dönemde hazırlanan ve Türkiye’deki kentsel dönüşüm/yenilemenin hukuki yapısını oluşturan başlıca düzenlemeler şunlardır:

<sup>8</sup> Ersöz, Y. Halis (2007), “5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyelerin Sosyal Politika Alanındaki Deneyimleri”, *Sosyal Siyaset Konferansları Kitap 50*, ss. 133-153 [http://www.calisma.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1843&Itemid=59](http://www.calisma.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1843&Itemid=59) (Erişim, 25.03.2008).

<sup>9</sup> T.C. İller Bankası (2006), İller Bankası Stratejik Planı (2006-2010), [http://www.sp.gov.tr/documents/Ilbank\\_SP.pdf](http://www.sp.gov.tr/documents/Ilbank_SP.pdf), (Erişim, 15.02.2008).

<sup>10</sup> Özden, P. Pelin (2001), “Kentsel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği”, <http://www.istanbul.edu.tr/siyasal/dergi/sayi23-24/20.htm>, (Erişim, 17.03.2008).

04/03/2004 tarih ve 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu<sup>11</sup>: Kanunun 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 belirlenmiştir (md. 1).

Plan ve ruhsata ilişkin konularda ilçe belediyeleri ve diğer kamu kuruluşlarına ait olan, her ölçek ve nitelikteki imar plânları, parselasyon plânları vb. imar uygulamalarına dair izin ve yetkilerin Proje alan sınırları içinde kalan bölgede Belediyeye ait olduğu, belediyece hazırlanacak 1/5000'lik nazım imar plânlarının Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından onanarak yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Ayrıca, Proje sınırları içindeki tüm gayrimenkullerin de Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce mevzuata uygun olarak yapılmış ve onaylanmış herhangi bir ölçek ve türdeki imar planı kapsamında kalsalar dahi, bu kanuna göre yapılacak plan hükümlerine tabi olacağı belirtilmektedir. Proje alan sınırları içinde kalan bölgede, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yapılmış olan plânların uygulanmasının Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren durdurulacağı belirtilerek, bu plânların kısmen veya tamamen uygulanmaya devam edilmesi ya da bu Kanuna göre yeniden yapılması hususunda Belediye yetkili kılınmıştır.

Proje uygulamasının tamamlanmasından sonra, Belediyenin bu Kanundan kaynaklanan yetkilerinin ilgili mevzuatına göre ilçe belediyeleri ve diğer kamu kuruluşlarına devredileceği belirtilmektedir (md. 4).

Proje yönetiminin, Belediye ve İdare tarafından, Bakanlıkça tespit edilecek görev dağılımına göre yapılacağı veya yaptırılacağı belirtilmektedir. Projedeki müşavirlik ve kontrollük hizmetlerinin İdare ve Belediye tarafından özel hukuk hükümlerine göre kurulacak veya iştirak edilecek şirket tarafından bedeli karşılığında yürütüleceği de belirtilmiştir (md. 6).

16/06/2005 tarih ve 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun<sup>12</sup>: Bu kanunun amacı, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince, 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 kullanılması olarak belirlenmiştir (md. 1).

Kanuna göre yenileme alanları, il özel idarelerinde il genel meclisi, belediyelerde belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile belirlenir. İl özel idaresinde il genel meclisince, büyükşehirler dışındaki belediyelerde belediye meclisince alınan kararlar Bakanlar Kuruluna sunulur. Büyükşehirlerde ise ilçe ve ilk

<sup>11</sup> 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi, R.G: 12/03/2004/25400.

<sup>12</sup> 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, R.G: 05/07/2005/25866.

kademe belediye meclislerince alınan bu kararlar, büyükşehir belediye meclisince onaylanması halinde Bakanlar Kuruluna sunulur. Bakanlar Kurulu projenin uygulanıp uygulanmamasına üç ay içinde karar verir. Belirlenen alan sınırları içindeki tüm taşınmazlar, belediyece ve il özel idaresince hazırlanacak yenileme projelerinin kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurulunca karara bağlanmasını müteakip bu Kanuna göre yapılacak yenileme projesi hükümlerine tâbi olurlar. Büyükşehir belediye sınırları içinde büyükşehir belediyelerinin yapacaklarının dışında kalan yenileme projeleri, ilçe ve ilk kademe belediyelerince hazırlanması ve meclislerinde kabulünden sonra büyükşehir belediye başkanınca onaylanarak yürürlüğe girer. Buna göre kamulaştırma ve uygulama yapılır (md. 2).

Kanuna göre yenileme alanlarında il özel idaresi ve belediye tarafından hazırlanan veya hazırlatılan yenileme projeleri ve uygulamaları ilgili il özel idareleri ve belediyeler eliyle yapılır veya kamu kurum ve kuruluşları veya gerçek ve özel hukuk tüzel kişilerine yaptırılarak uygulanır. Bu alanlarda Toplu Konut İdaresi ile ortak uygulama yapılabileceği gibi, Toplu Konut İdaresine de uygulama yaptırılabilceği hükmü getirilmiştir (md. 3).

*03/07/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı ile ilgili 73. maddesi:* Kentlerin gelişimine uygun olarak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek konusunda, Belediyelerin yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesinde düzenlenmiştir.

Bu maddeye göre, 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 uygulayabilecektir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine konu olacak alanlar, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilân edilecektir. Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili resim ve harçların dörtte biri alınacaktır.

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 şart koşulmuştur.

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esas olduğu belirtilerek, kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında bulunan mülk sahipleri tarafından açılacak davalar, mahkemelerde öncelikle görüşülerek karara bağlanacağı ifade edilmektedir.

Yine, Belediye Kanunu'nun 69. maddesinde; yerel yönetimlere, düzenli kentleşmeyi sağlamak için ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler geliştirmek yetkisi verilmiştir.

*22/06/2006 tarihli Dönüşüm Alanları Hakkında Kanunu Tasarısı*<sup>13</sup>: İmar planı kapsamında kalsın veya kalmayın, kentsel veya kırsal alanlarda, kamu yararı ve sosyal adalet gözetilerek, kentsel standartlara, bilim, teknik, sanat ve sağlık kurallarına uygun,

<sup>13</sup> Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı, [http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanun\\_tasarilari/101-1054%20son.doc](http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/kanun_tasarilari/101-1054%20son.doc), (Erişim, 22.03.2008).

doğal, tarihi, kültürel çevre ve ekosistemleri koruyan, yaşatan ve geliştiren, afetlere duyarlı, sürdürülebilir gelişme ve ekonomik kalkınma hedeflerine uygun yaşam çevrelerinin oluşturulması için iyileştirme, tasfiye ve yenileme ilke ve esasların belirlenmesi amaçlanmaktadır (md. 1).

Kanun Tasarısı ile Türk Silahlı Kuvvetlerine ait harekât, eğitim ve savunma amaçlı kullanılan alanlar kapsam dışında kalmak üzere, dönüşüm alanı olarak belirlenen sınırlar içerisinde kalan tüm arsa ve araziler ile bunların üzerinde bulunan her türlü yapı kapsama alınmakta, dönüşüm alanına ilişkin imar planlarının hazırlanması, arsa ve arazi düzenleme işlemlerinin yapılması, iyileştirme, yenileme, tasfiye işlemleri ile trampa ve mülkiyetin el değiştirmesi de dahil olmak üzere yapılacak iş ve işlemler düzenlenmektedir (md. 2).

Kentsel, doğal ve teknolojik afet tehlikesine ve risklerine maruz alanların, sosyal, ekonomik veya fiziki köhneme alanlarının, doğal, kültürel ve tarihi özellikleri nedeniyle korunması gereken çevre ve ekosistemlerin, mevcut sosyal ve teknik altyapının yetersiz ve niteliksiz olduğu yerlerin, yerleşme ve yapılaşma sorunlarının sürdürülebilir gelişme ilkesi çerçevesinde çözümü, bu alanların korunması, yaşatılması ve geliştirilmesi amacıyla bu alanların dönüşüm alanı ilan edilmek suretiyle tasfiye, iyileştirme ve yenilemeye konu edilebileceği belirtilmiştir. Bu alanların parçacı yaklaşımlar yerine bütünsel bir yaklaşımla ele alınabilmesi için, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73 üncü maddesi hükmüne de paralellik sağlanarak en az beş hektarlık bir alanı kapsamı zorunluluğu getirilmiştir. Kanunla dönüşüm alanı sınırlarının idare meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile tespit olunacağı belirtilmiştir. Meclis kararı ile belirlenen dönüşüm alanı sınırlarının toplumsal katılımı sağlamak adına askıya çıkarılmak suretiyle ilan edilmesi, otuz günlük askı süresi içinde dönüşüm alanı sınırlarına ve dönüşüm alanı kararına itiraz edilebilmesi öngörülürken, itirazların yine idare meclisi tarafından görüşülüp kesin karara bağlanması gereği belirtilmiştir. Kesin karara bağlanan dönüşüm alanlarının idarece ayrıca kamuoyuna duyurulması da zorunluluk olarak getirilmiştir (md. 5).

İdare meclisince belirlenen dönüşüm alanı kararının kesinleşmesi ile birlikte dönüşüm kararının gerektirdiği uygulamaların daha kolay ve daha sorunsuz ve ilgililer lehine ilave yeni haklar ortaya çıkmadan yapılabilmesini temin için bu alan içerisindeki bütün plan, plan değişikliği ve plan revizyonu onamaları, parselasyon planı, ifraz, tevhit, yapı ruhsatı ve yapı kullanma izin belgesi düzenlenmesi, kat irtifakı ve kat mülkiyeti tesisine ilişkin işlemler ve bölge kararının onayından evvel ruhsata bağlanmış olanlar da dahil bütün yapım faaliyetleri durdurulmaktadır. İnşai faaliyeti tamamlanmış mevcut yapıların kısmen veya tamamen geçici olarak kullanılmasına ilişkin karar alınması sürecinde idare yetkili kılınmaktadır.

12/10/2004 tarihinden önce yapıldığı belgeleyen gecekonduların sahipleri, ruhsatsız yapı sahipleri ile bu yapılarda ikamet edenlerin dönüşüm alanı içerisinde yapılacak sosyal konutlardan bedelini ödemek suretiyle öncelikle yararlanmaları öngörülürken, hem gecekonduların tasfiyesi hem de kişilerin barınma ihtiyaçlarının karşılanması sağlanmaktadır. Kişilerin mağduriyetine sebep olunmaması açısından, idare dönüşüm alanı kararının kesinleşmesinden itibaren üç yıl içinde bu Kanunun amaçlarını gerçekleştirmek üzere dönüşüm amaçlı imar planı ve parselasyon planı işlemlerinin tamamlanmasından sorumlu tutulmaktadır. Ayrıca üst ölçekli planlarda

dönüşüm kararı kapsamında revizyon veya değişiklik öngörülmesi halinde bunlara ilişkin işlemlerinde kanunla belirlenen süre içinde tamamlanması öngörülmekte, il çevre düzeni planında değişiklik gerekmesi halinde dönüşüm alanı ile sınırlı olmak üzere, büyükşehir veya il belediyesince veya il özel idaresince değiştirileceği belirtilmektedir.

Dönüşüm alanı olarak belirlenen alanlarda planlama çalışmalarına ivedilikle başlanabilmesi için planlama alanına ilişkin görüşleri istenilen kurumların görev, yetki ve çalışma konuları kapsamındaki verileri kanunla belirlenen süre içerisinde vermeleri zorunluluğu getirilmektedir.

Dönüşüm alanına ilişkin imar planının, dönüşüm ve ayrı olarak belirlenmişse gelişim alanını da kapsayacak şekilde alanın özellikleri ve koruma-kullanma dengeleri gözetilerek, anlaşmaların yapılmasına esas projeler ile kentsel tasarım ve çevre düzenleme projeleri de dahil olmak üzere dönüşüm alanı bütününde hazırlanması ve plan ve projelerin finansmanının nasıl sağlanacağı, uygulama etap ve programlarının ne şekilde olacağını da içerecek şekilde imar programına dayalı olarak hazırlanacağı belirtilmektedir (md. 6). Yıldırım<sup>14</sup> kentsel dönüşüm alanına ilişkin hukuki yapı ile ilgili olarak şöyle bir sınıflandırma yapmaktadır:

- Noktasal bir alanda yapılacak uygulamalara ilişkin kanun (5104),
- Sit alanlarında yapılacak uygulamalara ilişkin kanun (5366),
- Belediye ve mücavir alanında olmak, beş hektardan az olmamak üzere yapılacak uygulamalara ilişkin kanun maddesi (5393/73),
- Yasalaşması halinde her yerde (kentsel/kırsal alanlarda) yapılacak uygulamalara ilişkin olarak (Kentsel Dönüşüm Kanunu Tasarısı).

Hükümet tarafından hukuki alt yapısı tamamlanmak üzere olan kentsel dönüşüm politikasının uygulamaya konulması durumunda, kentlerdeki çöküntü alanlarının sosyal ve fiziki yönden ıslahının sağlanması beklenmektedir. Ancak, kentsel dönüşüm projelerinin uygulanması sonucunda ortaya çıkacak siyasi ve ekonomik rantın paylaşımı konusunda ciddi tartışmalar devam etmektedir. Bilim ve siyaset dünyasından bazı aktörler, belediyeler ve TOKİ tarafından birlikte yürütülmekte olan kentsel dönüşüm projelerine karşı çıkmaktadırlar. Hükümetin kentsel dönüşüm politikalarına karşı olan siyasi aktörlerin eleştirilerini yoğunlaştırdıkları noktalar şunlardır<sup>15</sup>:

**Kapsayıcılık ve Katılımın Olmaması:** “Değerli arkadaşlarım, dönüşüm projeleri, hepimizin ve gelecek kuşaklarımızın yaşamını, diğer yandan kentlerimizin geleceğini çok yakından ilgilendiren ve yön veren projelerdir. Bundan dolayıdır ki, bu tür projelere yönelik yasal düzenlemelerin, ülke bütünlüğünü kapsayacak biçimde ilgili kurum ve kuruluşların, üniversitelerin, sivil toplum örgütlerinin, meslek odalarının görüşleri alınarak hazırlanmasında sayısız yararlar olacağı tartışılmazdır. Bu tür parçacı bir anlayışla, kişilere bağlı, o kişinin bilgi, görgü, eğitimi, yaşam tarzı ve kültürüne yönelik bir anlayışla kentlerin geleceğine yön veren yasaların çıkarılması doğru bir yöntem değildir<sup>16</sup>”. Kamu Sektörünün İstismarı: “Önce Belediye Kanunu’nda yapılan bir hükümle, daha sonra da yeni bir yasa çıkartarak, kamu arazilerine ve özel arazilere

<sup>14</sup>Yıldırım, Kamuran (2008), “Kentsel Dönüşüm ve Kentsel Yenilemede İki Kanun, Bir Kanun Maddesi ve Bir Kanun Tasarısı”, <http://www.yerelsiyaset.com/pdf/subat2008/15.pdf>, (Erişim, 16.03.2008).

<sup>15</sup> 2006 yılı 22. dönem TBMM Tutanakları.

<sup>16</sup> Karademir, Erdal (2006a), TBMM Genel Kurul Tutanağı 22. Dönem 4. Yasama Yılı 84. Birleşim 05/Nisan /2006 Çarşamba, ss. 30-32.



el konulmasına ve bunlarda, proje yapılarak, hem kentin bazı ihtiyaçlarının karşılanmasını, ama hem de büyük ölçüde rantlar sağlanmasına imkân tanımış bulunuyoruz, Kentsel Dönüşüm Yasası'yla. Bu yetmiyor, dönüşüm alanları kanunu teklifi ortaya çıkıyor. Her türlü sınırları kaldıran bir teklif bu ve imar planı bulunsun-bulunmasın, kentsel ve kırsal alanlarda bütün arazilere ve taşınmazlara el konulmasına ve geliri ileriye dönük rant dağıtımını amaçlayan birtakım değişiklikler yapılmasını mümkün kılıyor. Henüz ortalarda dolaşmayan, ama, gizli olarak hazırlanmakta olan bir de taslak var. Bu, durumu daha da serbestleştiriyor, daha doğrusu, kamu sektörünün istismarını daha da genişletiyor<sup>17</sup>". Kentsel konularda çalışmalar yürüten, önde gelen sivil toplum kuruluşları ve araştırmacıların hükümetin kentsel dönüşüm politikası konusundaki belli başlı eleştirilerini aşağıdaki gibi özetleyebiliriz<sup>18</sup>:

- Yaşayanların tasfiyesini ve mülklerin hızla el değiştirmesini öngören bu yaklaşım, ayrıca yerel yağma güçlerinin de katılımıyla yeni bir yoksullaşma-zenginleşme biçiminin de kaynağı haline getirilmek istenmektedir.
- Tasarı, kentlerimizin (ülkemizin) değerlerinin yok olmasına, yabancılaştırılmasına neden olabilecek bir varlıksızlaştırma süreci öngörmektedir.
- Tasarı ile dönüşüm alanlarını belirleme yetkisi yerel yönetimlere verilmiştir (md. 3). Ancak, bu sürecin nasıl işleyeceği açıkça belirtilmemiştir. Yani yerel yönetimlerin bunları kendi personeline mi yoksa ihale ederek mi hazırlatacağı kendilerine bırakılmıştır. Ayrıca hazırlanan proje başka hiçbir makamın onayına gerek kalmadan, il özel idaresi ya da belediye meclisince kabul edilerek onay süreci tamamlanmış olacaktır.
- Kentsel arazilerin ve yapıların 'kullanım değerleri' yerine 'değişim değerleri'ni temel alan bu politikalar, daha çok kazanç sağlayacak ve rant getirecek 'prestijli' projelerin uygulanmasını hedeflemektedir.
- Yerel yönetimler tarafından özellikle tarihi kent merkezlerine ve yasadışı yapılaşmış konut bölgelerine yönelik olarak başlatılan kentsel müdahaleleri, planlama disiplininin temel ilkelerinin göz ardı edildiği yasalar üzerinden gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimler; üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve meslek odalarının eleştirilerini dikkate almadan, hazırlama ve onay süreçlerinde tek yetkili oldukları planları/projeleri acil olarak hayata

<sup>17</sup> Keleş, Birgen (2006), TBMM Genel Kurul Tutanağı 22. Dönem 5. Yasama Yılı 42. Birleşim 24/Aralık /2006 Pazar sayfa: 138.

<sup>18</sup> TMMOB Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (2007), TMMOB Mimarlar Odası Basın Açıklaması, <http://www.izmimod.org.tr/index.php?sayfa=290107&bolum=haber&kat=dev>, (Erişim, 15.02.2008);

TEKNİKGÜÇ (2006), "Yeni Bir Talan Hikayesi: Kentsel Dönüşüm", TMMOB Mimarlar Odası Yayını, Sayı 164, ss. 4-5, <http://www.e-kutuphane.imo.org.tr/pdf/9877.pdf>, (Erişim, 21.03.2008); KUYUCU, Tuna (2008), "Bir Paradoks Olarak Türkiyede Kentsel Dönüşüm ve Toplu Konut Politikaları", <http://www.gundelik.net/2008/01/08/bir-paradoks-olarak-turkiyede-kentsel-donusum-ve-toplulukonutpolitikaları/>, (Erişim, 15.02.2008).

geçirmektedirler. Bunu yaparken de yaşayanları dışlamakta, görmezden gelmekte ve onların rızalarını aramamaktadırlar.

- Yerel yönetimler, toplumun en fazla dışlanmışlık sorunuyla karşı karşıya olan gruplarını hedef almakta, örgütlenemeyen ve örgütlenemediği için de hakkını arayamayan insanlar üzerinde baskıcı bir anlayışla müdahalelerini gerçekleştirmektedirler. Bu kişilerin, yakın gelecekte kentin çeperlerinde kurulmakta olan toplu konut adacıklarına taşınmaları halinde, bu yeni yaşama alanlarında toplumsal uyum sorunları ve yeni yoksulluk süreçleriyle karşılaşmaları kaçınılmazdır.
- Bu projelerde anahtar kurum olan TOKİ finansman, arazi sunumları ve altyapı yatırımları sağlamakta ve bazı inşaatları yürütmektedir. Yani TOKİ bir sosyal politika uygulaması başlattığını açıklamaktadır. Ancak dönüşüm projeleri, enformel konut alanlarında tutunmaya çalışan yoksul kesimlere erişebilir ve yaşanabilir konut sunmak yerine mülkiyet statüsü üzerinden hareket eden yalnızca ‘fiziksel iyileştirme’ye odaklanan projelerdir ve dolayısıyla varolan eşitsizlikleri perçinlemektedir. Yoksullar rantı yükselen bölgelerden uzaklaştırılmakta ve bu bölgeler prestijli konut alanları, iş merkezleri ve turizm bölgelerine dönüştürülmektedir.
- TOKİ piyasa dinamiklerine alternatif geliştirmek yerine bu dinamiklerin kamu kaynaklarıyla önlerini açmakta, rantın çapını büyütecek projeler gerçekleştirmektedir. Neoliberal prensipleri temel alan bir şehri pazarlama/satma stratejisi devlet eliyle yürütülmektedir.
- Bunların dışında tasarıya: “a) İmar suçları akladığı, b) Kamusal denetimi kaldırdığı, c) Yetkilerin keyfi kullanımına olanak sağladığı, d) Bilime ve kamu yararına aykırı kullanım kararlarını artırdığı, e) Yerel demokrasi adına çıkar kollamayı artırdığı, f) Halka ait kamusal gücün özel girişime devredildiği, g) Yatırımcılara ayrıcalıklı teşvik öngördüğü, h) Kentsel dönüşümü her soruna çözüm olarak öngördüğü” yönünde çeşitli eleştiriler yöneltilmektedir.

Tüm bu eleştirilere karşın, ortaklık ve işbirliği unsurlarının teşvik edilerek kentsel yenilenenin başarılı bir şekilde sonuçlanması için kent politikasına yeni unsurlar eklenmektedir. Yerel yönetimin geleneksel şekilleri ile hiyerarşik ve merkezi bir yapıya sahip karar verme mekanizmaları daha az hiyerarşik ve kentsel yönetime çoklu katılımı özendiren bir yapıya dönüşmektedir<sup>19</sup>. Planlama aşamasında özel sektörün sınırlı da olsa katılımcılığı ekonomik anlamda şehri daha da ileriye götürebilir. Kamu-özel sektör iş ortaklıkları sayesinde dönüşüm projeleri kar eden girişimlere, yerel yönetimler ise karımı özel sektörle ve vergi mükellefi halkıyla paylaşan kurumlara dönüştürülebilir. Kamu kurumlarının asıl amacı kar değil, sosyal sorumluluklardır. Ancak sosyal sorumlulukları akılcı yöntemlerle çözümlenmek, halkın vergileriyle halka rağmen değil; özel sektörle ve halkla beraber hareket etmek kalkınma adına atılacak

<sup>19</sup> Özçevik, Özlem vd., (2007), “Sürdürülebilir Kentsel Dönüşüm İçin Toplumsal ve Kurumsal Gelişim Programı, 25-26 Ekim 2007-İstanbul: İTÜ Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, 12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı, Cenkler Matbaacılık Ambalaj San. Ve Tic.Ltd.Şti., İstanbul, ss. 423-433.

doğru bir adımdır. Kamu-özel sektör iş ortaklıkları ile kentsel dönüşüm projelerinde devletin yükü azalacak, özel sektör girişimcileri sayesinde işler daha hızlı ilerleyecek, rekabet kaliteyi getirecek, gayrimenkul profesyonellerinin desteği ile planlanan kentler yeni katma değerler yaratabilecektir. Bu da kalkınmaya, dolayısıyla halka yansiyacaktır. Şehirlere sadece mimari açıdan bakmak, ekonomik fırsatları göz ardı etmek önemli fırsatların kaçırılmasına yol açacaktır<sup>20</sup>. Bu bağlamda, kentsel dönüşüm ve yenileme gibi kavramlara sadece fiziki bir olgu olarak bakmak yerine, bu olgunun sosyal ekonomik ve ekolojik boyutlarına da dikkat etmek gerekmektedir. Geniş kesimlerce tartışılarak, mutlak uzlaşa sağlanmadan uygulanmaya başlanan projelerin beraberinde yeni sorunlar getireceği unutulmamalıdır. Kentsel dönüşüm projelerinin, amacından ve niteliğinden ödün vermeyecek şekilde, finansman sorununu da kendi içinde çözecek organizasyonları da kapsayacak bir biçimde bütüncül olarak ele alınması gerekmektedir<sup>21</sup>.

### Genel Değerlendirme

Kentlerdeki bilinçsiz, plansız ve yanlış uygulamaların yol açtığı çarpık kentleşmenin önüne geçilmesi, ortaya çıkan çöküntü alanlarının ıslah edilerek kente kazandırılması ve yerel halka kaliteli ve sağlıklı konut sağlanması konusunda belediyelere önemli görevler düşmektedir. Bu kapsamda ülkemizde 2004-2006 yılları arasında kentsel dönüşüm ve konut konularında çeşitli kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 22/06/2006 tarihli Dönüşüm Alanları Hakkında Kanunu Tasarısı ise yasalışmayı beklemektedir. Son yıllarda kentsel dönüşüm konusunda yapılan düzenlemeler konusunda iki farklı görüş ön plana çıkmaktadır. Bir tarafta belediyeler tarafından özellikle tarihi kent merkezlerine ve yasadışı yapılaşmış konut alanlarına yönelik başlatılan dönüşüm uygulamalarının aceleye getirildiği, planlama disiplininin temel ilkelerinin göz ardı edildiği ve halkın katılımının sağlanmadığı gerekçesiyle bu tür projeleri eleştirenler bulunmaktadır. Diğer tarafta ise, kamu-özel sektör iş ortaklıkları ve halk katılımı sayesinde dönüşüm projelerinin kar eden girişimlere, yerel yönetimlerin ise karımı özel sektörle ve vergi mükellefi halkıyla paylaşan kurumlara dönüştürülebileceğini savunanlar bulunmaktadır. Tüm eleştirilere karşın kentsel dönüşüm çalışmaları belediyeler ve TOKİ aracılığıyla yürütülmeye devam etmektedir. Kentsel dönüşüm çalışmalarının amacına ulaşip ulaşmadığı ise bu alanda yapılacak bilimsel çalışmaların değerlendirilmesiyle anlaşılabilir.

<sup>20</sup> Örkem, Meral (2007), "Kentsel Dönüşüm, Gayrimenkul Yatırımları ve Kamu-Özel Sektör İş Ortaklıkları", <http://gorkemmeral.blogspot.com/2007/12/kentsel-dnm-gayrimenkul-yatrimlar-ve.html>, (Erişim, 15.02.2008).

<sup>21</sup> Kılıç, Ali (2006), "Dönüşüm-Kentsel Yenileme Kavramları ve Yaklaşımlar", Ege Mimarlık, Sayı 2006/1-56, ss. 12-15.