

İstanbul'da deprem odaklı dönüşüm projesinin ana bileşenlerinin analizi: İETT Blokları örneği

Özlem ÖZÇEVİK*, Şence TÜRK, Cem BEYGO, Elçin TAŞ, Hakan YAMAN

İTÜ Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, 34437, Taşkışla, Taksim, İstanbul

Özet

İstanbul'un son 20 yıl içinde hızlı bir dönüşüm yaşamış olması, bu süreç içinde İstanbul'un gayrimenkul ve rant odaklı büyüme içerisinde olması, yapı stoğunun yaklaşık %60'ının depreme karşı mukavemet gösterecek sağlamlıkta olmaması gibi nedenler ile İstanbul için, kentsel dönüşüm kavramının yoğun olarak tartışılması kaçınılmaz olmuştur. Bununla birlikte İstanbul'da halen kentsel dönüşüm ve depreme hazırlık politikalarının üretilmesinde önemli eksiklikler bulunmaktadır. Bu tespitleri dikkate alarak, yeni dönemin gündemini doğru belirlememiz gerekmektedir. Özellikle deprem beklentisi ve yapı stoğunun yeterli sağlamlıkta olmadığı gerçeği, afet odaklı kentsel dönüşüm planlamasındaki ön koşulların neler olması gerektiğini sorgulamayı zorunlu kılmaktadır. İstanbul'da son yıllarda gerçekleştirilen kentsel dönüşüm çalışmaları, yerel yönetimlerin bireysel çabaları ile uygulanan tekil projelerden ibaret iken, depreme hazırlık çalışmalarının kentsel planlama ile ilişkilendirilme çabaları sınırlı kalmıştır. Bu süreç içinde 'Kentsel dönüşüm ne olmalıdır? Neleri kapsmalıdır? İstanbul'a özgü koşullar ve stratejiler nelerdir?' gibi sorulara cevap aranmış ve bir takım kavramsal kargaşa da yaşanmıştır. Bu karmaşa, ancak süreç içinde uygulamalı örneklerle ortadan kalkacaktır. Bu yönde atılan tüm adımlar değerlidir ve ülkesel politikalara ışık tutmalı, öncü olmalıdır. Bu makalenin amacı, deprem odaklı kentsel dönüşüm etki projelerinin araçlarının ve uygulanabilirliğinin değerlendirilmesi ve ileriye dönük kanıta dayalı kentsel dönüşüm politikalarının oluşturulmasıdır. Makalede, deprem odaklı kentsel dönüşüm etki projelerinin anahtar bileşenleri incelenmektedir. Deprem odaklı kentsel dönüşüm etki projesinin uygulanabilirliği örnek alan üzerinde SWOT analizi yöntemi ile sınanmaktadır. Makale, depreme odaklı çözüm ve etki yaratacak kentsel dönüşüm politikalarının önemini vurgulamakta ve kentsel dönüşüm tartışmalarına pilot alan sınaması ile kanıt sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Ateşleyici proje, deprem, İstanbul, dönüşüm, finansal fizibilite.

*Yazışmaların yapılacağı yazar: Özlem ÖZÇEVİK. ozceviko@itu.edu.tr; Tel: (212) 293 13 00 / 2342.

Bu makale, birinci yazarın yürütücüsü olduğu 'Türkiye'de sürdürülebilir kentsel dönüşümün karşılaştırmalı maliyeti analizi' adlı İTÜ BAP desteği ile tamamlanmış olan araştırma projesinden hazırlanmıştır. Makale metni 10.12.2006 tarihinde dergiye ulaştı, 03.01.2007 tarihinde basım kararı alınmıştır. Makale ile ilgili tartışmalar 30.11.2007 tarihine kadar dergiye gönderilmelidir.

Analysis for main toolkits of urban regeneration focused on earthquake: Case of IETT Blocks

Extended abstract

It has been inevitable to discuss the concept of urban transformation intensively for Istanbul due to some reasons like having experienced the rapid transformation for the last 20 years, being in real estate and annuity based growth in this process, approximately % 60 of building stock not being strong and sound enough to resist earthquake. 1999 Marmara earthquake experience has introduced the necessity to plan earthquake preparation studies in Turkey within an integrated system. Designation of a provisional settlement area, associate the reserved places with the urban plans, provision of equipment in neighborhood unit at provisional housing areas and inter-association of the design of prefabricated housing units that form the neighborhood unit and the performance of earthquake preparation studies within this process must be adopted as a new approach. The results of 1999 Marmara earthquake has entailed the formation of "planning, design and management" systematic of earthquake preparation studies in Turkey. While the sensitivity of Turkey and Marmara to earthquake preparation studies increases, another issue of cooperation is reinforcement and the determination of areas that will start "urban regeneration acceleration" rapidly in areas where reinforcement is not sufficient, and the use of urban transformation as a tool in damage reduction studies

However, there are still important deficiencies for the urban regeneration and the production of preparation policies for earthquake. It is necessary to establish sustainable and well qualified urban living spaces for the public prepared for disaster. In other words, on one hand, disaster preparation activities have to be performed quickly and integrated with urban planning on the other hand, approaches on urban regeneration models have to be developed and application / implementation areas for these models have to be determined.

By considering these findings, we have to determine the agenda of the new period in a right way. Especially, the earthquake expectation and the fact that building stock is not sound and strong enough necessitate the questioning of what prerequisites have

to be in disaster focused urban regeneration planning. While urban regeneration activities, which have been realized in Istanbul recently is made up of singular projects implemented by the efforts of the local authorities, the efforts to associate preparation activities for the earthquake with urban planning has been limited. In this process, the efforts were made to find answers for the questions like what should urban regeneration be? What should it cover? What are the conditions and strategies special for Istanbul? and several conceptual confusions were experienced. This confusion or chaos will be removed with practical examples in the process. The steps taken to this effect is valuable and should light the way for national policies, they should be pioneer in this way.

The aim of this article is to evaluate the toolkits for flagship regeneration projects based on earthquake and their applicability and to build up evidence based urban regeneration policies for future. In the article, after literature investigation on flagship urban regeneration projects, toolkits for flagship urban regeneration projects based on earthquake are examined. By testing the applicability of the toolkits for flagship urban transformation projects based on earthquake on case area with SWOT analysis method, important urban regeneration policies are developed for Istanbul. The article emphasizes the importance of urban regeneration policies which will create flagship development based on earthquake and submits the proof for urban regeneration by pilot area test. In the 2nd section following the introduction section of the article, it is emphasized the main components of an earthquake based urban regeneration project. In the third section, selection of case / sample area and its importance is stated in the context of methodology of the study. In the fourth section of the article, in the framework of key components of an earthquake based regeneration project, the applicability of earthquake based regeneration model is questioned / interrogated on the area taken as a case / sample in Istanbul and the components of regeneration project are evaluated. In Conclusion section, pilot project proofs based strategies and policies are developed in earthquake based regeneration model.

Keywords: *Flagship, regeneration, Istanbul, disaster mitigation, financial feasibility.*

Giriş

2000'lerde doğal, tarihi ve kültürel zenginlikleri ile İstanbul kenti iki büyük sorunla karşı karşıya kalmıştır. Bunlardan birincisi yakın zamanda bir deprem riski beklentisi, ikincisi ise İstanbul bütünündeki yapı stoğunun niteliği nedeniyle dönüşüm gereksinimidir (Erdik vd., 2001; Kocabaş, 2006). Temelde bu iki sorun birbirleriyle etkileşim içindedir. İstanbul'da bu iki sorunun çözümü birlikte ele alınmak zorundadır. Çünkü afete hazırlıklı bir toplum için sürdürülebilir ve nitelikli kentsel yaşam alanlarının oluşturulması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, bir yanda afete hazırlık çalışmalarının hızla yapılması ve kent planlama ile bütünleştirilmesi gerekirken (Şener vd., 2003), diğer yandan kentsel dönüşüm modellerine ilişkin yaklaşımların geliştirilmesi ve bu modellere yönelik uygulama alanlarının tespiti gerekmektedir.

İstanbul'un, art arda iki depremi takiben oluşan gerilim birikimi sonucu, gelecek otuz yıl içinde %65 oranında en az biri Richter ölçeğine göre 7 büyüklüğünde ve/veya daha büyük olmak üzere, bir veya birkaç deprem beklentisinin tehdidi altında olduğu kabul edilmektedir (Akıncı, 2004; Kocabaş, 2006). Gerekli müdahalenin yapılmadığı durumda 70 000 kişinin öleceği, 160 000 kişinin yaralanacağı ve direk ekonomik kaybın 30 milyar ABD doları olacağı kestirilmektedir (Bursa, 2004). Türk Hükümeti, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı ve yerel belediyeler beklenen büyük deprem veya depremlerde doğacak bina ve dolayısıyla can kayıpları için bir dizi önlem alınması gereğini duymuştur. İstanbul Deprem Master Planı hazırlanmış ve JICA(2002) raporları desteği ile öncelikle önlem alınması gereken alanlar ve alınacak önlemler belirlenmiştir. Her ne kadar 1999 depremleri deneyimleri ile Türkiye'de ve özellikle İstanbul'da afet hazırlık çalışmalarının bütünleşik bir sistem içinde kurgulanmasının gerekliliği anlaşılmış ve bazı çabalar gösterilmiş olsa da (Erdik, 1999), bu çabalar maalesef bütünleşik bir 'planlama-hukuk-yönetim' sistematigi içerisinde ele alınmamıştır. 1999 depreminden bu yana yapılan afete ilişkin çalışmalar afete duyarlı bir toplum amacından uzak genelde tek tek ömrünü tamamlamış binaların güçlendirilmesi yaklaşımı

çerçevesinde ele alınmıştır. Oysaki güçlendirme İstanbul'un depreme hazırlığında araçlardan yalnızca biridir. Güçlendirmenin yeterli olmadığı durumlarda tek yapı ölçeğinin dışında hızla 'kentsel dönüşüm' ivmesi başlatacak yöntemlerin ve uygulama alanlarının belirlenmesi ve kentsel dönüşümün afete hazırlık kapsamında bir araç olarak kullanılabilirliğinin sağlanması gerekmektedir (Özçevik vd., 2004).

İstanbul deprem gerçeğinden hareketle, yukarıda bahsedilen bu iki temel sorunun çözümü için *deprem odaklı dönüşüm projesi* bir araç olarak düşünülebilir. Bu makalenin amacı, İstanbul'da deprem odaklı kentsel dönüşüm projesinin ana bileşenlerinin durum tespitinin örnek bir alan üzerinde yapılmasıdır. Bu çalışmanın, deprem odaklı kentsel dönüşümün anlaşılması, politika bazında yerel ve merkezi seviyedeki uygulama, yasal ve teorik bilgi birikiminin geliştirilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Makalenin giriş bölümünü izleyen ikinci bölümünde deprem odaklı kentsel dönüşümdeki ana bileşenler verilmektedir. İkinci bölümde çalışmanın metodolojisi kapsamında örnek alanın seçimi ve önemi belirtilmektedir. Makalenin dördüncü bölümünde ise deprem odaklı bir kentsel yenileme projesinin anahtar bileşenleri İstanbul'da örnek alan olarak alınan İETT Blokları alanı üzerinde incelenmekte ve durum analizi yapılmaktadır. Sonuç bölümü ise genel değerlendirmeye ayrılmıştır.

Deprem odaklı kentsel dönüşüm projesinde ana bileşenler

Deprem odaklı ateşleyici dönüşüm projesinde anahtar bileşenler temel olarak; afet zarar azaltımı, sosyal kapital, planlama, yasal durum ve proje yönetimi'dir. Bu bileşenler alana özgüdür, gerektiğinde genişletilebilir.

Afet azaltımına yönelik kısıtların dikkate alınması

Afetlerin hem kurulan kurumsal çerçeveler hem de kentli toplumun yönetimi açısından geniş sosyo-ekonomik ve politik sonuçları bulunmaktadır (Quarantelli, 1995; Hodgkinson ve Stewart, 1991). Acil durum planlaması "kişi ve malları

doğal ve insan kaynaklı felaketlere yönelik risklerden korumak ve bu risklerle baş edebilmek için politika ve programların geliştirilmesi ve uygulanması” sürecidir (Cigler, 1987). Afetler ile afetlerin etkin yönetiminin kavramlaştırılması üzerine yapılan tartışmalar daha çok zamana odaklanmakta, “afet bütünü”nün içinde özetlenen ve afetin içinden geçtiği dört geniş aşama ile tanımlanmaktadır: afet öncesi zarar azaltımı, afet öncesi hazırlık, afet sonrası tepki ve afet sonrası iyileşme (Cuny, 1983). Belirli aşamalar arasındaki geçiş net biçimde tanımlanamayabilir olsa da her geniş aşama acil durum hizmetleri ve diğer grup ve kuruluşlar tarafından farklı eylemlerin yapılmasını gerektirmektedir. Afet öncesi zarar azaltımı, risk değerlendirmesini ve savunmasızlık ile risk taşıyan diğer unsurların azaltılmasını amaçlayan yöntemleri içerir. Arazi kullanım düzenlemesi ve imar kanunlarının kesinliği, zarar azaltımına yönelik kentsel çevre örnekleridir. Kentsel dönüşüm kararlarının alınması da afet planlamasında afet öncesi zarar azaltımı aşamasında yapılmalıdır.

Bir topluluğun acil durum planlamasındaki başarısı yönetimler arası işbirliğinin derecesi, eşgüdümlü ve planlı eyleme yapılan vurgu, eyleme yönelik güçlendirilmiş yerel memurların erken ve sürekli desteği ve yeterli kapasiteye sahip olan personel tarafından geliştirilen uygun maliyetli stratejiler gibi pek çok farklı unsur ile ölçülür (Cigler, 1987). Ancak, afetin etkin acil durum yönetiminde önem verilen asıl unsurlar topluluğun yönetim kaynak kapasitesinin kalitesi ve kapsamı ile bu kaynak kapasitesini azami etkiye dönüştürmek için harekete geçme yeteneğidir. Kaynak kapasitesi bir topluluğun fiziksel, insan bazlı, sosyal kapitalidir. Afet yönetimi açısından bakıldığında, topluluğun acil durum yönetimini etkin biçimde yürütmek konusundaki yeteneğini belirleyen şey, topluluğun sosyal kapitalidir. Yerel yönetim de afet öncesi zarar azaltımı faaliyetlerinde kritik bir rol oynamakta, bunun temelinde ise arazi kullanımını ve bina tasarımını düzenleme otoritesine sahip olmaları yatmaktadır. Toplulukların 20-30 yıllık bir zaman çerçevesinde arazi kullanımını ve gelişimine rehberlik edecek kapsamlı bir plan hazırlamasına ihtiyaç vardır. Böyle bir planın; arazi kulla-

nım düzenlemesi, inşaat mevzuatı, güvenlik güçleri, riskli arazi parçalarının haritalandırılması ve bir bina envanteri içermesi gerekir (Fischer, 1998).

1997 Yılında Federal Acil Durum Yönetim Ajansı (FEMA), yerel toplulukları afet kayıplarını kontrol altına alma çabalarını güçlendirmek için yüreklendirmek amacıyla tasarlanmış yeni bir program olan Etki Projesi çalışmalarına başladı. Programın hedefleri, afet kaynaklı hasar ve karışıklıkları yeni kayıp azaltıcı stratejilerin benimsenmesi yoluyla azaltarak topluluk düzeyindeki organizasyon ve kaynakları seferber etmek ve afetlerle başa çıkma yollarının bulunmasında topluluklara yardım etmektir. Etki Projesi, toplulukları kamu/özel ortaklıklarının oluşumunda “çekirdek” bağışlarla desteklemek yoluyla “afete dirençli bir topluluk oluşturmak” için tasarlanmıştır. Faaliyetleri arasında; mevcut yapılar için zarar azaltımı, tehlike durumlarının etkilerini hafifletmek üzere politika ve uygulamaların benimsenmesi, kamu/özel Risk Azaltımı ortaklıklarının kurulması ve/veya sürdürülmesine yönelik projeler oluşturmak ve desteklemek yer alır (Witt, 1999). Yerel kapasite belirlemenin rolü, çoğunlukla dönüşüm alanlarında kentsel yönetim hedeflerine ulaşılması konusuna odaklıdır. Bu, özellikle yerel halkın bir kentsel afete başa çıkma girişimi gibi durumlarda geçerli bir yoldur (Williams ve Batho, 2000). Afetler, hem politika üretme hem de afete yönelik zarar azaltımı aktiviteleri için odak oluşturmakta, böylece yeni yapı düzenlemelerinin ve arazi kullanım uygulamalarının geliştirilmesini teşvik etmektedir (Brikland, 1996).

Afetler, ayrıca, özellikle yeniden yapılanma projelerinin yürütüldüğü durumlarda büyüme yörengelerinin yeniden gözden geçirilmesi ile sürdürülebilirlik ve büyüme sınırlarına yönelik soruların keşfedilmesi için fırsatlar sunar (Bolin ve Stanford, 1998). Afete duyarlı etki projesi yaklaşımı, bir pilot uygulamayı gerektirmektedir. Bu konsept içinde, bir öncü proje gerçekleştirecek alanın seçilmesi ve o alan özelinde yapılması gerekenlerin belirlenmesini gerekli kılmaktadır. Ateşleyici projeler, kentsel dönüşüm uygulamalarında kullanılmaktadır (Carrière ve Demazière, 2002).

Sosyal kapitalin varlığı ve önemi

'Sosyal kapital', ekonomik kalkınma için ekonomik kapital kadar önemlidir (Kleinman, 1998; Hall ve Hickman, 2002). Sosyal kapital, ayrıca, dönüşüm ve kentsel politikanın anahtar unsuru olarak ortaya çıkmakta, hizmetlerin geliştirilmesi ve toplulukların istikrar kazanması yolu ile toplulukların kendilerine yetmeleri ve sosyal bağlılığın sağlanmasının yanısıra suçların ve antisosyal davranışların azaltılması konusunda işbirliği sağlamaktadır. Genel olarak kişiler, özel olarak ise yönetim kurumları arasında sosyal kapitalin en fazla başvurulan üç bileşeni; insanlar tarafından kullanılan sosyal ağlar, insanların davranışlarına etki eden sosyal normlar ve insanların komşularına duydukları güven düzeyleridir. Dönüşüm kapsamında ise, daha iyi bir gelecek için yoksunluk içindeki toplulukların ihtiyaç duyduğu sosyal kapital, yerel yurttaş örgütleri ve ortaklıkları arasında da bunu kapsamaktadır (Hibbitt vd., 2001).

Deprem odaklı bir ateşleyici dönüşüm projesinde sosyal yapının depreme karşı eğitilmesi, 'yer'in yeniden yapılanma koşullarının algılanması, bu yolla halk katılımının kolaylaştırılması amaçlanmaktadır. Güçlü bir sosyal boyuta sahip dönüşüm girişimlerinin, yoğun bir yerel katılım sergilemesi gerekmektedir. Bunun amacı, yerel ihtiyaçlara uygun olmaları ve strateji ile sonucundaki faaliyetler konusunda bir dereceye kadar yerel "sahiplenme" oluşmasını sağlamaktır. Yerel halk, strateji hakkında karar vermeye ve bu stratejiyi uygulamaya etkin biçimde dahil olabilir.

Kentsel dönüşüm programları hanehalkının proje süresince yer değiştirmesini gerektirdiğinden, hanehalkının dinamiklerinin bilinmesi önem kazanmaktadır. Kentsel dönüşümün komşuluk üzerine yaptığı negatif ve pozitif etkilerin ölçüldüğü araştırmalar özellikle 'kentsel dönüşümün sosyal maliyeti' üzerinde odaklanmaktadır (Atkinson, 2002). Bireyin ve topluluğun fiziksel ve psikolojik refahına yönelik kaygılar duyarlı bir yenileme için temel zorunluluktur. Kentsel dönüşüm, yenilemenin ardından nüfusun eski yerine yeniden yerleştirilmesini veya kentin başka bir bölgesine transfer edilmesini içerebi-

li. Nüfus için yerinden çıkarılma yalnızca finansal maliyeti değil, aynı zamanda sosyal ve duygusal maliyeti de beraberinde getirir. Kentsel yenileme, yoğunlukla kentsel toplulukların çözülmesine, arkadaş ve akrabalara yakınlığın kaybına yol açar. Bu nedenle insanlar, topluluklarının yaşamaya devam edeceğini, kendileri ile çocuklarının gelecek ihtiyaçlarını karşılayabileceklerini bilmeye gereksinim duyarlar (Nozick, 1992).

Planlama ile ilgili koşullar

Kentsel dönüşümün yeni bir anlayış içinde gerçekleşmesini sağlamak için kentlerin iyi bir stratejik plana ihtiyacı bulunmaktadır. Kentsel dönüşümün bir bütünlük içinde ele alınması için ise, ulusal, kent ve mahalle ölçeğinde birbirleri ile ilişkili stratejik planların hazırlanması gerekmektedir (Göksu, 2004). Kentsel dönüşüm gerçekleştirecek olan alanın diğer kent parçalarının yoğunluk ve fonksiyon türü ile uyumlu olabilmesi, konunun bir bütün içinde ele alınmasına bağlıdır. Diğer önemli bir konu da bu projelerin şehrin kimliğine uygunluğudur (Elander, 1995). Deprem odaklı dönüşüm projesinin şehir planı ile uyumlu bir yaklaşımla oluşturulması; bu suretle, projelerin şehir bütününe yönelik hedeflerle eşgüdümlü olması ve şehrin diğer parçaları ile ilişkisinin kurulması sağlanmalıdır. Bu anlamda, stratejik planlama politikaları içinde kentsel dönüşümün en önemli eylem alanlarından biri olan 'yeniden yerleştirme politikaları'nın oluşturulması kaçınılmazdır (World Bank, 2004).

Yenilemeye yönelik yasal araçların varlığı

Hukuk; şehir yenilemenin biçimini oluşturmada etkili bir faktördür. Hukuk, yasal mücadele ve şehirselleşme arasındaki ilişkileri düşünürken, konuya hukukun ve yasal süreçlerin yapısındaki söylemlerin ve içeriğin önemini vurgulayarak, yorumlayıcı bir bakış açısı ile yaklaşılmalıdır. Şehirlerin canlandırılması için gerekli politika ve programlar, yasal süreçlerle desteklenmelidir. Şehir yenileme politikaları geniş kapsamlı şehirselleşme politikaları içerisinde ele alınmalıdır. Yenileme politikalarının şehirselleşme politikalarının amaçlarını yaygınlaştırmadaki katkıları dikkate alınmalıdır (Özden ve Kubat, 2003).

Hukuksal açıdan deprem odaklı bir dönüşümün koşullarının belirgin olması gerekmektedir.

Proje yönetiminin önemi

Kentsel dönüşüm projeleri farklı aktörlerden oluşan zamana odaklı bir eylem olarak algılanmaktadır. Bu anlamda deprem odaklı ateşleyici projelerin 'proje yönetimi' çerçevesi içinde ele alınması gerekmektedir. Proje yönetimini dokuz anahtar faaliyet alanı tanımlar (PMI, 1996). Bunlar; alan yönetimi, zaman yönetimi, maliyet yönetimi, kalite yönetimi, entegrasyon yönetimi, insan kaynakları yönetimi, iletişim yönetimi, risk yönetimi ve prosedür yönetimidir. Büyük ölçekli projeler; çok sayıda paydaşa yer vermesi, yüksek maliyet ve riskler içermesi ve sürecin uzunluğu nedeniyle çoğu kez karmaşık olmaktadır. 21.Yüzyılda büyük projelerin finanse edilmesi, paydaşların katılımını içermektedir. Büyük projelerin başarısını değerlendirmek için paydaşların tek ölçütleri vardır: 'Projenin tüm yaşam sürecindeki sürdürülebilirliği'. Projeleri gerçekleştirmede kullanılacak araçlar; sağlam iş planları, yaratıcı finansman programlarıdır. Proje yönetiminde sürdürülebilirlik ilkelerini benimsemenin; bir proje için sağlayacağı üstünlükler şunlardır (Kloppenborg ve Opfer, 2000):

- *Azaltılmış risk-* sağlık ve güvenlik açısından, inşaat sırasında ülkesel ekonomik grafikten etkilenme, halk katılımında uzlaşmazlık vakaları,
- *Saygınlığın korunması ve artması-* kamu-özel temsilciler, yatırımcılar, uygulayıcılar ve halk arasında iyi ilişkiler,
- *Maliyetin azaltılması-* enerji, insan gücü ve malzemenin verimli kullanılması,
- *Gelir yaratma fırsatlarının sağlanması-* proje yönetimi ile verimsiz işlerin engellenmesi,
- *Ortaklık ve işbirliği-* ortaklık büyük projelere değer katma olanakları katar (Voyadzıs ve Erdoğan, 2001).

Kentsel dönüşüm proje yönetiminde paydaşların analizi ve beklentilerinin belirlenmesi projenin başarısını doğrudan etkilemektedir. Bu açıdan bakıldığında deprem odaklı bir ateşleyici projenin de proje yönetiminin sağlanabilmesi paydaşların analizi gerektirmektedir.

Metodoloji

İstanbul'da Deprem Odaklı bir ateşleyici modelin uygulanabilirliğinin sınanması, örnek bir alan üzerinde anahtar bileşenlerin sorgulanması ile mümkündür. Sorgulama; pilot alan özelliklerinin ve pilot uygulama alanı seçilme nedenlerinin verilmesi ile başlamaktadır. Daha sonra deprem odaklı ateşleyici proje olarak seçilen alana özgü bileşenlerin uygulama aşamasına kadar geçirdiği süreç, SWOT analizi yöntemi kullanılarak analiz edilmektedir.

Örnek alanın tanımı

1999 Yılında Marmara Bölgesi'nde yaşanan deprem ve gelecekte olması bilimsel olarak tespit edilmiş bulunulan Marmara depreminin ortaya koyduğu tehdit dolayısıyla, İstanbul Büyükşehir Belediyesi "İstanbul Deprem Master Planı" hazırlatmıştır. Master Plan çerçevesinde Zeytinburnu, kentsel dönüşüm uygulamaları için pilot alan seçilmiştir. Zeytinburnu'nun kentsel dönüşüm pilot alanı seçilmesi, İstanbul bütününe yönelik 'deprem odaklı kentsel yenileme yaklaşımı'nın geliştirilmesi için önemli bir fırsat ortaya çıkarmaktadır.

Türk Hükümeti, ülke için kapsamlı bir risk yönetiminin geliştirilmesi ve uygulanmasına yönelik kritik gereksinimin farkında bulunmaktadır. Marmara Depremi Acil Durum Yeniden Yapılanması (Marmara Earthquake Emergency Reconstruction – MEER) projesi yoluyla Dünya Bankası'ndan alınan destek ile bir doğal afet sigortası planı içeren bir risk transferi mekanizması başarıyla hayata geçirilmiş ve dikkati çekecek bir uluslararası kabul görmüştür. İstanbul Sismik Risk Zarar Azaltımı ve Afete Hazırlık Projesi'nin hedefi İstanbul'u olası bir büyük depreme karşı esnek bir kente dönüştürecek bir süreci başlatmaktır (<http://www.worldbank.org>).

Bu amaca uygun olarak Dünya Bankası, ISMEP-MEER Projesi kapsamında Zeytinburnu İlçesi'ni pilot alan seçmiştir. Dünya Bankası, Zeytinburnu İlçesi'nin güçlendirilemeyecek kadar zayıf binalara sahip olması nedeni ile ISMEP-MEER kapsamında bina güçlendirmesine ayrılan kredinin 'kentsel dönüşüm projeleri' için kullanılması uygun bulunmuştur.

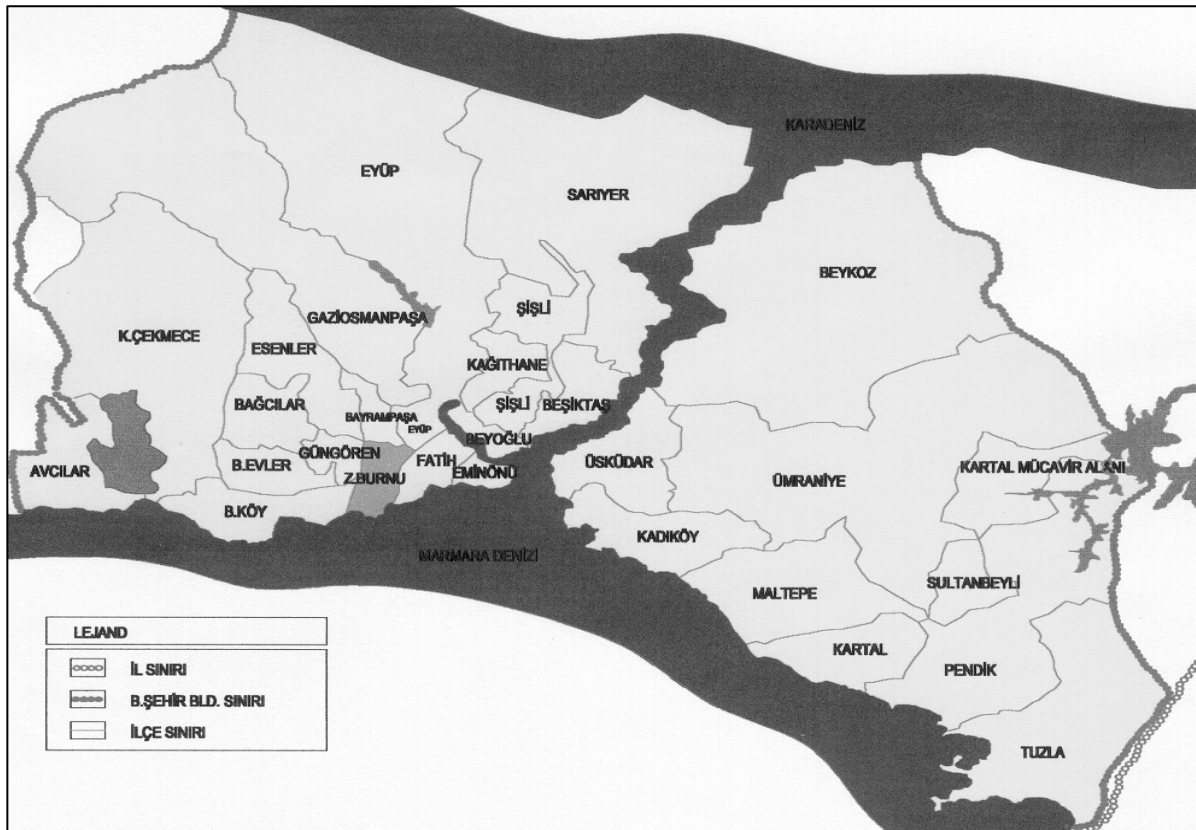
Zeytinburnu İlçesi'nin kısa tanıtımı ve deprem riski değerlendirmesi

Zeytinburnu, İstanbul ilinin batı yakasında yer alan ve toplam 1142 hektarlık bir alana sahip olan bir ilçedir. İlçe, Trakya'nın güneydoğusunda, Çatalca yarımadasının, Marmara Denizi'ne bakan yamaçlarının, denizle birleştiği yerdedir. (Şekil 1). Zeytinburnu'nda geleneksel olarak tekstil ve deri sektörü faaliyet göstermektedir.

2000 nüfus sayımından elde edilen verilere göre, Zeytinburnu ilçesinin nüfusu 239 927 olarak belirlenmiştir. Yapı yoğunluğu bakımından İstanbul geneli ile bir karşılaştırma yapıldığında, Zeytinburnu ilçesinde yapı yoğunluğunun İstanbul geneline göre nerede ise iki kat fazla olduğu görülmektedir. Bu durum, afet yönetimi açısından ciddi bir risk oluşturmaktadır. Yol genişlikleri de İstanbul iline bağlı ilçeler bazında incelendiğinde, bir dizi afet yönetim riski içermekte olduğu görülmektedir. JICA raporunda dar yol etkisi olarak tanımlanan söz konusu parametre özellikle acil durumlarda yaşam hattı (life-line) olarak nitelenen, yaşamsal

aksların tıkanma riskini gündeme getirmektedir. Tahliye, acil sağlık, yangın ve arama kurtarma müdahale birliklerinin ulaşımının sağlanmasında önemli etkisi olan yol genişliği parametresi açısından, Zeytinburnu ilçesinin şanslı olduğunu söylemek olanaksızdır. Zeytinburnu yaklaşık 15 000 binaya sahiptir ve bunun da yaklaşık %80'i yüksek riskli olarak tanımlanmıştır. JICA tarafından yeni yapılmış olan İstanbul Sismik Mikro-Bölgeleme Çalışması'nda, Zeytinburnu jeolojik durum açısından birinci derecede riskli alanlar arasında yer almaktadır. Bu değerlendirme, Zeytinburnu'nda 1999 depreminde yaşanan zayıt ve dayanıklı mülk kaybı ile de doğrulanmış olmaktadır (Şener vd., 2003).

İlçelere göre yapı hasarları JICA raporunda değerlendirildiğinde, Zeytinburnu ilçesinde hasarlı yapı oranlarının, İstanbul geneli yapı hasar ortalamalarının üzerinde kaldığı görülmektedir. Deprem senaryolarına göre İstanbul metropoliten alanı için can kaybı beklentilerinin oldukça yüksek olduğu saptanmıştır (JICA, 2002).



Şekil 1. Zeytinburnu İlçesi'nin konumu

Pilot alan özellikleri

Deprem Master Planı'na göre Zeytinburnu ilçesi pilot seçildikten sonra, tüm ilçeye uygulanabilir 'deprem odaklı dönüşüm metodu' geliştirebilmek üzere bir 'ateşleyici proje alanı' seçilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır. Makalenin örnek alanı olarak İETT Blokları aşağıdaki gerekçeler nedeni ile 'ateşleyici proje alanı' olarak seçilmiştir. Deprem odaklı kentsel dönüşüm projesinin uygulanabilirliği bu seçilen örnek alan üzerinde sorgulanabilir.

- İETT Bloklarının yapım tarihinin eski olması nedeniyle yapıların, taşıyıcı sistem ve yapı malzemesi açısından depreme dayanıksız olması,
- İETT Blokları alanı içerisinde konut sahiplerinin başvurusu ile yapılan ölçümlerde depreme dayanıksızlığın belirlenmesi,
- İETT Blokları alanı içerisindeki konutlarını deprem dayanıksızlığı nedeniyle konut sahiplerinin konutlarını yenileme isteği,
- İETT Blokları alanı mülk sahipliğinin bir kooperatif organizasyonu içinde gerçekleşmiş olmasının, söz konusu alanda kentsel dönüşüm uygulanmasında 'halk katılımı' açısından kolaylık sağlayacağı düşünülmesi,
- İETT Blokları alanı yakın çevresinde proje eklenecek potansiyel boş alanların varlığı,
- İETT Blokları alanının yakın çevresinde gecekondu biçiminde gelişmiş, niteliksiz konut yapılarının bulunması,
- İETT Blokları alanının arsa ve konut fiyatları açısından kendisini finanse edebilecek özelliğe sahip olması,
- İETT Blokları alanının konumunun, İETT Blokları çevresindeki deprem açısından tehlikeli olan niteliksiz konut alanlarının dönüşümünü etkileyebilecek gücünün olması.

İETT Blokları alanı tek ve çok katlı binaların oluşturduğu yüksek yoğunluklu heterojen bir bölgedir. 55 813 m²'lik alanda özel mülk oranı %47, vakıf arazisi (%44) ve hazine arazisi oranı %9'dur. Alanın yasal yapılaşmış bölgesinde 10 blokta toplam 252 aile yaşamaktadır. Hazine arazisi üzerinde yapılmış yasal olmayan bölgede 19 adet tek katlı yapı bulunmaktadır. Yasal 10

bloktan biri yüksek çökme riski yüzünden boşaltılmıştır. Ek olarak, vakıf arazisi yaklaşık 15 adet otomobil, kamyon ve otobüs tamir ve depo binaları tarafından işgal edilmiş durumdadır. Deprem hasarı nedeniyle boşaltılan blok ve yasadışı yapılaşmanın yarattığı olumsuzluklar pilot alan için önemli girdileri oluşturmaktadır .

İETT Blokları'nda kentsel dönüşüm projesi ana bileşenlerine ilişkin durum tespiti

Zeytinburnu Sürdürülebilir Dönüşüm Pilot Projesi'nin kurgulanabilmesi ve sürecin yönetilebilmesi 'ön koşullar'ın değerlendirilmesine ve 'ateşleyici proje geliştirme konsepti' içinde ele alınmasına bağlanmıştır. Bu çalışmanın amacı kapsamlı bir SWOT analizinin uygulanmasıdır. Konuların sınıflandırıldığı beş alt başlık bulunmaktadır: afete yönelik zarar azaltımı, planlama, sosyal yapı, hukuki yapı ve proje yönetimi.

Afete yönelik zarar azaltımı koşulları

Depreme hazırlık açısından Türkiye ve İstanbul önemli problemlere sahiptir. Bu problemler, depreme hazırlık konusunda planlama eksikliği ve vizyonun bulunmaması, depreme hazırlıkla ilgili planlama konusunda yerel girişimlerin eksikliği, kurumlar arasındaki yetki karmaşası, afet yönetim kararları ve planlama kararları arasındaki uyumsuzluk, geçici-kalıcı konutlara yönelik arazi, mülkiyet ve altyapı envanterinin hazırlanmaması şeklinde sayılabilir.

Zeytinburnu İETT Blokları, Deprem odaklı kentsel dönüşüm projesi için depreme hazırlık açısından değerlendirildiğinde güçlü yanlara ve fırsatlara sahiptir. Bunlardan ilki, İETT Blokları alanının İstanbul Deprem Master Planı'nın depreme hazırlık politikaları kapsamında Zeytinburnu Pilot Alanı içinde yer almasıdır. Yine İlçe Afet Yönetim Planı içinde geçici yapılanma alanlarının düşünülmesi ve bu alanların dönüşüm eylemi ile entegre edilebilmesi pilot proje için dışsal fırsatları yaratmaktadır. Bölge halkının afete hazırlık konusunda istekli olması deprem odaklı dönüşüm projesi için güçlü ön koşulları hazırlamaktadır. İlçe afet yönetim planı kapsamında, geçici yapılanma alanları olarak aktarma merkezlerinin yaratılması hedeflenmiştir. Bu aktarma merkezle-

ri kentsel dönüşüm için önemli bir potansiyel ortaya çıkarmaktadır. Çünkü aktarma merkezleri kentsel dönüşüm projelerinin uygulanması sırasında bölgede yaşayan halkın geçici olarak ikamet etmesi amacıyla kullanılabilir. İETT Blokları Deprem odaklı kentsel dönüşüm projesi için depreme hazırlık açısından değerlendirildiğinde, önemli zayıflıklara da sahiptir. Bu zayıflıklardan ilki, Zeytinburnu İlçesinde binaların depreme karşı güçlendirilmesi konusunda tek tek bina güçlendirmelerin yapılması dışında aynı anda birçok binayı içerisine alan projeler geliştirilmemiş olmasıdır. Bu açıdan İETT Blokları ilk örnektir. Bu durum bir zayıflık ortaya çıkarmaktadır. Diğer önemli zayıflık ise, İlçe Afet Planı çerçevesinde Zeytinburnu'nda birden fazla yapıyı içeren projelerinin nasıl birbirleri ile bütünleştirileceğinin belirsiz olmasıdır.

Planlama koşulları

İstanbul, kentsel ve konut alanlarına yönelik ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bunlar 1999 büyük Marmara Depremi'nin etkileri, yasadışı yerleşimler, plansız yapılaşma ve yapı mirasının tahrip edilmesi şeklinde özetlenebilir. Bu sorunların çözümüne yönelik bir girişim dahilinde Türkiye Hükümeti, 2005 yılında yürürlüğe giren bir Kentsel Dönüşüm Yasası hazırlamıştır. Bu yasanın başarılı biçimde uygulanmasını sağlamak amacıyla mevcut bilgi, deneyim ve yerel yönetimler ile vatandaşlar arasındaki eşgüdüm eksikliğinin üstesinden gelinmesi için acil bir sosyal dönüşüme gereksinim bulunmaktadır.

Fiziksel ve teknik sorunlar

- Sağlık ve güvenlik kalite standartlarının gerçekleşmesini ve sürekliliğini temin edecek teknik inşaat mevzuatının yetersizliği,
- Aşırı yoğunluklu yerleşim alanları, deprem afeti sırasında zarar riskini arttıran ve güvenlik tamponlarından yoksun küçük ve parçalı parseller,
- Sağlık donatılarının ve kentsel altyapının yetersizliği, teknik ve sıhhi açıdan düşük kaliteli konutlar,
- Yüksek bina kalitesine yönelik talebe rağmen kurumlaşmış ve sanayileşmiş bina üretim sistemlerinin yoksunluğu.

Türkiye'de deprem odaklı kentsel dönüşümün uygulanabilmesinde çözülmesi gereken sorunlar ışığında, ateşleyici alana ilişkin yapılan değerlendirmeler önem kazanmaktadır. İETT Blokları alanının planlama açısından dışsal fırsatları birkaç noktada değerlendirilebilir. Bunlardan ilki; İstanbul Master Planı'nda Zeytinburnu ilçesinin avantajlı konumda yer alması ve ilçe yerel fiziksel plan koşullarının dönüşüm için uygun olmasıdır. Çünkü Zeytinburnu'nda yerel fiziksel plan kararlarına göre getirilen yoğunluk ve yapı yüksekliği ile arazi değerleri açısından dönüşüm projeleri kendi kendini finanse edebilecek niteliğe sahiptir. İkinci olarak, ateşleyici projenin Türkiye'de kamu özel ortaklıkları pratiği açısından çok aktörlü bir model sağlıyor olması dışsal fırsat olarak değerlendirilebilir. Aynı zamanda diğer ilçelerdeki dönüşüm projelerini tetikleyici olması ve Zeytinburnu halkının proje sonuçlandığında yerel yönetime duyacağı güven, bu tür kentsel dönüşüm projeleri için uygun dışsal fırsatlar olarak düşünülebilir.

Planlama koşulları tehditler açısından değerlendirildiğinde başarılı kentsel dönüşüm örneklerinin sayısının yetersiz olması ve halkın güveninin bulunmamasıdır. Bu durumda halkın projeye katılımının sağlanması güçleşmektedir. Planlama açısından güçlü yanlar, İETT Blokları'nın alan büyüklüğünün dönüşüm eylem programına uygunluğu ve İlçe Afet Planlaması çerçevesinde belirlenen aktarma merkezinin proje alanına yakınlığıdır.

Planlama koşulları açısından zayıflıklardan ilki, deprem odaklı kentsel dönüşüm ateşleyici projesinin uygulanabilmesi için mevcut planlama kararlarında, özellikle yoğunlukla ilgili değişikliklerin yapılması gerekliliğidir. Ancak bu değişiklik işlemlerindeki onay süreci çoğu kez uzatmakta ve gecikebilmektedir. Yine alanın tarihi özelliği olan Sur Bölgesi'ne yakınlığı sebebiyle kat yüksekliklerine ilişkin bir sınırlama bulunmaktadır. Diğer zayıflıklar ise, alandaki ticaret kullanıcılarının bölgeyi terk etme maliyeti, dönüşüm projesinde çalışacak personelin dönüşüm uygulamaları konusundaki bilgi ve beceri eksikliği olarak sayılabilir.

Sosyal koşullar

Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamalarında araç olarak kullanılabilir katılımlar ve sosyal güçlendirme politikalarının eksikliği bir dizi sorunu beraberinde getirmiştir. Bunlardan ilki katılıma ilişkin problemler ve ikincisi ise proje alanında ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve kültürel problemlerdir. Bu problemler aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

Halk Katılımına Yönelik Sorunlar

- Sürdürülebilir kentsel dönüşüm konusunda yerel yönetim ve vatandaşların bilgi ve deneyim eksikliği,
- Farklı yönetim ve STK organları arasında eşgüdüm eksikliği. Bu durum sürdürülebilir gelişmenin ekonomik yönden yetersizliğine ve sosyo-kültürel ihtilaflara yol açmış, ayrıca, konut yenilemesinde uzun ve netlikten yoksun süreçleri ve konut sahipliği için finansal desteklerin uygulanmasında birçok zorluğu beraberinde getirmiştir.
- Fikir alışverişi, karar alma ve dönüşüm aktivitelerinin organizasyonu konularında bilgilendirme ve söz sahipliğinden yoksun kalmış ev sahipleri, kiracılar ve bina kullanıcılarının yer alabileceği katılım süreçlerinin yokluğu.

Ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlar

- Pazar mekanizmasının iletken olmaması nedeniyle kentsel dönüşümde özel yatırımların bulunmaması,
- Düşük eğitim, yüksek işsizlik, düşük gelir düzeyi, suçla yakınlık ve etnik gruplar ile göçmenler arasındaki ayrımcılık çatışması gibi kentsel konut alanlarındaki toplumsal meseleler,
- Yapı mirasının tahrip edilmesi ve tarihi konutların koşullarının kötüleşmesi. Başta Zeytinburnu İlçesi sınırları içinde olmak üzere Bizans döneminden kalan kent surlarının dışındaki alanlar, tarihi Galata Yarımadası ve diğer eski kent parçalarında terk edilmiş pek çok yapı yasadışı yapılaşma kapsamında kötüye kullanılmıştır. İstanbul’un kültürel ve tarihi değerleri olağanüstü sanayileşme, kentleşme, nüfus büyümesi ve göçlerin tehdidi altında bulunmaktadır.

Yukarıdaki saptamalar ışığında Zeytinburnu İETT Blokları sosyal yapısı kentsel dönüşümün uygulanabilirliği açısından değerlendirildiğinde; yeni iş imkanlarının doğacak olması, gelişen komşuluk ve aidiyet duygusu, halkın katılım konusunda artan ilgisi, pilot alan dışında yaşayan hak sahiplerinin pozitif beklentileri ile İstanbul’da çevreye duyarlı planlama yaklaşımlarının desteklenmesi, kültürel açıdan dönüşüm projelerine olan ilgi ve bilginin artıyor olması, deprem odaklı bir ateşleyici proje için önemli dışsal fırsatları oluşturmaktadır.

Sosyal koşullar açısından dışsal tehditler; yer değiştirmenin sosyal maliyeti ve yer değiştirme eylem programının eksikliğidir. Ateşleyici alanın önemli içsel güçlü yanları projeyi uygulanabilir kılmaktadır. Bunlardan ilki ateşleyici projenin bölge halkı arasında farkındalık yaratıyor olmasıdır. Özellikle demografik olarak genç eğitimli nüfus ve bölge dışında yaşayan ve hak sahibi olan katılımcılar destek sağlamaktadır. Pilot alan halkının 20 yıllık komşuluk ilişkilerini sürdürme isteği ve halkın katılım programlarına eğitim olarak katılma isteği göstermiş olması önemlidir. Yine vatandaşların bölge sorunlarını iyi biliyor olması, çevresel olarak vakıf arazisindeki yasal olmayan tamirhanelerin istenmiyor olması ve mekansal açıdan donatı yetersizliğinin bölge halkı tarafından vurgulanıyor olması projeyi uygulanabilir kılan önemli koşulları oluşturmaktadır .

İETT Blokları alanında deprem odaklı ateşleyici kentsel dönüşüm projesi için sosyal koşullar açısından zayıflıklar, bölgedeki zengin ve fakir halk arasındaki görüş farklılıkları, azalan girişimcilik, tapu sahiplerindeki yaşlı nüfus oranı yüksekliği, kiracıların tepkisel yaklaşımı ile bölgedeki değişik kültürel mozaik, ticaret kullanıcılarının bölgeyi terk etme maliyetindeki artış, hak sahiplerinin fırsatçı yaklaşımları ile halkın belediye uygulayıcıları ile katılım sağlayarak birlikte hareket edecek bilgi ve beceriye sahip olmaması şeklindedir.

Kentsel hukuki koşullar

Türkiye’de imar mevzuatında, kentsel dönüşüm ya da yenileme amacıyla doğrudan bir düzenle-

me aracı bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, ülkemizde kentsel dönüşüm için kentsel alanlarda uygulanabilecek standart bir yaklaşım yoktur. Genellikle, ülkemizde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm ya da yenileme projelerinde mevcut yasal kaynaklardaki bazı hükümlerin bir arada kullanılması ile çözüm sağlanmaya çalışılmıştır (3194 sayılı İmar Kanununu 18. maddesi, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 775 sayılı Gecekondu Yasası, 2981/3290 sayılı yasa ve 5656 sayılı Kanun). Türkiye'de kentsel dönüşüm ile ilgili geçmiş deneyimler incelendiğinde, her belediyenin kendine özgü bir süreç oluşturarak amacına farklı biçimde ulaştığı söylenebilir. Belediyeler arasında kentsel dönüşüm projeleri için standart bir yaklaşım bulunmamaktadır. Belediyeler tarafından seçilen farklı farklı yaklaşımların temel belirleyicileri, projenin büyüklüğü, proje alanındaki mülkiyet durumu, projenin kimler tarafından gerçekleştirileceği ve projenin finansı olmuştur. Kentsel dönüşüm ya da yenileme için standart modellerin yasal kaynaklarda tanımlanmaması, süreç içerisinde önemli sorunlarla karşı karşıya kalınmasına neden olabilmektedir. Bunlardan ilki, belediye sınırları içerisinde dönüşüm olarak belirlenen alanların sınırlarının belirlenmesidir. Temel bir yasanın olmaması nedeniyle dönüşüm alanlarının belirlenmesindeki kriterler açık değildir. Bu durum bir ölçüde 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde çözümlenmiştir. Bu kanunun 73. maddesi ile belediyelere 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 yapabilme yetkisi verilmiştir. Ayrıca bu alanların belediye alan sınırları içerisinde bulunması ve en az 50 hektar olması şartı da getirilmiştir. Ancak temel bir kentsel dönüşüm yasası olmaması nedeniyle kentsel dönüşüm projelerine ilişkin; dönüşümün sürecinin başlayışı projenin paydaşlarının nasıl olacağı, belediyenin proje içerisindeki rolü, katılım ve iletişim modelleri, arazi sahiplerinin kentsel dönüşüm projesine katılmayı istememeleri halindeki yaptırımlar, süreç içerisindeki uygulama araçlarının ve fi-

nans araçlarının belirlenmesi, binaların yıkılması kararı ve uygulaması, bedellerin tespiti, dağıtım yada paylaşımın şekillendirilmesi, sürecin sonlanması gibi konular da belirsizdir ve bütün bu süreçleri içeren bir uygulama bulunmamaktadır.

İETT Blokları alanında deprem odaklı bir kentsel dönüşüm projesi için yasal durum açısından önemli zayıflıklar bulunmaktadır. Bunlardan ilki, genel anlamda bir kentsel dönüşüm yasasının bulunmamasıdır. Bu durumda bu alanda kamu girişimli bir modelin uygulanması mümkün değildir. İkinci zayıflık ise, arazi sahiplerinin gönüllü olarak girişimi ile modelin uygulanması süreci ile ilgilidir. Çünkü böyle bir model yasal olarak ancak karşılıklı sözleşmeler ile yapılabilmektedir. Kentsel dönüşüm projesine katılmak istemeyen arazi sahiplerinin bu sözleşmeleri kabul etmemeleri durumu için bir yaptırım bulunmamaktadır. Üçüncü zayıflık ise, katılım ve iletişim modellerinin sürece entegre edilmesi noktasındadır. Yine mal sahiplerinin çoğunun alanda yaşamaması ve kiracı sayısının yüksekliği önemli bir zayıflıktır. Çünkü mal sahiplerine ulaşmada zorluklar ortaya çıkabilecektir. Bunun yanı sıra kiracılar kendi açılarından böyle bir dönüşüm projesinin yapılmasını istemeyebilirler. Yine proje alanına dâhil edilen Vakıflar arazisi üzerinde illegal işyerleri bulunması da projenin uygulanabilirliği açısından önemli bir zayıflıktır. Bu iş yerlerinin başka yerlere taşınması ve yıkılması özellikle maliyeti yükseltebilecektir. İETT Blokları alanında deprem odaklı bir kentsel dönüşüm projesinin yasal durum açısından önemli güçlü yanları ise, alanda yer alan mülkiyetlerin daha çok tek kişi mülkiyetinde olmasıdır. İETT Blokları'na ait değişik parsellerin herbiri için ayrı ayrı Kat Mülkiyeti kurulmuştur. Tapu kayıtları incelendiğinde, %88'inin tek kişi mülkiyetinde olduğu tespit edilmiştir. Bağımsız bölümlerin büyük bir çoğunlukla tek kişi mülkiyetinde olması projenin çözümü için önemli bir avantaj olarak düşünülebilir.

Proje yönetim koşulları

Türkiye'de proje yönetimi açısından, gereksinimlerin belirlenmesinden, projenin tamamlanıp

halka teslim edilmesi ve kullanıma açılmasına ve gelecekte gerçekleştirilecek benzer kentsel dönüşüm projelerinde yararlanmak üzere proje yönetimi prensiplerini uygulayarak kullanım sürecini irdeleyen ve geri beslemeleri alan bir metodoloji uygulaması yapılmamıştır. Bu genel saptama ışığında pilot projenin 'proje yönetimi' koşulları açısından yarattığı fırsatlar sıralandığında; deprem odaklı dönüşüm projelerine proje yönetimi açısından örnek bir model oluşturmaktadır. Bu nedenle söz konusu arazi, Türkiye'de afet nedeni ile dönüşüm projesinin uygulanacağı ilk alan olma özelliğini taşımaktadır. Pilot proje tamamlanıp katılımcılar evlerine yerleşirse, halkın devlete duyacağı güven, projenin yurt içi ve özellikle yurt dışındaki yatırımcıların ilgisini çekmesini sağlayarak, proje finansmanı (yap-işlet-devret vb.) konusunda yeni modeller ortaya konması gibi önemli kanıtlar vermektedir.

Proje yönetimi ön koşullarını oluşturan tehditler değerlendirildiğinde ilk olarak proje yönetimi temel bilgi alanlarının üzerine oturtulacağı bir kentsel dönüşüm yasasının bulunmaması önemlidir. Yerel yönetim ve Büyükşehir Belediyesi'nin kentsel dönüşüm uygulama ve proje yönetim çalışmaları konusundaki deneyimsizliği ve toplam proje süresi önceden tahmin edilebilmesine karşın, yapım sırasında Türkiye ve Dünya'daki ekonomik belirsizliklerden dolayı proje süresinin beklenenin ötesine çıkması sorun yaratılmaktadır. Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik durum nedeniyle kentsel dönüşüm projelerinin finansmanı konusunda sıkıntılar bulunmaktadır. Türkiye'de dönüşüm projelerini destekleyecek finans kuruluşları ve finans modellerinin bulunmaması, kredi bulma ve alma problemleri ile Türk hükümetinin dış kredilere sıcak bakmaması önemli dışsal tehditleri oluşturmaktadır.

Proje yönetimi açısından fırsatlar değerlendirildiğinde projenin uygulanması sırasında kullanılması düşünülen modelin, kentsel dönüşüm açısından yeni bir örgütlenme modelini de beraberinde getirmesi önemli bir katkıdır. Sürdürülebilir kentsel dönüşüm amaçlı karşılaştırmalı finansal fizibilite sonuçlarına göre; aktarma merkezinin sadece bu projede değil, bundan sonraki dönüşüm projelerinde de kullanılabilir

olması, arazide uygulanabilecek inşaat alanının tamamına konut ve ticaret fonksiyonu getirilmesi ile söz konusu projenin kısmen de olsa kendini finanse edebilmesi projenin önemli sonuçlarından biri olarak görülmektedir.

Proje yönetimi açısından zayıflıklar değerlendirildiğinde; katılımcı arsa sahiplerinin farklı tip beklenti ve isteklerinin proje maliyetine farklı etkilerde bulunması önemlidir. Katılımcılar arasındaki anlaşmazlık sonucunda proje süresinin uzaması ve toplam proje maliyetinin artışı risklidir. Deprem odaklı ilk kentsel dönüşüm projesinin yürütülmesi sırasında proje ekibinde yer alacak farklı disiplinlerde çalışan kişilerin uzmanlıklarının yetersiz olması, proje katılımcılarının nitelik olarak çok farklı yapıda olmasından dolayı ortaya iletişim sorunlarının çıkması, aktarma merkezinin yapımı için ilave bir finansmana ihtiyaç duyulması projenin yönetimini etkileyecek önemli unsurlardır.

Genel değerlendirme ve sonuç

Bu çalışma, afet hazırlık planlaması ve kentsel dönüşümü yaklaşımlarının bir arada düşünülmesi ile Zeytinburnu İETT Blokları alanında uygulanabilirlik sınaması sonuçlarına dayanmaktadır. Afet yönetimi, planlama ve kurum, sosyal yapı, yasal durum, proje yönetimi ve fizibilite alanında yapılan SWOT değerlendirmesi, deprem odaklı bir kentsel dönüşüm projesi için gereken stratejiler ile kanıta dayalı politikalara yön vermektedir. Deprem gerçeği göz önüne alındığında İstanbul'da Deprem Master Planı'na göre belirlenmiş güvenli yaşam alanları sağlayacak ateşleyici dönüşüm projelerine ihtiyaç bulunmaktadır. 'Deprem odaklı kentsel dönüşüm projesinin' bir etki projesi olarak uygulanabilirliği için yapılan değerlendirmelerde, Türkiye'de deprem odaklı ateşleyici dönüşüm projelerinin uygulanabilirliği ancak belirli stratejiler ve politikalar çerçevesinde mümkündür. Ayrıca, İETT Blokları örnek alanına yönelik deprem odaklı kentsel dönüşüm ateşleyici projesinin uygulanabilirliğinde çok aktörlü bir yapının olduğu açıktır. Yerel yönetimler, afete hazırlık ve planlama kapsamında öncelikle korunacak, yıkılıp tekrar yapılacak ya da güçlendirilecek bölgeleri tespit eden bir kapasite belirleme çalışmasını yaparak toplumun

afete karşı duyarlılığı konusunda projeler geliştirmelidir. Bu anlamda ateşleyici kentsel dönüşüm projeleri sürdürülebilir güvenli kentler yaratmada bir araç olarak kullanılabilir.

Zeytinburnu örneği, deprem odaklı ateşleyici kentsel dönüşüm projelerinde planlama açısından stratejik vizyonun ve master planının esas olacağını ve 'yeniden yerleştirme çerçevesi'nin kentsel politikalarla bütünleşmesini, uygulayıcılar ve halk için kapasite geliştirmenin sağlanmasını, sosyal açıdan kapitalin iyi tanımlanmasını ve halkın yer değiştirme ile ilgili tüm sorunlarının katılım mekanizmaları ile çözülebileceğini, yasal açıdan sürdürülebilir yasal stratejik çerçevenin oluşturulmasını, proje yönetimi açısından merkezi ve yerel yönetim arasındaki koordinasyonun ve halk ile yerel yönetim arasındaki diyalogun, belediye uygulayıcıları ile özel sektör arasındaki iş kültürünün iyi yönetilmesini işaret etmektedir.

Zeytinburnu İETT Blokları için yapılan finansal yönetim planı ateşleyici projelerin planlanmasını uygulanabilir kılmıştır. Buna karşın, diğer bir gerçek de her yerleşimin kendine has sosyal, mekansal ve planlama çevresine sahip olduğu ve bu deneyimleri kendi koşullarına uyarlaması gerektiğidir. Dönüşüm aktivitelerinin potansiyel çeşitliliği dahilinde, ayrı karar ve faaliyetlere odaklanan stratejik planlama çerçevesinin yanı sıra bu faaliyetlerin belirli alanlar ve sorunlara hitap etmesini sağlayacak yerel çerçeveye yönelik temel bir gereksinim ortaya çıkmaktadır.

Daha çok Kuzey Avrupa ve Amerika'da bulunan uygulayıcılar ve proje sonrası analistleri tarafından tanımlanan kuramsal çerçeve, Türkiye'de kentsel dönüşüm uygulamasının yerleştirilmesi konusunda oldukça yararlı olabilir. Bu konuda ateşleyici dönüşüm projelerinin stratejileri ve araçlarının geliştirilmesine öncelik verilmelidir. Şehir planlama ve hukuk düzenlemeleri de büyük önem taşımaktadır. Kentin deneyimlerini yansıtan, strateji ve kent planları ile bütünleştirilmiş yenilikçi çözümler, tutarlı kentsel dönüşüm projeleri için canalcı olabilir.

Ateşleyici kentsel dönüşüm projelerinin çıktıları, afete dayanıklı topluluklar ile pilot alan veya

kent bütünü sakinleri için sürdürülebilir yaşam alanlarının yaratılmasıdır. Türkiye'nin kentsel dönüşüm stratejilerini giderek daha fazla ateşleyici projenin destekleyeceğini öngörmek akla yatkın ve güvenilir bir yaklaşımdır. Zeytinburnu İETT Blokları projesindeki değerlendirmelerde ortaya çıkan en önemli sonuçlardan biri de bu yaklaşımı sürdürülebilir kılacak eylemin 'kentsel dönüşüm'ün plan hazırlığından uygulamaya kadar her proje yapı taşının halk katılımı ile inşa edilmesinin gerekliliğidir. Halk katılımının sağlanması, kentsel dönüşümde ekonomik ve fiziksel yarar yanında 'kamu yararı' ve 'sosyal yarar' kavramlarını da planlama süreci içinde temenni olmaktan çok stratejik bir amaç haline getirecektir.

Kaynaklar

- Akinci, F., (2004). Viewpoint the aftermath of disaster in urban areas: An evaluation of the 1999 earthquake in Turkey, *Cities*, **21**, 6, 527-536
- Atkinson, R., (2002). Does gentrification help or harm urban neighbourhoods? An assessment of the evidence-base in the context of the new urban agenda, http://www.neighbourhoodcentre.org.uk/research/cnrpapersword/gent_refs.doc
- Birkland, T., (1996). Natural disasters as focusing events: Policy communities and political response, *Mass Emergences and Disasters*, **14** 2, 221-244.
- Bolin, S., (1998). *The Northridge Earthquake: Vulnerability and Disaster*, Routledge.
- Bursa, M., (2004). Hazard Risk Management in Turkey- Achievements and challenges ahead, Hazard Hazard Risk Management in Europe and Central Asia Workshop.
- Carrière, J., Demazière, C., (2002). Urban planning and flagship development projects: Lessons from EXPO 98, Lisbon, Planning Practice & Research, **17**, 1.
- Cigler, B., (1987). Emergency management and public administration. In *Crisis Management: A Casebook*, eds T Charles and J Choon. Charles C Thomas, Illinois.
- Cuny, F., (1983). *Disasters and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Elander, I., (1995). *Policy Networks and Housing Regeneration in England and Sweden*, Urban Studies **32**, 6, 913-934.
- Erdik M., Durukal, E., Alpay, Y., Birgören, G., (2001). İstanbul'da binalar için deprem riski ve

- risk azaltımına yönelik somut bir öneri, İstanbul Bülten, **12**, 52, 3-16.
- Erdik, M., (1999). İstanbul İçin kapsamlı bir deprem afet master planı geliştirilmesi, Deprem Güvenli Konut Sempozyumu, 1-49, Ankara.
- FEMA, Project Impact: Building Disaster-Resistant Communities," call 1-800-227-4731, FEMA web site : www.fema.gov.
- Fischer, H. W., (1998). *Response to Disaster*, University Press of America.
- Göksu, F., (2004). Urban regeneration from the viewpoint of the private sector, *International Urban Regeneration Implementations Symposium*, 263-265, İstanbul.
- Hall, S., Hickman, P., (2002). Neighbourhood renewal and urban policy: a comparison of new approaches in England and France, *Regional Studies*, **36**, 6, 691- 707.
- Hibbitt, K., Jones, P., Meegan, R., (2001). Tackling social exclusion: the role of social capital in urban regeneration on Merseyside – from mistrust to trust?, *European Planning Studies*, **9**, 2, 141-61.
- Hodgkinson, P., Stewart, M., (1991). *Coping with Catastrophe*. Routledge, London.
- Japanese International Cooperation Agency (JICA) and Greater İstanbul Metropolitan Municipality (GİMM), (2002). *The study on a disaster prevention/earthquake mitigation master plan in İstanbul*, İstanbul: GİMM.
- Kleinman, M., (1998). Include me out? The new politics of place and poverty, CASE Paper 11, London: LS E.
- Kloppenborg, T. J., Opfer, W. A., (2000). Forty years of project management research: Trends, interpretations and predictions. In Project Management at the Turn of the Millennium: Proceedings of PMI Research Conference, Project Management Institute,
- Kocabaş, A., (2006). Urban conservation in İstanbul: evaluation and re-conceptualisation, *Habitat International*, **30**, 1, 107-126 Meeting, Mimar Sinan University, İstanbul, Turkey, May
- Nozick, M., (1992). *No Place Like Home: Building Sustainable Communities*. Ottawa: Canadian Council on Social Development.
- Özçevik, Ö., Şener, S., Taş, E., Yaman, H., Türk, Ş., Beygo, C., (2004). ZeyREG-IIPM Zeytinburnu Regeneration Program Integrated Impact Project Management A Project Management Methodology Towards Sustainable Urban Regeneration in the Context of Disaster Mitigation, World Bank Project Report.
- Özden, P., Kubat, S., (2003). Türkiye’de şehir yenilemenin uygulanabilirliği üzerine düşünceler, itüdergisi/a mimarlık, planlama, tasarım, **2**, 1, 77-88.
- Project Management Institute (PMI)(1996). A guide to the project management body of knowledge Automated Graphic Systems, USA
- Quarantelli, E., (1995). Disasters are different, therefore planning for and managing them requires innovative as well as traditional behaviour. In *Proceedings of the Third Emergency Planning and Disaster Management Conference*, Lancaster University.
- Şener, S. Özçevik,Ö., Altun,C.,Şener,E.(2003) Post disaster temporary shelter settlement pattern and unit development project for İstanbul, European Commission/ Operations in candidated counrites, Directorate of Urban Transformation and New Settlements, The Metropolitan Municipality of İstanbul and İstanbul Technical University, Urban and Environmental Planning Research Center, Project Report.
- The World Bank, (2004). *Involuntary Resettlement Sourcebook*, Planning and Implementation in Development Projects.
- Voyadzıs, S., Erdoğan, M., (2001). Sustainable Solutions for Project Finance, EFCA, FIDIC,
- Williams, B., (2000). Responding to urban crisis, *Cities*, **17**, 4, 293–304.
- Witt, J. L., (1999). Creating Disaster Resistant Communities, *Disaster Recovery Journal*, **12**.