

METU
DEPARTMENT OF ARCHITECTURE
ARCH 495- LEGAL & ADMINISTRATIVE ASPECTS OF
CONSERVATION
Prof.Dr. Gönül Tankut
Inst. Emre Madran
Spring 1996

□
KORUMANIN FİNANSMANI ÜZERİNE
BİR SEMİNER YAYINININ İNCELENMESİ
TÜRKİYE'YE UYARLANABİLİR ÖNERİLER

□
“NEW WAYS OF FUNDING THE RESTORATION OF
THE ARCHITECTURAL HERITAGE”
Council of Europe
Report on the Messina Colloquy
1988

□
1.-60. sayfalar

Ege Yıldırım
CP 3 71628-2

GİRİŞ

İtalya'nın Messina kentinde yapılmış konferansta buluşan çeşitli Avrupa ülkeleri finans, kültür ve koruma yetkililerinin aktardıkları deneyimlerin, kültür varlıklarını yaşatmada karşılaşılan ekonomik problemlerin derlenmesiyle bu kitapçık oluşmuştur. Kitabın ilk yarısında aktarılanlar arasından, Türkiye'yi ilgilendirecek problemler, ve bunları aşmak için önerilen yöntem ve eğilimler burada saptanmaya çalışılmıştır.

Bu seminerin gerçekleşmesi, 1984'ten beri Avrupa'da koruma finansmanı konusunda yapılan çalışmaların birikimi sonunda olmuş, bundan daha önce, 1984'te, yine Messina'da, Messina Üniversitesi'nin Politik Bilimler Fakültesi ve Sicilya Eyaletleri V.Emanuele Bankası ortaklığında ve 1986'da, İngiltere'nin York kentinde "Financing of Conservation" adı altında seminerler düzenlenmiştir. Fakat finansman probleminin daha çok yol alması gerektiğine, bu seminerler evriminin süreceğine işaret edilmiştir.

1988 Messina buluşması ise, Avrupa Konseyi Bakanlar Kurulu'na bir öneri tasarısı sunma hazırlığı niteliğindedir. Seminerdeki anafikirlerden biri de, koruma finansmanının Avrupa çapında, görüş alışverişli ve kuramsal toplantılar ötesinde uygulamaya dönük yasal bir üst kurumun hedeflenmesidir. Türkiye'nin ileri bir tarihte Avrupa Birliği'yle daha sağlam bir bütünleşmeye girmesi halinde bu örgütlenme bizim için daha da önem kazanacaktır.

A- Başta İtalya olmak üzere, İngiltere, Hollanda, Avusturya gibi ülkelerde çözülmeye çalışılan **problem**lerden göze çarpan bazıları, şöyledir:

1- Konut yenileme/**dönüştürme masrafları**, yeni konut yapma masraflarını geçmektedir. Bu yüzden konutlar yenilenmemekte, çevre kalitesi düşmekte ve geliştirmeye karşı ekonomik ilgi de azalmaktadır. Konutların yenilenmemesi, kamu ödeneklerinden yararlanmada **uzun bürokratik işlemlerin** çıkardığı engellere de bağlı olabilmektedir. Hollanda örneğinde anlatıldığı gibi, kültür varlığı sahipleri için ödenek alacak merciyi bulma, ödeneğin hesaba transferini bekleme, ipotek edecek bankayı bulma gibi peşinde koşulacak işlemler, caydırıcı olmaktadır. Bunun sonucu olarak, kamu ödeneklerinden ve bankalardan borç almak yeterli bir yöntem olamamaktadır.

2- Sicilya'da, **bankalar** bireysel ölçekte çok aktif oldukları- önde gelen icraatlar arasında saray restorasyonları; mühendislik ve altyapı işleri için kurulan 2 kooperatif girişimi- halde, ayrılan **kaynakların tamamını** kullanabilecekleri düzeyde **kullanmamaktadırlar**. Bankaların bunu aşmak için koordinasyon içinde çalışmaya ihtiyaçları vardır.

3- Kültür varlıkları, sonuçta bir **gayrimenkul türüdür**, fakat kar etmek daha çok **risk** içermekte, bazı işletme uygulamalarına karşı devlet kısıtlamaları olmakta, ve bu gayrimenkulun geliştirilmesine olan **talep daha seçici** olmaktadır.

4- İngiltere vakasında anlatıldığına göre, **koruma programlarının ekonomik hesabı** yeterli düzeyde yapılmamakta, toplumsal fırsat-maliyet analizi yapılmasına daha çok ihtiyaç duyulmaktadır.

5- **Yasal mevzuatın çalışmadığı** durumlar olmaktadır; İtalya'da, uygulamanın Kültür ve Maliye Bakanlıkları arasında görüş alışverişine dayalı düzenlemelere tabi olduğu, sanat mirasına vergi ve ödenek yasası çıkmış, ama yürümemiştir. **Koordinasyonun** iyileştirilmesi gerekmektedir.

6- İtalya'da, anonim şirketler, ortak mülkiyete dayalı "condominium" konutlara, **psikolojik faktörler** yüzünden rağbet etmiyor denmektedir. Başka

bir örnekte, tarihi Modena kent merkezi yenileme programında ise, bir yarı-kamusal finansman modeli yaratıldığında aktörlerden biri olan bankalar, yasalarda emlak şirketiyle işbirliği yapmanın yasak olması yüzünden katılmayı reddetmiştir. Aynı projede, gayrimenkul piyasasında yaşanan kriz yüzünden leasing sertifikalarına(bkz **B)1-**) dayalı sistem itibar görmemiş ve rağbet borsaya kaymıştır. Kent merkezinde faiz oranlarına göre zonlama yapılmış, fakat ev ve fasad düzeyinde daha iyi çalışıldığı görülmüştür. Bu tür engellerin aşılmasında, ülkedeki koşulların ve genel trendlerin yarattığı **genel tavırlar**, ve aktörlerin karşılaşacakları baskıların da iyi hesaplanması gerekmektedir.

B- Bu problemlere çözüm olarak **önerilen yöntemler** arasında şunlar bulunmaktadır:

1- Hollanda'da, 1986 başında kurulan **Ulusal Koruma Fonu**, iki büyük ilke doğrultusunda çalışmaktadır:

* **Ödenekleri yegane kaynak olmaktan çıkar**

***Kültür varlığı sahiplerinin sorunlarını bir hamlede çöz.**

Fonun, ikinci ilkeden türeyen, kamu ve özel sektör organlarının geniş seçenekli listelerini değişik **finans "paket"leri** halinde sunan, örgütsel bir işlevi vardır. Fon sayesinde, sahipler artık devletle görüşmemekte, bürokrasiyi fon **aracı** olarak koordine etmektedir. Devletten ödenek çıkmasını beklemek fonun sorumluluğuna girince, sahipler beklemeden ödeneklere kavuşabilmektedir. Programın diğer ana özelliği, sahiplere ödeneğin bir bölümü yerine **düşük faizli borç** vermesi, böylece bu ödenen miktarın daha büyük bir bölümünün vergiden düşmeye tabi olması, zaman içinde borcun taksitlerle geri ödenmesinin **ileriye dönük kaynak** da hazırlamış olmasıdır. Vergiden düşme ve faiz oranları önceden belirlenmiş sabit oranlardır, böylece erteleme maliyetlerinden daha düşük faiz güvenliği ve **maksimum güvenlik** sağlanmaktadır. Bu istikrar sayesinde, %50'si konut projeleri olan

restorasyon projelerinin yürütmesinde %33'lük bir **hızlanma** gözlenmekle kalınmamış, **büyük yatırımcılar** da fon uygulamasına sıcak bakmaya başlamıştır.

Fonun kuruluşu, Hollanda'da özel sektör-devlet işbirliği eğilimlerini müteakip olmuştur. Hükümet tarafından kurulduğu halde, adım adım devlet desteğinden ayrılarak büyümesi öngörülmüştür. Ulusal Koruma Fonu, seminerde başarılı bir örnek olarak sunulmuştur.

İtalya'da ise, yerel yönetimler, işletmeler, kültürel kurumlar ve bankaların **ortak** olduğu bir **şirket** ile işleyen, ve yerel yönetimlerin ortak olarak bürokratik sorunları üstlendiği bir **leasing** sistemi denenmiştir. Yapı sahipleri, bu ortaklık şirketine mülklerini devrettikleri halde, **sertifikalar** yoluyla yenileme işlerinde söz sahibi kalabilmekte ve yasal haklarını devam ettirmektedirler. Leasing sözleşmeleri yapıldığında, bir plan ile, sorumlu bir organ yenileme işini koordine etmelidir.

2- Bankaların birleşik bir yapı oluşturmaları, finansmanda rolü olan diğer partilerle ortak modeller denemeleri önerilmiştir.

3- Kültür varlıklarına olan yatırımları teşvik etmek için yasalar, kamu ve özel sektöre eşit haklar veren, **istikrarlı**, güvenli bir çerçeveye oturtulmalı denmektedir. Kültür varlıklarının farklı bir gayrimenkul olmasının onlara getirdiği bir "**intangible asset**"- soyut değer olması, ve ulusal makro kültür politikasının parçası sayılmaları, topluma yayılan bir **anonim sahiplik** anlayışıyla yaklaşılmasını sağlayabilir, bu yüzden toplum bireylerinin de finansmana katkıda bulunmalarına çalışılabilir.

4- İngiltere örneğinde geçen ekonomik hesap konusunda, korumanın ekonomik sonuçlarıyla yüzleşme üzerinde durulmakta, kentsel **gelişmeye** getireceği **destek** ve **kösteklerin** iyi araştırılmasından bahsedilmektedir. Daha küçük ölçekte, çok **verimsiz** işletmesi olan projeler zaman içinde

ayıklanmalıdır denmektedir. Ayrıca, kültür varlığı masraflarının kendilerine özgü değerlerinden ötürü **piyasa güçlerinden** soyut olarak yapılmalı anlayışından kurtulup, korumanın ekonomik boyutlara bağlanmak zorunda olduğu hatırlatılmaktadır.

5- Yasa konusunda aktarılan deneyimlerden, **Avusturya'daki** uygulamada anlatılan-lar, **yapılaşma yasalarının** federal **bölgelere göre farklılaşmasıyla**, değişik eyalet ve kentlere özgü Tarihi Kent Merkezi Koruma fonlarının ve komisyonlarının oluşturulması, her vakaya tekabül eden Kira Yasası, Kent Yenileme Yasası, Konut Geliştirme Yasası gibi ayrı düzenlemelerle dikkat çekmektedir. Bu ülkede, koruma finansman meselelerinin büyük bir çoğunluğu yasalarda **devlet** eliyle çözülmüş görünmektedir. Bu düzen, özel sektör geliştirmesinin daha verimli olacağı ülkeler için çok geçerli bir örnek olmayabilir.

C) Yukarıdaki deneyimlerin **Türkiye koşulları** ışığında geçerliliklerine bakınca, şöyle düşünceler oluşmaktadır:

1 & 2- Türkiye bankalarının, İtalya'daki gibi korumaya ayrı kaynaklar ayırmadıkları düşünüldüğünde, eldekinin kapasite altı kullanımı çok da geçerli bir soruna benzememektedir. **Türkiye'de, bankaların** saray gibi anıtsal ölçekte restorasyonlar yapmalarından ziyade, **mahalle ölçeğinde** konut restorasyonlarına eğilmeleri daha yararlı görünmektedir. Öneri olarak getirilen bankaların **birleşik yapı** kurmaları fikri, Türkiye'de de sağlanabilir. Konuyla ilgilenebilecek bankalar, devletle yakın ilişkileri olan **İş Bankası, Kalkınma Bankası, Vakıflar Bankası** ve hatta Ziraat Bankası, aralarında geliştirilecek ortak birer komisyon ve yönetmelikle koruma yatırımlarına

yönelebilirler. Bugünkü mevcut durumda, Kalkınma Bankasının, Turizm Bakanlığı talimatıyla, turizm amaçlı restorasyona verdiği kredi imkanı, geliştirilecek bir temel olarak alınabilir, benzer uygulamalar diğer bankalara da özendirilebilir.

Fakat olayın sadece kredi vererek çözüme kavuşmadığı, bürokratik engellerin etkili olduğu hatırlanırsa, bankaların aralarında devletten, Kültür Bakanlığından da destek bularak **Hollanda Ulusal Koruma Fonu'na benzer bir yapılanma** kurmaları düşünülebilir.

Ek olarak, örnek alınabilecek bazı uygulamalardan da söz etmek yararlı olabilir:

İtalya'da, **operasyonel standartları** koymaya yönelik Ulusal Geliştirme Ajansı ile 300 inşaat firması ortak bir proje başlatmıştır.

Merkezi hükümetin desantralise olmuş yan kollarının kültür varlıklarından sorumlu kuruluş olması fakat parasal özerklikleri olmadığı için, Torino kentinde bir banka'nın bu müdürlüklerle işbirliği içerisinde, **parasal ve yönetsel özerkliğe** sahip bir Vakıf Altbirimi kurmuş olması, her iki organın güçlü oldukları işlere göre **görev dağılımı** yapmasıyla çalışmaktadır.

Örneklerden çıkan bir sonuç, en iyi sonuçların, **kamu ve özel sektör** organlarının farklı kombinasyonlarda, modeller deneyerek, **işbirliği** anlaşmaları yapmalarıyla alındığıdır.