

ARAŞTIRMA / ARTICLE

Türkiye’de Göçle Oluşmuş Yaşama Bölgelerine Yönelik Yasal Müdahaleler ve Kentsel Dönüşüm Uygulamaları

Legal Interventions and Urban Transformation Practices for Areas Formed by Emigrations in Turkey

 Senem Tezcan,¹  Hayat Zengin Çelik²

¹Dokuz Eylül Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir

²Dokuz Eylül Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, İzmir

ÖZ

Ülkemizde yaklaşık 70 yıllık bir zaman diliminde kırdan kentlere yönelen göçler ve fiziksel yansımaları olan gecekonducular pek çok kentsel müdahalenin konusunu oluşturmuşlardır. Gecekonducuların kentsel müdahalelere konu alınmasındaki temel unsur ise, arazi ve yapılaşma ile ilgili konularda sahip oldukları yasal olmayan içerik olmuştur. Bu durum müdahaleleri yönlendiren yasalar için gerekçe yaratmakla birlikte, gecekonducuların yayılımı engellenememiş ve populist tutum ve yaklaşımlar nedeniyle bu oluşumlar Türkiye kentleşme pratiğinin temel dinamiği olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bir kısmı yerleşimlerdeki gecekonducuları yıkmaya yönelik, bir kısmı yenilerinin yapılmasını önleyici nitelikte olan söz konusu yasal düzenlemeler, barınma hakkını kentte kendine özgü çözüm yöntemleri ile elde eden göçmenlerin giderek mülkiyet hakkına sahip olması için bir meşrulaştırıcı içerik yaratmıştır. Böyle bir gelişme planlama ve yeni imar hakları için de meşru bir zemin yaratırken, kentlerin fiziksel yapılanmasında önemli dönüşümler açığa çıkarmıştır. 2000’li yıllar sonrasında ise bu dönüşüm güçlü bir yasal arka plan ile ve büyük ölçekli projeleri içeren kentsel dönüşüm uygulamaları aracılığıyla farklı bir boyut kazanmıştır. Bu sürecin iki önemli yasal düzenlemesi 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. Maddesi ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanundur ve her iki düzenleme aracılığıyla ülke genelinde izlenen bir yeni kentsel deneyim açığa çıkmıştır. Çalışma bu yaygın deneyimi ortaya koymak üzere, Türkiye’deki kentsel dönüşüm uygulamalarını Resmî Gazete ilanları üzerinden ele almakta; projelerin yıllara göre değişimini, mekânsal büyüklüklerini ve uygulamaların ülke genelindeki yaygınlık düzeyini haritalar aracılığıyla göstermeye çalışmaktadır.

Anahtar sözcükler: Kentsel dönüşüm projeleri; Türkiye; 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. Maddesi; 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun.

ABSTRACT

Migrations from rural to cities and slums/slum areas as the reflection of migration have been subject to many urban interventions in a period of approximately 70 years in our country. Slums subjected as main element of the urban interventions because of their illegal content on land and housing issues. While this situation creates grounds for legal directing interventions, spread of slums has not prevented, due to populist attitudes and approaches existence of this formations maintained as the fundamental dynamics of urbanization practices of Turkey. Aforementioned legal regulations, some part in demolishing of slums in settlement areas and some part for preventing new slums, created a legitimizing content for immigrants who obtain housing rights with their own unique solution methods in the city. While such a progress created a legitimate ground for planning and new development rights, it has revealed significant transformations in projects. After 2000s, this transformation acquired dimension with a strong legal background and large scale urban transformation projects. Two important legal regulations of this process are Article 73 of Municipal Law no 5393 and law no 6306 Regarding the Transformation of Areas Under the Risk of Disaster. Through both regulations, a new urban experience has gotten out across the country. This study tries to reveal this common experience, the implementation of urban transformation projects in Turkey through Turkey-Legal Gazette with discusses change of projects by years and their spatial size and tries to show the prevalence of the applications across the country through maps.

Keywords: Urban transformation projects; Turkey; law no 6306 Regarding the Transformation of Areas Under the Risk of Disaster; Article 73 of Municipal Law no 5393.

Bu çalışma Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsünde üretilen "Göçle Oluşmuş Yaşama Bölgelerine Yönelik Dönüşüm Projelerinde Müzakereler" başlıklı tezin bir bölümünden üretilmiştir.

Geliş tarihi: 13.09.2019 Kabul tarihi: 24.07.2020

Online yayımlanma tarihi: 16.10.2020

İletişim: Senem Tezcan

e-posta: senemtezcan@gmail.com



Giriş

2000'li yıllardan sonra sıklıkla gündeme gelmesine rağmen kentsel dönüşümün temelinde yer alan gecekonduların alanlarına ilişkin yasal düzenlemeler göç ve gecekondulaşma süreciyle paralel bir biçimde sürekli olarak yenilenmiştir. Sağlıklaştırma, mülkiyet hakkı tanıma ya da yıkma gibi farklı müdahaleleri içeren ve kısmen parçalı çözümler sunan düzenlemeler, 1948 yılından günümüze kadar farklı yasalarda yer almıştır. Bu yasalar ile birlikte başlangıçta sadece barınma amacıyla ortaya çıkmış ve giderek biçim değiştirmiş gecekondulara yönelik mevzuat, “kesin” ve “yasaklayıcı” bir dil geliştirmekle birlikte günümüz son yasal uygulamalarına kadar daha çok gecekonduların yapılarını yasanın çıktığı tarihe kadar kabul edip, sonrakilerin yıkılacağını dile getirmiş ve aslında tüm süreçte gecekonduları giderek yasallaştırmıştır. 1980'ler söz konusu yasallaştırma işlemlerini af yasaları ile daha açık hale getirirken, giderek üretim mekânlarından tüketim mekânlarına dönüşmeye başlayan kentlerde yeni aktörler ve söylemler eşliğinde büyük ölçekli projelere doğru bir geçiş de yapılmıştır. Bu gelişmeleri son on yıllık süreçte karşımıza gelen iki önemli yasa da desteklemiştir. Kentsel dönüşüm olarak tanımlanan uygulamalar için gerekli meşru zemini yaratan yasalar yoluyla ülke çapında ve hemen hemen bütün illerde merkezi bir biçimde proje alanları ilan edilmiştir. Bu durum tarihsel olarak birbirinin üzerine inşa edilmiş bir mevzuat gelişimi yoluyla ülke genelinde yaratılan etkinin ölçeğini göstermesi açısından önemlidir.

Çalışmada amaçlanan 2000 sonrası mekânsal değişimlerde önemli müdahale aracı olan iki yasal uygulamanın etkisini ve bu uygulamaların kent planlaması içerisindeki yaygınlığını ortaya koyabilmektir. Bu doğrultuda öncelikle kır göçünün kentlerdeki fiziksel yansımaları olan gecekondular için çıkarılan mevzuatı dönemsel olarak ele alarak, 2000'ler sonrasının iki önemli yasal düzenlemesi olan ve ağırlıklı yine gecekonduların kendisine hedef alan 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. Maddesi ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanuna odaklanmıştır. Ardından Resmi Gazete'ler üzerinden ulaşılabilen verilere göre ArcGIS üzerinden haritalar oluşturularak her iki uygulamanın mekânsal yayılımı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Göçle Oluşmuş Yaşama Bölgelerine Yönelik Yasal Mevzuatın Gelişimi

Kentlerde farklı göç süreçleri ile ve 1948'lerden itibaren ortaya çıkmaya başlamış olan gecekondular mahallelerine yönelik yasalar, konu aldıkları mahalleler için kararlar üretirken, ortaya çıkarıldıkları dönemin özelliklerine de bağlı olarak kentlerin mekânsal düzenini bütünlüklü olarak değiştirmişlerdir. Genel olarak birbirlerini takip eden ve bu bağlamda önemli içerik değişimleri taşımaktan çok ağırlıklı dönemin sorunlarına karşı ardışık ve birbirini telafi edici çözümler üretmeye çalışan yasal

düzenlemeler, çoğu bugünkü gelişmeleri de yönlendiren kalabalık bir liste ortaya çıkarmışlardır (Tablo 1). Göçle oluşmuş yaşama bölgelerindeki yapısal değişimleri yönlendiren tüm bu kararlar kentlerde günümüz uygulamalarının da temel olarak uğraştığı gelişmelerin kaynağı olmuşlardır.

İlk dönemlerde daha çok mevcut gecekonduların düzenlemeye ve yeni ortaya çıkabilecek gelişmeler için kontrollü alanlar yaratmaya yönelik olarak düzenlenmiş yasa içerikleri, çok daha ılımlı yaklaşımlar sergilemişlerdir. Bu süreçte kentleşmenin gereksindiği emek gücünü sağlayan kır göçünü kentte tutabilmenin bir yolu olarak geliştirilen arabulucu çözümler ile aslında pasif biçimde gecekonduların yapılarını desteklemiştir (Erman, 2010). Bu süreçte kent topaklarının yapısı da bu süreci desteklemiş ve büyük ve boş hazine arazileri ve terk edilmiş vakıf arazileri kaçak yapılaşmalar için en uygun alanlar haline gelmişlerdir. (Kurtuluş, 2010). Ancak 1930–1940'lı yıllarda “barakalaşma” biçiminde başlamış olan böyle bir yapılanma, giderek toprak mülkiyetinin ele alınış biçimi ve örgütsel ve yönetsel karar süreçlerindeki eksiklikler nedeniyle boyut değiştirmeye başlamıştır. 1950–1960 döneminde, gecekonduların nüfusu marjinal emek piyasası ile kent ekonomisinde yeni bir işlevsellik kazanmış ve kentteki konumunu güçlendirmiştir. Kaldı ki bu dönem gecekonduların politik boyutu da açığa çıkmıştır (Şenyapılı, 2016). Böyle bir ortamda şekillenen mevzuat da giderek mülkiyet hakkı tanıyan affediciler içerikleri ile, düzensiz ve sağlıksız bir kentsel yapılanmanın önünü açmıştır.

1980'ler neo-liberal politikalar eşliğinde sadece göçle oluşmuş yaşama alanlarının durumunu değil, aynı zamanda tüm kentsel dinamikleri etkileyecek bir sürecin de başlangıcı olmuştur. Bu bağlamda dönemi Türkiye kentleşme deneyimi içerisindeki en radikal evre olarak tanımlamak mümkündür. Devlet bu dönemde birikim yaratma sürecini doğrudan kentsel mekâna bağlı seçimlere doğru yönlendirirken, büyük sermaye için farklı alanlarda yer göstermeye de başlamıştır (Kurtuluş, 2010). Göçle oluşmuş mahalleler de bu süreçte sermayenin gelişimine olanak tanıyacak önemli potansiyel alanlar olarak önem kazanmıştır. Bu stratejinin ilk basamağı olarak gecekonduların af yasaları ile legal hale getirilmesi ve esasen son derece sorunlu açılımlar kazanmış bu yapının üzerinde imar hakları yaratılabilecek kentsel arsalar haline dönüştürülmesi sağlanmıştır. Ardından da mülkiyet haklarını esas alan düzenlemelerle göçle oluşmuş yaşama bölgeleri açısından bugün karşı karşıya gelinmiş pek çok sorunun kaynağı olan islah imar planları ortaya çıkmaya başlamıştır. Söz konusu planlar aracılığıyla kente eklenen göç alanları artık yatayda yayılmadan, düşeyde yükselmeye doğru evrilmişlerdir. Böyle bir sürece yetki ve sorumluluklarla ilgili yeni düzenlemeler de eşlik etmiştir.

1999 Marmara depremi ise o aşamaya dek kentleri arızalı bir biçimde yapılandırmış olan tüm gelişmelerin sorgulanmasını

Tablo I. Türkiye'de kentsel dönüşüm uygulamalarına yön veren yasaların listesi

| Kanun no | Kanun adı | Kanun yıl | Müdahale biçimi |
|----------|--|-----------|--|
| 5218 | Ankara Belediyesine, arsa ve arazisinden belli bir kısmını mesken yapacaklara 2490 sayılı Kanun hükümlerine bağlı olmaksızın ve muayyen şartlarla tahsis ve temlik yetkisi verilmesi hakkında Kanun | 1948 | Düzenleme Önleme Mülkiyet Hakkı |
| 5228 | Bina Yapımını Teşvik Kanunu | 1948 | Düzenleme, Önleme Mülkiyet Hakkı |
| 5431 | Ruhsatsız Yapıların Yıkıtılması ve 2290 Sayılı Belediye Yapı Yollar Kanununun 13. Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun | 1949 | Düzenleme Önleme Mülkiyet Hakkı |
| 6188 | Bina Yapımına Teşvik Ve İzinsiz Yapılan Binalar Hakkında Kanun | 1953 | Önleme Mülkiyet Hakkı |
| 7367 | Hazineden Belediyelere Devredilecek Arazi Arsalar Hakkında Kanun | 1959 | Önleme |
| 634 | Kat Mülkiyeti Kanunu | 1965 | Düzenleme |
| 775 | Gecekondu Kanunu | 1966 | Mülkiyet Hakkı Önleme |
| 1164 | Arsa Üretimi ve Hakkında Kanun | 1969 | Önleme |
| 1990 | Gecekondu Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun | 1976 | Mülkiyet Hakkı |
| 2805 | İmar Ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Olarak Yapılan Yapılara Uygulanacak İşlemler Ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun | 1983 | Mülkiyet Hakkı |
| 2981 | İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı İmar Kanunu'nun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun | 1984 | Mülkiyet Hakkı |
| 2985 | Toplu Konut Kanunu | 1984 | Dönüşüm |
| 3194 | İmar Kanunu | 1985 | Dönüşüm Yetki |
| 3290 | 3290 Sayılı Kanun İle Bazı Maddeleri Değiştirilen Ve Bazı Maddeler Eklenen 2981 Sayılı Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik | 1986 | Mülkiyet Hakkı Dönüşüm |
| 3366 | 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Ve Bu Kanuna Bazı Maddelerin Eklenmesi Hakkındaki Kanun | 1987 | Mülkiyet Hakkı |
| 3414 | 22.05.1986 Tarih Ve 3290 Sayılı Kanun İle Değişik 24.02.1984 Tarih ve 2981 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun | 1988 | Mülkiyet Hakkı Dönüşüm |
| 3811 | 775 Sayılı Gecekondu Kanunun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 03.05.1985 Tarih Ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.08.1985 Tarih Ve 250 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun | 1992 | Yetki |
| 4706 | 3414 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulüne Dair Kanun | 2001 | Mülkiyet Hakkı |
| 4833 | 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu | 2003 | Mülkiyet Hakkı |
| 5027 | Mali Yılı Bütçe Kanunu | 2003 | Mülkiyet Hakkı |
| 5104 | Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu Toplu Konut Kanununda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde | 2004 | Mülkiyet Hakkı Dönüşüm |
| 5162 | Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik | 2004 | Yetki |

Tablo I (devamı). Türkiye'de kentsel dönüşüm uygulamalarına yön veren yasaların listesi

| Kanun no | Kanun adı | Kanun yıl | Müdahale biçimi |
|----------|---|-----------|------------------------------------|
| | Yapılması Hakkında Kanun | | |
| 5216 | Büyükşehir Belediyesi Kanunu | 2004 | Yetki |
| 5226 | Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma | 2004 | Dönüşüm |
| 5237 | Türk Ceza Kanunu | 2004 | Düzenleme |
| 5273 | Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması ile Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun | 2004 | Yetki |
| Tasarı | Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı | 2005 | Tasarı |
| 5302 | İl Özel İdaresi Kanunu | 2005 | Yetki |
| 5393 | Belediye Kanunu | 2005 | Düzenleme Dönüşüm Yetki |
| 5366 | Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun | 2005 | Dönüşüm |
| 5377 | Türk Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | 2005 | Yetki |
| 5398 | Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun | 2005 | Mülkiyet Hakkı |
| 5437 | 2006 Yılı Bütçe Kanunu | 2006 | Mülkiyet Hakkı |
| Tasarı | Dönüşüm Alanları Hakkında Kanun Tasarısı | 2006 | Tasarı |
| 5998 | Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun-73. Madde | 2010 | Mülkiyet Hakkı Dönüşüm Yetki |
| 6306 | Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun | 2012 | Mülkiyet Hakkı Dönüşüm Yetki |
| 6360 | On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | 2012 | Yetki |
| 6360 | On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun | 2012 | Yetki |
| 6639 | Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun | 2015 | Düzenleme |
| 7143 | 3194 Sayılı İmar Kanunu Geçici Madde 16 | 2018 | Mülkiyet Hakkı |

beraberinde getirirken, afet riskleri taşıyan bölgelerle birlikte, göçle oluşmuş ve nitelik sorunları bulunan yaşama alanlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik arayışları da gündeme taşımıştır. Bu süreçte kentsel dönüşüm uygulamalarını doğrudan tarifleyen 2 yasa mevzuat tarihine eklenmiştir. Söz konusu yasalar 6306 sayılı *Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun* ve 5393 sayılı *Belediye Kanununun 73. Maddesidir*. Söz konusu yasaların ortaya çıkmasına temel olan ortak zemini afet riskleri oluştursa da, bugüne dek gerçekleştirilmiş olan uygulamalar, öncelikle hedef alınan alanların göçle oluşmuş yaşama bölgeleri olduğunu göstermiştir.

İmar mevzuatına aykırı yapılaşan alanların dönüştürülmesini konu alan çok sayıda düzenleme ele alındığında, tam bir dönüşüm yasası biçiminde ortaya çıkmış olmasalar da içerdikleri kararlar açısından yasaların Türkiye tarihinde göçler ve gecekonduların ortaya çıkması ile birlikte beraber ilerleyen bir süreci takip ederek, bu alanlarda ve esasen kentsel yapılarda önemli etkiler yaratmış oldukları anlaşılabilir. Bir başka ifade ile ülkemizde mevzuat gelişiminin bugün karşımızda bulunan kentsel yapıların var olan koşullarını yaratmada önemli roller üstlenmiş oldukları görülmektedir. Bu çerçevede son süreçte karşımıza gelmiş olan ve genel

bir tanımlama ile Kentsel Dönüşüm yasaları olarak bilinen yasal düzenlemelerin ise esasen konu aldıkları gelişmeler ve kentsel sorunlar temelinde uzun bir tarihsel perspektifte biçimlenmiş kentsel yapıları onları biçimlendiren süreçlerle birlikte anlamayı gerektirdiği açıktır. Yasal düzenlemeler, ona eşlik eden kent planları ve uygulamalar kentsel gelişme dinamiklerinden bağımsız olmayıp, kentsel gelişmeleri anlama sürecine önemli veriler sağlamaktadır. Bu çalışmanın temel amacı da, böyle bir tarihsel mevzuat gelişimine son süreçte eklenmiş olan ve kendisini tüm ülke coğrafyasında yaygın bir uygulama alanı bulmuş 6306 sayılı *Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun* ve 5393 sayılı *Belediye Kanununun 73. Maddesi* kapsamındaki etkiyi güncel verilerle ortaya koyarak kentsel gelişmeler açısından tarihsel bir belge yaratabilmektir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. Maddesi

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 17 Haziran 2010 tarihinde kabul edilmiş olan ve 2005 tarihinde çıkartılan 5393 sayılı Belediye Kanununun 73. Maddesinin değiştirilmesine ilişkin yasa yerel yönetimlere “konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir” şeklinde kentsel dönüşüm projesi uygulama yetkisi vermektedir. Bu şekilde yerel idareler inşaat şirketleri ile birlikte sadece fiziki düzenleme yapmakla sınırlı olmayacak biçimde özel mülke müdahalede de yetkili kılınmışlardır. Yukarıda sayılan amaçlar doğrultusunda ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şartıyla (Kaya, 2009; Aydın ve Kaya, 2013) dönüşüm projeleri yapılabilir. Bu alanların kentsel dönüşüm alanı ilan edilebilmeleri belediyenin talebi ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır.

Yasa, söz konusu alanlarda standart imarlı bir alanda olduğundan farklı olarak özel bir çalışmayı gerektirmektedir. Bunun önemli bir nedeni ihtiyaç duyulan dönüşümler için yeterli ekonomik olanaklara sahip olamamalarıdır. Yapılacak uygulamalarda da kentsel dönüşümün sağladığı avantajların gerekli katılımın sağlanarak doğru ifade edilmesi de önemli bir unsurdur. Sonuç olarak amaçlanan imar faaliyetlerinin amaçları ile paralel bir biçimde daha sağlıklı bir yerleşim yerinin ortaya çıkarılmasıdır (Öngören, 2013).

Yasa ile “kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilecek alanın; üzerinde yapı olan veya olmayan imarlı veya imarsız alanlar olması, yapı yükseklik ve yoğunluğunun belirlenmesi, alanın büyüklüğünün en az 5 en çok 500 hektar arasında olması, etaplar halinde yapılabilmesi hususlarının takdiri münhasıran belediye meclisinin yetkisine” bırakılmıştır. Bunun

sonucunda üzerinde yapı olan veya imarlı alanlarda da dönüşüm uygulamaları yapılmasının öne açılmış; ayrıca belediyeler, tarım arazilerini ve imarsız boş alanları da yapılaşmaya açılmak için hukuki bir dayanak elde etmişlerdir (Aydın ve Kaya, 2013; Görün ve Kara, 2008).

Projeler kentsel alanlardaki kullanım ve mülkiyet haklarının alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru ve kamusal mülkiyetten özel mülkiyete doğru transfer edilmesine uygun bir zemin yaratmaları bağlamında kritik hale gelmişlerdir. Çünkü kentsel dönüşüm alanı ilanı için gerekli olan kriter, dönüşüm ve gelişim alanlarının 50.000 nüfus ve 50.000 metrekare ölçütleriyle sınırlandırılması biçiminde tanımlanmıştır. Dolayısıyla bu tür alanların belirlenmesi için sadece sayısal bir ölçüt ortaya konarak, dönüşüm/yenileme gerektiren sorunların varlığı geri plana itilmiştir (Karasu, 2009; Özden, 2008; Tezcan ve Zengin Çelik, 2017).

Söz konusu düzenleme de tartışmalı açılımları ile farklı eleştirilere konu olmuştur. Zira bu düzenleme de “kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı” olarak belirlenecek alanların, “imarlı veya imarsız”, “üzerinde yapı olan veya olmayan” alanlar olabileceğini ve planlarda kentsel gelişmeye açılmamış alanların da “kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı” olarak tanımlanabileceğini ifade etmektedir. Yasa’da Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin taleplerinin olmamasına karşın Büyükşehir Belediyesi uygun gördüğü alanlarda “kentsel dönüşüm alanı” ilan edilebileceğinin belirtilmiş olması da yerleşme ve katılımcı planlama açısından önemli bir sorun başlığı haline gelmektedir. Bu konuda Büyükşehir Belediyeleri’ne verilen geniş yetkilere rağmen, ilçe belediyelerinin yetkisiz kılınması ise geçerli mevzuatta yer alan Belediye ve Büyükşehir Belediyesi yasaları açısından sorun yaratmaktadır. Diğer yandan kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilmiş yerlerdeki proje bilgilerinin halka duyurulması, askıya çıkarılması ve itirazların nasıl yapılacağı gibi konulardaki belirsizlikler de planlamanın şeffaflık/ açıklık ilkesine aykırı bir durum sergilemektedir. Yasa ile 1/100.000 ölçekli Çevre Düzeni Planlarında veya yerleşimlerin nazım planlarında “tarımsal niteliği korunacak alan” veya “iskan dışı alan” olarak tanımlanmış alanlarda “kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı” ilan edilebilmesine imkan veren açılımların yer alması da planların kademeli birlikteliği ilkesi açısından sorunlu bir başka konu başlığı olarak ele alınmaktadır. Bütün bunlarla birlikte söz konusu düzenlemenin kendine ağırlıkla hedef aldığı göç ve yoksulluk alanlarında yaşayanları başka alanlara sürükleyecek bir yapıda oluşu da eleştirilerin odağına alınan bir başka başlıktır. Bu kapsamda proje alanlarının ağırlıkla yüksek rant beklentisi olan yerlerden seçilmesi nedeniyle bölgeler arası eşitsizlik yaratacağı; ödenebilir konut ile kiracı haklarında belirsizlik ortaya çıkaracağı, ekonomik koşulları içeren bir soylulaştırmaya ve bu şekilde yeni sınıfsal ve mekânsal ayrımlara neden olunacağı ifade edilmektedir. Uygulamaların sadece ekonomik bir içerik taşıdığına ve konu aldıkları toplulukların kendine özgü sosyal nitelik ve şartlarının dikkate alınmadığına dikkat çekilmektedir. Bir diğer konu ise tanımlamalar üzerindeki belirsiz-

liklerdir. Minimum alan miktarının belirlenmesi, kentsel dönüşümün tanımında yer alan eskimenin hangi kriterlerle ortaya konduğu, tasarımın alana özgü özelliklerin devam edeceği mi yoksa göz ardı mı edileceğinin bilgisi tanımlarda yer almamaktadır. Bilgilendirme araçları ile vatandaşların, meslek odalarının ve üniversitelerin katılımlarının başarılı bir kurgu ile yapılamaması da başka bir eleştiridir (Türkiye Planlama Okulları [TUPOB], 2010; Bektaş, 2014; Genç, 2014; Güzey, 2012, Özden, 2010).

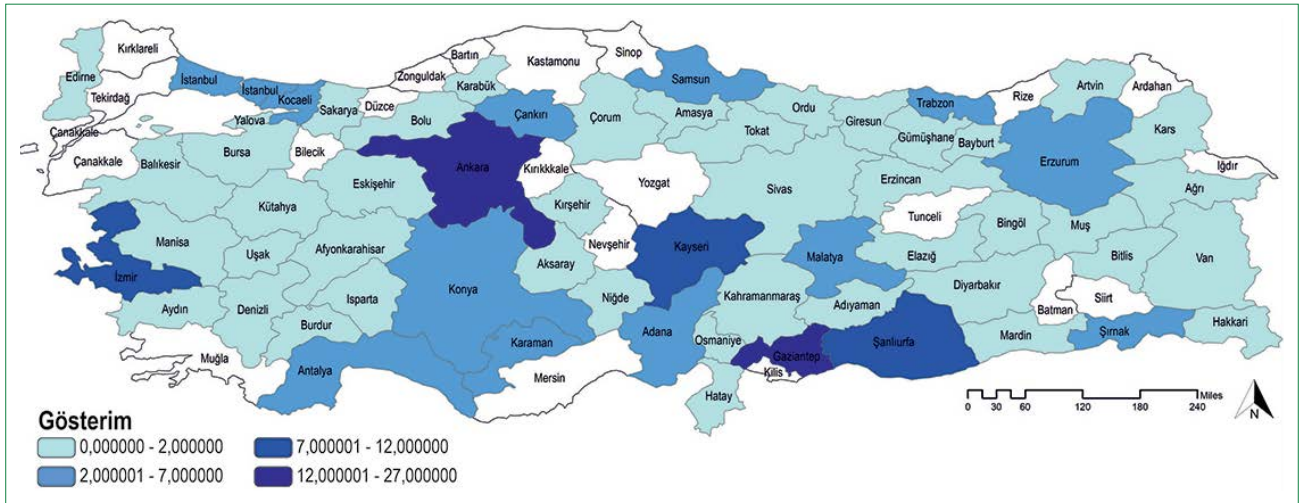
Çalışma kapsamında ulaşılabilen verilere göre Türkiye'deki 81 ilin 34 tanesinde, ülkedeki illerin yaklaşık %42'sinde bu yasal düzenleme ile riskli alan ilan edilmiş ve bulunduğu tespit edilmiştir. Ulaşılabilen verilere göre toplamda 231 mahallede yaklaşık 15,268 hektarlık bir alan 2011–2018 yılları arasında kentsel dönüşüm ve yenileme alanı ilan edilmiştir. Bu genel bilgilerle birlikte riskli alan ilan sayılarının Türkiye genelindeki dağılımı ArcMap'te 2011–2018 yılında ilana çıkan kentsel dönüşüm alanları verilerinin işlenmesi ve bu verilerin doğal aralıklar (natural breaks) sınıflandırma yöntemiyle oluşturulan haritası Şekil 1'de görülmektedir. Bu dağılıma göre Ankara ve Gaziantep en yüksek veriyi sahip iller olurken onu İzmir, Kayseri ve Şanlıurfa illeri izlemektedir (Tezcan, 2020).

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun

31.05.2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren yasanın, Türkiye'nin önemli bir sorunu olan afet karşısındaki yükümlülükleri bakımından önemli bir adım niteliği taşıdığını ileri sürmek mümkündür. Çünkü yasanın gerekçe metninde “Ülkemizde başta deprem olmak üzere afet riskinin yüksek olmasına karşın yapı stokumuzun büyük bir kısmının güvensiz ve imar mevzuatına aykırı olması, kaçak yapılaşmanın çok fazla olması nedenleriyle afetler oluşmadan önce gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik bir mevzuata acil olarak ihtiyaç duyulmaktadır” ifadesi yer almaktadır. Bu içerik mevcut yapı

stokunun çoğunun, 1998 deprem yönetmeliğinden önce yapılmış olması temelinde ve bu kapsamda Şimşek'in (2016) de ifade ettiği şekliyle yaklaşık 19 milyon konutun 14 milyonunun risk taşıyabileceğini göstermektedir. Öte yandan zaten Türkiye kentleşme pratiğinin önemli ölçüde kaçak ve sağlıksız bir yapı stokuna temellenen içeriği düşünüldüğünde afete odaklı bu içerik son derece meşru bir nitelik kazanmaktadır. Ne var ki, gücünü son derece geçerli koşullardan alıyor olsa da kentsel dönüşüm mevzuatının kent planlama çalışmalarının ilkesel zemini açısından ve konu aldığı geniş kitleler temelinde tedirgin edici özellikler yaratmış olduğu ve bu kapsamda farklı çevrelerce eleştirilere konu olduğu da görülmektedir.

Bu noktada yasanın 1980 sonrası yerleşmiş planlama süreçlerini tekrar merkezi uygulamalara dönüştüren içeriği önemli bir tartışma başlığı olmuştur. Yasa ile “afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu alanlarda” sağlıklı ve güvenli yaşama çevreleri oluşturmak amacıyla “iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları düzenlenmekte; riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür ve ölçekteki planı yapma, yaptırma ve onaylama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiştir. Bu durumu yasanın maddelerinde yer alan riskli alan tespitinde “Bakanlıkça lisanslandırılan kurum ve kuruluşların yetkili olması ve riskli yapı tespitine ilişkin yapılan itirazların incelenmesinde görevli olan teknik heyette Bakanlık temsilcilerinin yer alması” hükmü de güçlendirmiştir (Daşkıran ve Ak, 2015). Yasanın bu merkeziyetçi tutumu ve kentsel dönüşüm projelerinin yerel idarelerce hazırlanmış planlara ve kararlara uymayacak bir içerikte yukarıdan dayatılarak ortaya çıkarılmaları, kent planlama disiplini açısından önemli bir sorun olarak tanımlanmaktadır. Bir başka ifade ile yerel idarelerce hazırlanmış imar planlarının ve bu kapsamda özellikle de kent ölçeğinde ve bütünlüklü olarak ortaya çıkmış olan planların alansal ya da bölgesel uygulamalarla bütünlük ve dengelerinin bozulacağı kabul edilmektedir.



Şekil 1. 73. Madde ile ilan edilen kentsel dönüşüm alanlarının Türkiye dağılımı (2011–2018).

Bu bağlamda özellikle de doğal ve kültürel nitelikleri ile öne çıkan alanlarda ve daha önce hazırlanmış koruma amaçlı imar planları açısından doğacak uyumsuzluklara neden olacak içerik, gündeme gelen çokça vaka üzerinden eleştiriye uğramaktadır (Demirkol ve Bereket Baş, 2013; Özkaya Özlüer, 2018; Güranlı, Yönez ve Yönez, 2017; Genç, 2014).

Yasa açısından ele alınan en önemli sorunlardan biri de risk ve riskli yapı tanımlamaları açısından ortaya çıkmaktadır. Yasanın 3. maddesinde; “f) (Değişik: RG-21/6/2019-30808) Riskli alan: Zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Cumhurbaşkanınca kararlaştırılan alanı, g) Riskli yapı: Riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmi ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapıyı veya yapıları ifade eder” denilmektedir. Ancak yasa bu tanıma uygun yapılar dışında yani risk taşımayan yapıları da uygulama bütünlüğü açısından uygulamalara dahil etmektedir (Daşkıran ve Ak, 2015). Bu yapı ile yasanın mülkiyet hakkına müdahale ediyor olması ve yasa kapsamında “mülkü boşalttırmak amacıyla, en minimum” hizmetler olan elektrik, su ve doğalgazın ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından durdurulmasını düzenleyen maddesi ile barınma ve konut hakkına aykırı bir içerik yaratması (Demirkol ve Bereket Baş, 2013) önemli bir konu haline gelmektedir.

Yasanın riskli yapı tanımlaması ile birlikte gündeme getirdiği en önemli konulardan birisi de parsel ölçeğindeki yenileme uygulamalarıdır. Nitekim yasa kentsel dönüşümü parsel ölçeğine indirgeyen ve bu şekliyle de müteahhit firmalar aracılığıyla inşaat piyasasında önemli bir hareketlilik yaratan içeriği ile aslında önemli bir yapı ve nüfus yoğunluğu değişimine sebep olmaktadır. Bu çerçevede kent planlarında bütüncül olarak yapılandırıldığı kabul edilen sosyal ve teknik altyapı yatırımları açısından kişi başına düşen standartların ve kentsel olanakların giderek azalması sorunu ile karşı karşıya gelmektedir (Zengin Çelik ve Çilingir, 2017).

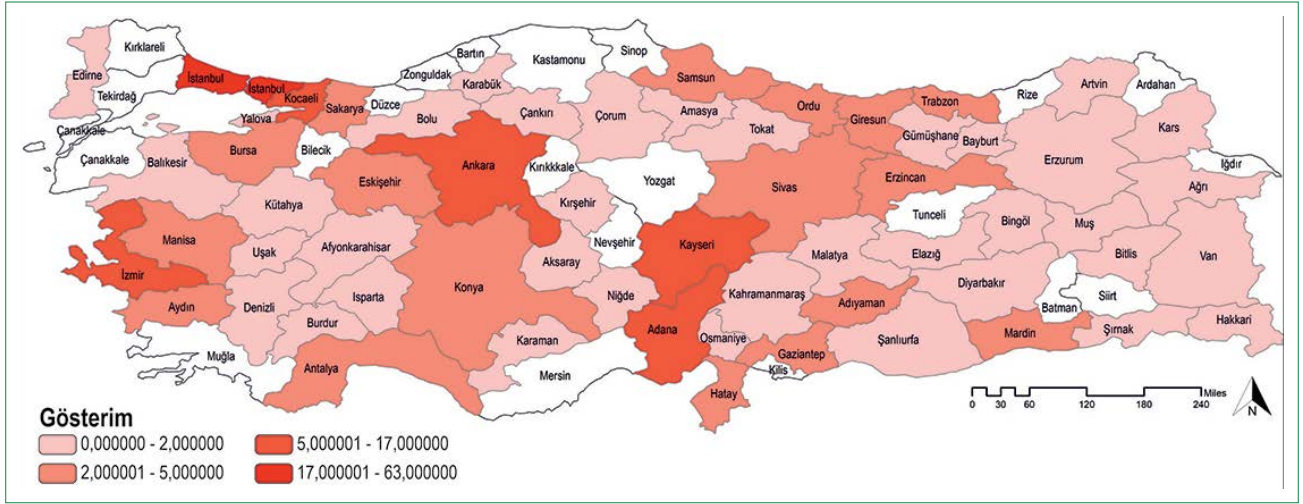
Genel olarak bakıldığında yasaya dair eleştirilerin çoğunun sağlıklı bir kentsel yenilemenin sağlanamaması, uygulamaların özellikle metropol kentler başta olmak üzere yeni rant alanları yaratması, tüm süreçte bilim çevrelerinin görüşüne başvurulmaması ve afet riskine ilişkin düzenlemeler ile kentsel dönüşümle ilişkin hükümlerin aynı yasa ile yapılmış olmasının yarattığı çelişkiler bağlamında ortaya çıkmış olduğu görülmektedir. Bu kapsamda ağırlıklı olarak konut hakkını önceleyen kapsamlı bir kentleşme politikasının ortaya konmamış olması, kentte yaşayan herkesin mülkiyet hakkına müdahale edecek bir içeriğin temel hak ve özgürlüklere aykırı olması önemli bir tartışma başlığı yaratmış bulunmaktadır. 6306 sayılı Yasanın 3. maddenin 7. fıkrasında riskli yapılar dışında kalan diğer yapıların da uygulama bütünlüğü bakımından yıkılmasına olanak tanınması, bu yapıların belirlenmesi kriteri olarak ise “Bakanlık tarafından gerekli görülen” ifadesinin kullanılması yasa ile ortaya konan merkezi-

yetçi tutumu desteklemekte ve neredeyse ülkenin tamamında kentsel dönüşüm alanı ilan etme olanağını yaratan bu tutumda içerisinde TOKİ'nin tek otorite olarak görülmesi tedirgin edici bir durum olarak ele alınmaktadır. Öte yandan Yasanın 3. maddesinde tanımlanan rezerv yapı alanlarının kapsamının idareler tarafından zeytinlik, mera, orman, kıyı, askeri bölge ve sit alanlarını da içerecek biçimde genişletilebilmeye olanak tanınması hususu bir başka eleştiri konusunu oluşturmaktadır. Bu kapsamda arkeolojik ve tarihi sit alanlarında yapılacak tespitlerde değerlendirmelerin yeterli düzeyde açıklayıcı bilimsel kriterler içermiyor oluşu doğrultusunda yeraltı ve yerüstü varlıkların ve önemli bir kültürel birikimin yok olmasına neden olunacağı da yine yasanın önemli eksikliklerinden biri olarak değerlendirilmektedir (Demirkol ve Bereket Baş, 2013; Özkaya Özlüer, 2018; Güranlı, Yönez ve Yönez, 2017; Genç, 2014).

Bu eleştirilerle birlikte ilk çıktığı 2012 yılından günümüze kadar Türkiye'nin neredeyse tamamında yasa kapsamında riskli alan ve kentsel dönüşüm alanı ilanlarının yapılmış olduğu görülmektedir. Yapılan çalışma kapsamında ulaşılabilen verilere göre Türkiye'deki 81 ilin 52 tanesinde, yani ülkedeki illerin yaklaşık %64'ünde riskli alan ilanı bulunmaktadır. Toplamda 522 mahallede yaklaşık 13.300 hektarlık bir alan 2012–2018 yılları arasında riskli alan ilan edilerek kentsel dönüşüm uygulamalarının konusu olmuştur. Riskli alan ilanı kararı en çok 2013 yılında Resmi Gazetede yer almıştır. Bu genel bilgilerle birlikte riskli alan ilan sayılarının Türkiye genelindeki dağılımı ArcMap'te 2012–2018 yılında ilana çıkan kentsel dönüşüm alanları verilerinin işlenmesi ve bu verilerin doğal aralıklar (natural breaks) sınıflandırma yöntemiyle oluşturulan haritası Şekil 2'de görülmektedir. Bu dağılıma göre İstanbul en yüksek veriye sahip il olurken, onu İzmir, Ankara, Kayseri ve Adana illeri izlemektedir (Tezcan, 2020).

Türkiye'de Resmi Gazetede İlan Edilmiş Riskli Alan ve Kentsel Dönüşüm Alanları

Türkiye'de “kentsel dönüşüm” uygulamalarına ilişkin süreç içerisinde pek çok yasal düzenleme olmasına rağmen son zamanlarda ağırlıklı göçle oluşmuş yaşama bölgelerini konu alan iki önemli yasa 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile 5393 Sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi uygulamalarıdır. Gerek etkiledikleri alansal ve gerekse sosyal büyüklüğü tanımlayabilmek üzere söz konusu yasalar aracılığıyla ortaya çıkmış uygulamaların nasıl yayıldıkları ve yıllara göre dağılımları ArcGIS programı üzerinden haritalandırılmıştır. 73. Madde uygulamalarında “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı” olarak belirlenen ve Resmi Gazete'de kentsel dönüşüm alanı olarak ilana çıkan alanlar tespit edilmiş; tarih ve mahalleleri bir tablo haline getirilmiştir. 6306 sayılı yasa ise “riskli alan” olarak Resmi Gazete'de ilan edilmiş alanlar tespit edilmiş ve aynı şekilde tarih ve mahalle sayıları tabloya işlenmiştir. Ardından Google Earth'den de faydalanarak alan-



Şekil 2. 6306 Sayılı Kanunla Riskli Alan İlanlarının Türkiye dağılımı (2012–2018).

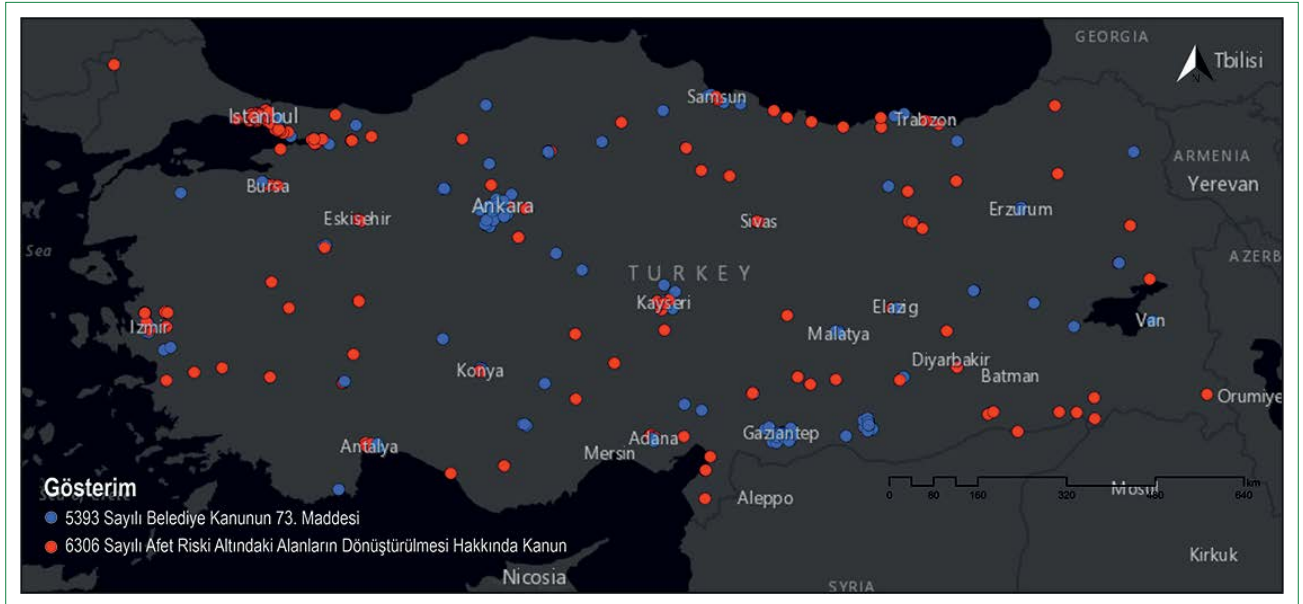
lar yerinde tespit edilerek ilanda yer alan sınırların yaklaşık merkez noktaları seçilerek sembolik bir yer seçilip işaretlenmiştir. Resmi Gazete taramasının ardından elde edilen ve tablolaştırılan veriler bu noktalara atanarak kentsel dönüşüm projelerinin hangi kanunla ilan edildiği, ilan tarihleri ve mahalle büyüklüklerini içeren haritalar oluşturulmuştur.

Türkiye’de Her İki Yasanın Uygulamalarının Dağılımı

Resmi Gazete’de yer alan “riskli alan” veya “kentsel dönüşüm alanı” olarak ilana çıkmış yerler kanunların çıktığı yıllardan 2019 yılına kadar olan süre içerisinde yıl bazında haritalandırılmıştır. Şekil 3’te her iki uygulamanın Türkiye genelindeki dağılımı iller bazında gösterilmiştir. Veriler uygulamaların temellendiği yasalar açısından bölgesel farklılıklar gösterdiğini ortaya koymuştur.

Türkiye genelinde taranan ve ulaşılabilen bilgilere göre toplamda 359 adet kentsel dönüşüm uygulaması kararı bulunmaktadır. Bunların %58’ini 6306 sayılı kanunla ilan edilen riskli alanlar oluştururken %48’i 5393/73. Madde uygulamalarıdır. Bu uygulamaların konu aldıkları alanların özelliklerine bakıldığında ise çoğunlukla göç sonucu oluşmuş mahallelerin öne çıktığı görülmektedir. Bu bölgeler 6306 sayılı yasaya göre doğrudan binanın riskli olduğu alanlar olmakla birlikte alan olarak da risk taşımaktadır.

Öte yandan ilan edilmiş alanların nitelikleri değerlendirildiğinde, yasanın ortaya çıkma amacına uygun olarak deprem riski taşıyan alanların çoğunlukta olduğu görülmektedir. Bunların çok az bir kısmı sanayi ya da boş alan olarak konut dışı fonksiyona sahiptir. Projelerin deprem riskleri açısından çoğ-



Şekil 3. Uygulamaların ilan kararlarının illere göre dağılımı.

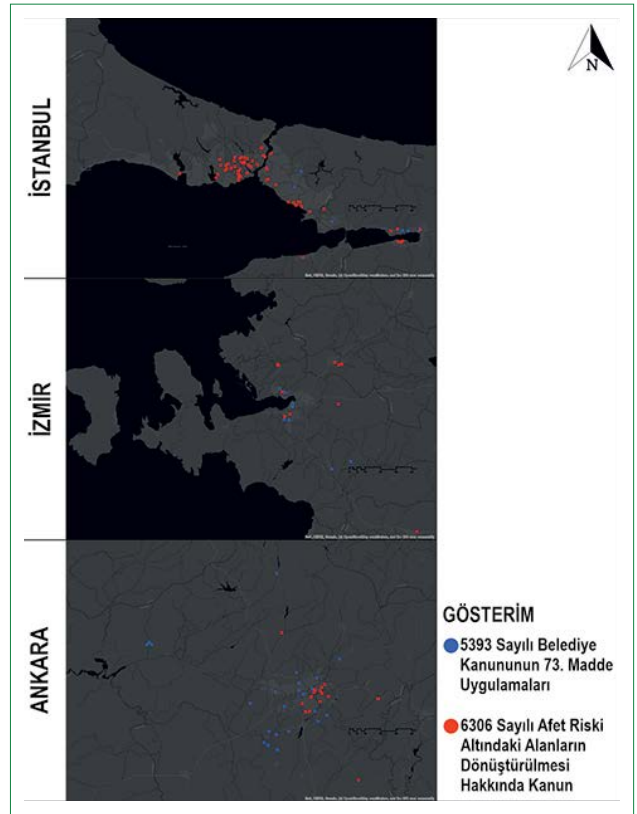
rafi şartlarla nasıl ilişkilendiği incelendiğinde ise, T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının [AFAD] (2019) yayınladığı son afet riski haritasına bağlı olarak özellikle 37 ilin risk durumunun yüksek olduğu ve bu illerde de kentsel dönüşüm projelerinin bulunduğu izlenmektedir.

Ayrıca 6360 sayılı yasa kapsamında belirlenen uygulama alanlarının niteliği açısından bir inceleme yapıldığında riskli alan ilan edilen alanların çoğunu konut alanlarının oluşturduğu, bununla birlikte yaklaşık %3'lük bir kısmının ise sanayi vb. kentsel kullanımların oluşturduğu bulgulanmaktadır. 73. Madde uygulamalarına bakıldığında ise konut dışı fonksiyonlar toplam ilanların yaklaşık %3,5'ini oluşturmaktadır. Bu veri her iki yasanın da kendisine ağırlıklı konut alanlarını hedef aldığını göstermesi açısından önemlidir.

Kırdan kente göçün en yoğun yaşandığı iller (Anadolu Ajansı [AA], 2008) olan İstanbul, İzmir ve Ankara'nın daha detaylı gösterimi ise Şekil 4'teki gibidir. Buna göre İstanbul'da 6306 sayılı yasanın uygulamalarının daha yoğun olduğu görülmektedir. Ankara'da 73. madde uygulamaları görece daha geniş bir alanda yer bulurken İzmir'de ise her iki uygulama sayıca neredeyse eşit bir dağılıma sahiptir. Ayrıca uygulamaların söz konusu üç kentte de, çeperlerde bulunabilmekle birlikte merkezde yoğunluk kazandığı görülmektedir. Projelerin alan niteliklerinin dağılımlarına bakıldığında ise cezaevi gibi bir fonksiyon dışında kararların konut alanlarına yönelik olduğu görülmektedir.

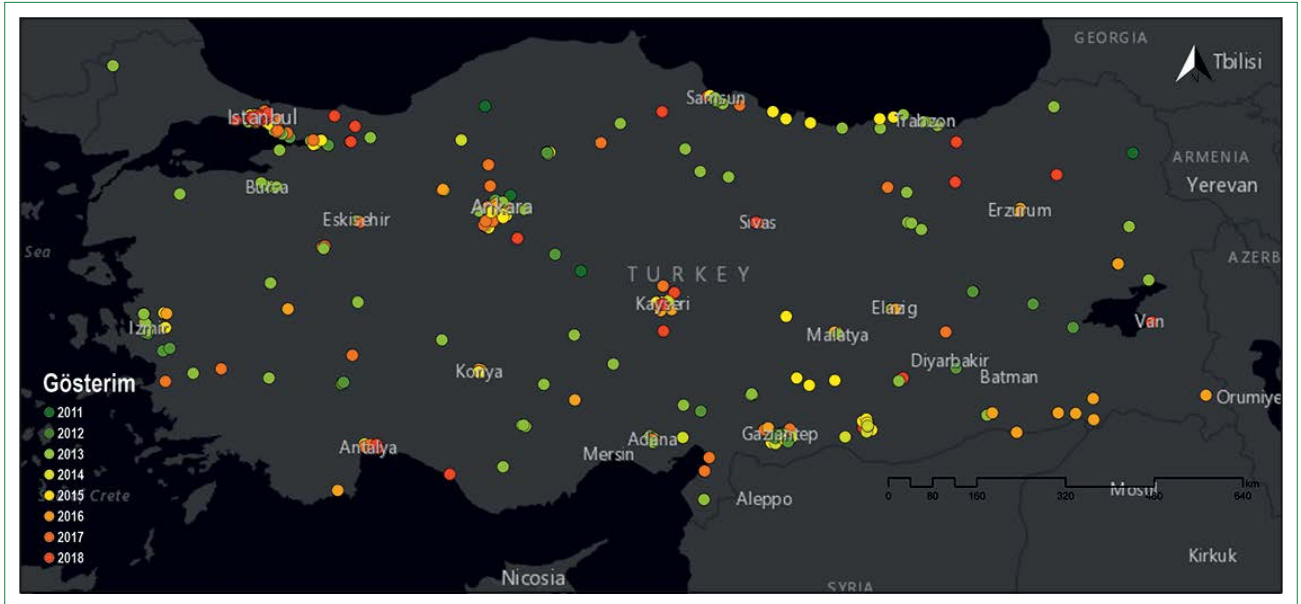
Türkiye'de Her İki Yasanın Uygulamalarının Yıllara Göre Dağılımı

Kentsel dönüşüm uygulamalarından her iki yasanın da ilan edildiği tarihlerden itibaren Resmi Gazete'de riskli alan/kentsel



Şekil 4. Uygulamaların ilan kararlarının detaylı gösterimi.

dönüşüm alanı olarak ilana çıkmış olduğu alanların yıllara göre dağılımları Şekil 5'te gösterilmiştir. Buna göre yıllar itibarıyla kentsel dönüşüm kararlarının illere yayılması izlenebilmektedir. Her yıl yeni alanlar ilan edilmesine rağmen özellikle ilk çıktıkları dönemde sayıca fazla oldukları gözlenmektedir.



Şekil 5. Uygulamaların ilan kararlarının yıllarının illere göre dağılımı.

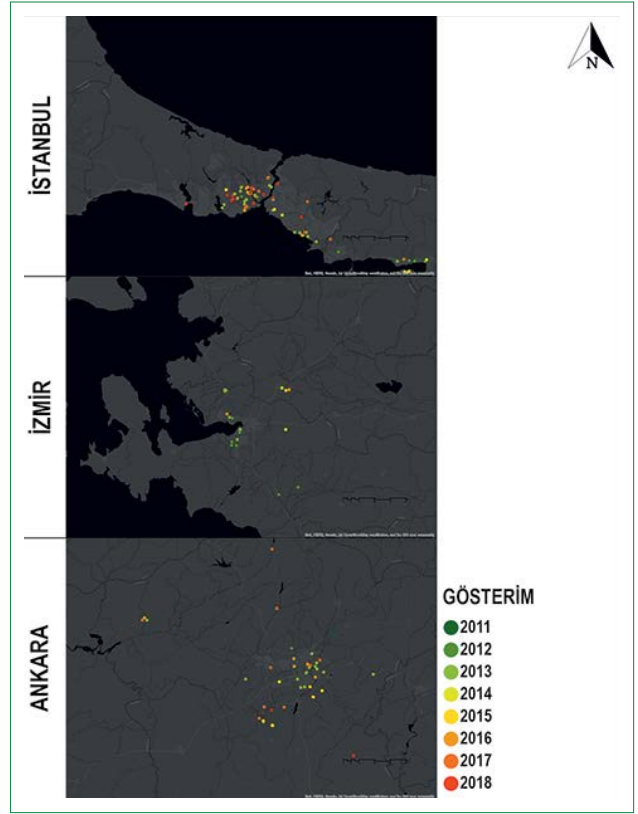
İstanbul, Ankara ve İzmir illerinin detaylandırılmış görünüm-leri ise Şekil 6'daki gibidir. Buna göre İstanbul'da 2010–2018 yılları arasında geniş bir dağılım varken, Ankara ve İzmir'de ilk yıllarda yoğunlaşmaktadır. İstanbul kentsel dönüşüm ilanlarının ağırlıklı 2013 (%36), 2016 (%18) ve 2018 (%18) yıllarına tarihli olduğu görülmektedir. Ankara'da kentsel dönüşüm kararları yoğunluk sırasına bakıldığında ise 2013 (%32), 2017 (%23) ve 2015 (%21) yılı tarihli oldukları tespit edilmiştir. İzmir'deki ilan kararları tarihlerine bakıldığında en yoğun iki yılın 2012 (%46) ve 2013 (%40) olduğu görülmüştür. Bu durum, kanunların çıktığı ilk dönemde yoğun bir başvurunun olduğunu göstermekle birlikte sonuçlarının okunmaya başladığı 2017 yılı sonrasında İzmir'in yeni ilanlarının olmadığı; İstanbul ve Ankara'nın bu deneyimlerin sonucunda kentsel dönüşümü bir strateji olarak kullanmaya devam ettikleri görülmektedir.

Kentsel dönüşüm uygulamalarından her iki yasanın da çıktıkları yıllardan itibaren ilana çıkmış alanlarının yıllara göre dağılımları Şekil 7'de gösterilmiştir. Çıktığı yıldan itibaren 73. Madde uygulamaları fazla inişli çıkışlı bir seyir izlemezken 6306 sayılı yasanın uygulamaları kanunun çıktığı yılın hemen ardından en yüksek noktaya ulaşmış; ardından o da sabite yakın bir seyir izlemiştir.

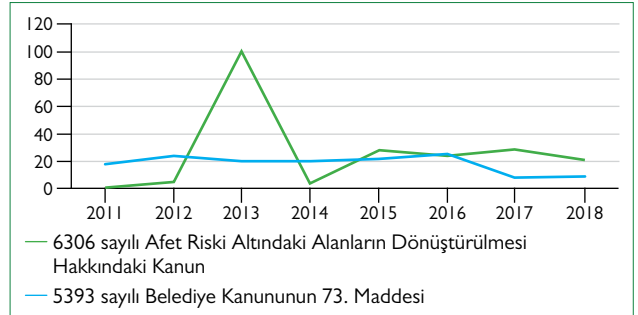
Türkiye'de Her İki Yasanın Uygulamalarının Kapsadıkları Mahalle Sayısına Göre Dağılımı

İlan edilen alanların toplam büyüklüklerine bakıldığında ise ülke genelinde yaklaşık 28.569 hektarlık bir alanda kentsel dönüşüm kararı alınmış olduğu bulgulanmaktadır. Bu projelerin Resmi Gazete'de belirtilen mahallelerin sayıca tablo-laştırılmasının ardından kapsadıkları mahalle sayılarına göre dağılımları ulaşılan veriye göre Şekil 8'deki gibidir. Veriler uygulamaların özellikle göçle oluşmuş ve geçekonu oranının da yoğun olduğu illerde artış gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bölgesel anlamda kapladıkları alanın ve dolayısıyla projelere dahil olan mahalle sayısının müdahale alanının da geniş olduğunu ortaya koyacağı varsayımı ile bu dağılım yapılmıştır. Ege, Marmara ve Güneydoğu illerinde mahalle sayısı daha yüksek projelerin olduğu görülmekle beraber 1 ve 2 mahalleli içeren dönüşüm alanlarının olması proje yapma eğiliminin sadece büyük kentlerle sınırlı kalmadığını ülke geneline yayıldığını göstermektedir.

Mahalle sayılarının dağılımına bakıldığında ise proje büyüklüklerine göre ilana çıkmış proje alanlarının %58'i 1, %20'si 1 ve %10'u 3 mahalle olmak üzere bu dağılım içerisindeki en geniş pay (%88) 3 ve altı mahalle sayısına sahip projelere aittir. Proje alanlarının kapsadıkları alanlar bakımından daha geniş olduğu 4 ve 9 mahalleyi kapsayan projeler ise toplam projelerin %9'luk bir dilimini oluşturmaktadır. Burada aykırı değer sergileyen mahalle sayısına göre en yüksek projeler ise %3'lük bir dilimi kapsayan 10 ve üzeri mahalleyi içeren proje alanlarıdır. Böyle bir veriyi, riskli alan ilanı ile projelere



Şekil 6. Uygulamaların yıllara göre dağılımının detaylı gösterimi.

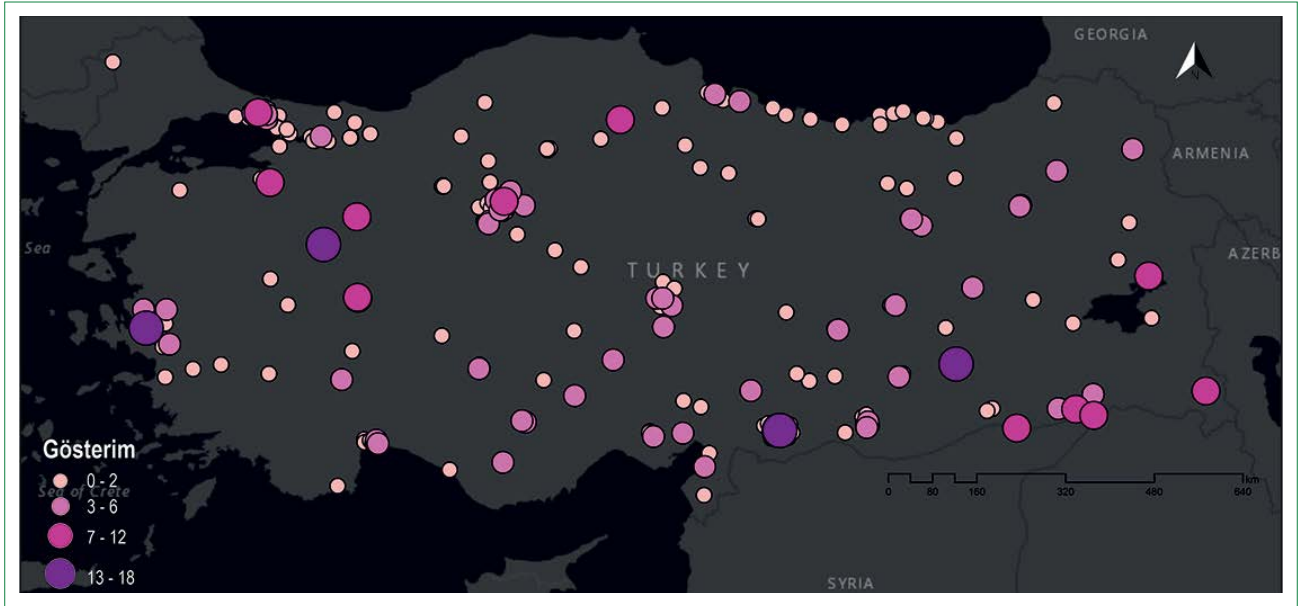


Şekil 7. İki yasal uygulamanın yıllara göre dağılımı.

konu edilen alanların kentler içerisinde genel olarak en çok 1 ya da 2 mahalleden oluşan, bu bağlamda parçalı ve noktasal oldukları biçiminde yorumlamak mümkündür. Bu alanların İstanbul, Ankara ve İzmir illeri üzerindeki dağılımının detayı ise Şekil 9'da gösterilmiştir.

Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye kentleşme pratiği içerisinde kentsel arsa her zaman yarattığı ekonomik değer üzerinden önemli bir değişim aracı olmuştur. Bu durum kentlerin giderek üretim mekânından tüketim mekânına dönüştüğü 1980 sonrası süreçte kentsel mekânın, sermayeyi geliştirmenin bir aracı haline gelmesini sağlarken, kentler inşaat piyasası aracılığıyla daha hızlı ve

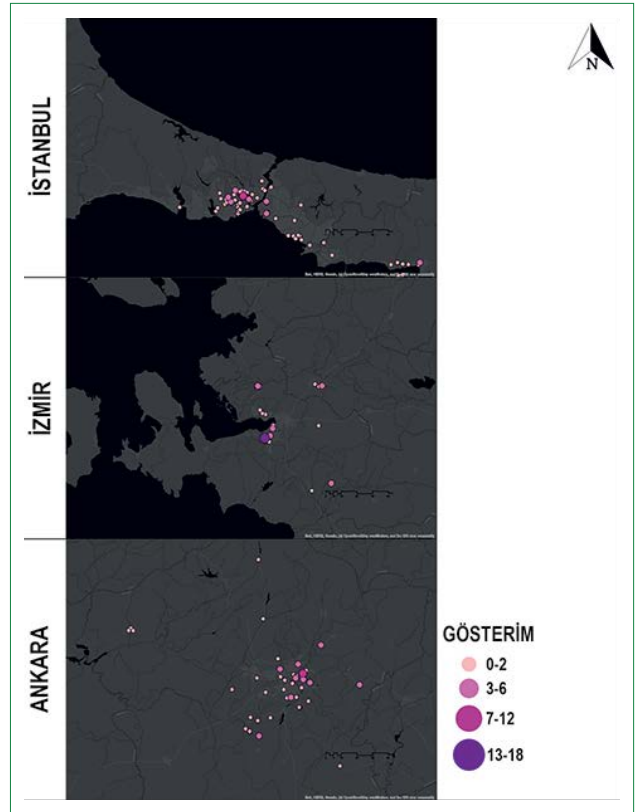


Şekil 8. Uygulamaların kapsadıkları mahalle sayılarının illere göre dağılımı.

etkin bir yenileme sürecinin içerisine girmiştir. Yenilemeye odaklı bu ortam 2000'ler sonrasında ise, “kentsel dönüşüm” olarak adlandırılan uygulamalar ve bu uygulamalara yön veren bir mevzuat ile birlikte güçlenmiş ve Türkiye kentleşmesinin temel dinamiklerinden biri haline gelmiştir. Bu aşamadan itibaren yenileme uygulamaları noktasal ve parçalı biçimde gelişim gösterdiği ölçüde büyük alansal ve bölgesel operasyonlar biçiminde hayata geçerek önemli değişimler ortaya çıkarmışlardır.

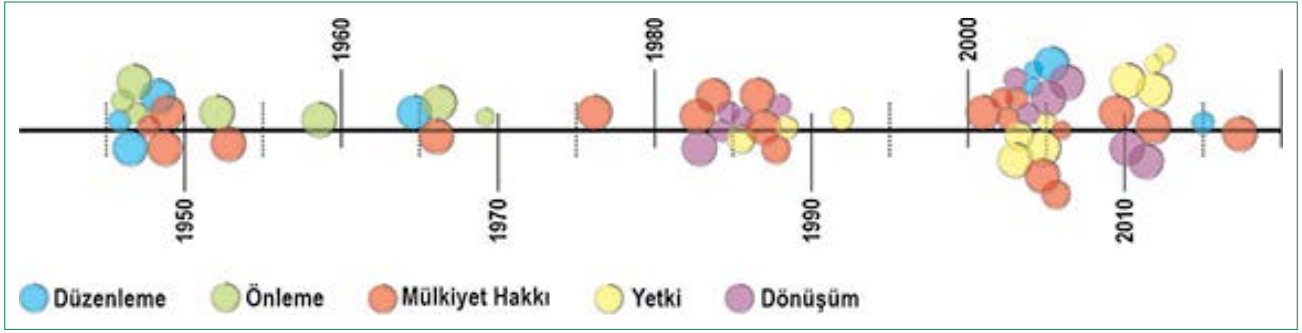
2000'lerle birlikte izlenen bu büyük değişimin sadece bir dönemsel yaklaşım olarak açıklanamayacak tarihsel açılımlarının bulunduğu açıktır. Bir başka ifade ile bugün karşımıza gelen büyük ölçekli kentsel müdahaleler, göç ve gecekondulaşma süreci ile başlamış kendine özgü kentleşme sürecinde farklı ölçek ve içeriklerde deneyimlenmiş yenileme uygulamalarının yaygınlaşmış bir hali olarak okunmalıdır. Bu kapsamda kabarık bir liste oluşturan mevzuat gelişiminin “yasak”lar üzerinden kurmaya çalıştığı dilin aslında emek süreçleri ve taşınmaz piyasası aracılığıyla sessiz bir anlaşma olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira yasal düzenlemelerin içerik ve kurgusu, ülkesel düzeyde izlenen ekonomik, siyasi ve toplumsal gelişmelerin ve dolayısıyla temel kırılma noktalarının ortaya çıkardığı yeniden yapılanmalar biçimindedir.

Kentsel dönüşümü ilgilendiren tüm yasalar ele alındığında 2000 yılı öncesi bir “taviz” dönemi iken, 2000 yılı sonrası zaman dilimi bir “müdahale” dönemini içermektedir (Şekil 10). 2000'li yıllardan sonraki dönemin kentsel dönüşüm bakımından bir “müdahale” dönemi olarak ele alınmasının en önemli nedeni uygulamanın güçlü bir mevzuat ve TOKİ gibi kurumların genişletilmiş yetkileri ile birlikte oldukça önemli bir ak-



Şekil 9. Uygulamaların kapsadıkları mahalle sayısına göre dağılımının detaylı gösterimi.

tör olarak sürece dahil olmasından kaynaklanmaktadır. Buna bağlı olarak 2010 yılından itibaren ülkenin pek çok kentinde bir ya da birkaç mahalleyi içeren “kentsel dönüşüm projesi” ilanları çıkmaya başlamıştır. Uygulamaların ağırlıklı ilk ortaya



Şekil 10. Yasaların zamana göre dağılımı.

çıkma süreci açısından gecekondulu alanı olarak nitelendirilebilecek bölgeleri konu alması, bu bölgelerin süreç içerisinde yasal statü kazanmış olsalar da sahip oldukları farklı toplumsal özellikler nedeniyle yapılan müdahaleleri daha da kritik hale getirmiştir. Projeler bu tür alanlarda yaşayan mahalle sakinlerinin kentle kurdukları sözsüz müzakereyi yeniden biçimleyerek, kentsel arsa üzerinden dağıtılacak rant temelinde bir pazarlık sürecine dönüştürmüştür.

Söz konusu projelerin büyük kitleleri etkiliyor oluşları, konunun temsiliyet ve haklar temelinde olması kent planlama disiplini içerisinde önemli bir tartışma alanı yaratmıştır. Neoliberal politikaların mekânsal izdüşümlerinin görünür olmaya başladığı dönemde hız kazanan projelerde müzakere süreçleri kent parçaları üzerine getirilen kararların uygulanmasında etkili bir araç olarak öne çıkmaya başlamıştır. Uygulayıcının karşısında yasal birer konut haline gelen gecekondular projelerin başlayabilmesi için gereken anlaşmalara imza atan taraflardan biri ve dolayısıyla, kentsel arsa üzerinden yaratılan ekonomik değer bölüşümünde de söz sahibi aktörlerden biri haline gelmişlerdir.

Geniş kitleleri kapsayan projelere ilgi, doğalgaz gibi yeni kentsel hizmetlerden faydalanama, konut standartlarını yükseltme ya da sadece bir kentli gibi bir apartman dairesinde oturma ideali çerçevesinde artarken, kentsel dönüşüm bu tür mahalleler için adeta kendilerine dokunmasını bekledikleri bir sihirli değnek haline gelmiştir. Artık mahalle sakinleri içinde bulunduğumuz aşamada böylesi bir müdahalede kendi çıkarlarını maksimize edecek kararların üretilmesinde mülkiyet hakkını önemli bir araç olarak kullanacak şartlara sahiptir. Bununla birlikte, kentsel dönüşüm projelerinin avantajlarından yararlanma hakkını elinde tutamayan geniş kesimlerin varlığı da söz konusudur ve bu da projelerin neden olduğu/olabileceği sosyal sorunlar nedeniyle en çok eleştiri alan yönünü oluşturmaktadır. Uygulamaların yukarıda ortaya konan tespitlerdeki şekliyle ülke genelinde yaygınlık kazanmış olduğu dikkate alındığında, kentlerde yaratılmış olan fiziksel etki ile birlikte sosyal değişim ve dönüşümün de belirgin hale gelmiş olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu çerçevede kentlere yeniden biçim veren uygulamaların sözkonusu tarih-

sel olarak göç ve gecekondulu alanları üzerinde izlenir durumda olan sınıfsal ayrışma deseni de farklılaşmalar yaratmış olduğu ve kentleri adeta harmanlayarak yeniden kuran böyle bir müdahale ölçeği içerisinde bu etkinin farklı araştırmaların konusu haline getirilmesi gerektiği açıktır.

KAYNAKLAR

- Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun (2012, 16 Mayıs). Resmi Gazete. <https://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.16849&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>.
- Anadolu Ajansı [AA]. (2008). İşte Türkiye'nin Göç Haritası. <https://www.haberturk.com/yasam/haber/81083-iste-turkiyenin-goc-haritasi>.
- Aydınlı, H.İ., Kaya, A. (2013). Yargı Kararları Örnekleri İle Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Sorun Alanları. Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi, 15 (2), 449-468.
- Bektaş, Y. (2014). Bir Kentleşme Stratejisi Olarak Yasanın Kentsel Mekanı Dönüştürmedeki Etkisi: Ankara Örneği. Planlama, 24 (3), 157-172.
- Belediye Kanunu. (2005, 3 Temmuz). Resmi Gazete. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>.
- Daşkıran, F., Ak, D. (2015). 6306 Sayılı Kanun Kapsamında Kentsel Dönüşüm. Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 13 (3), 264-288.
- Demirkol, S., Bereket Baş, Z. (2013). Kentsel Dönüşümün, 6306 Sayılı Yasa Kapsamında Hak Ve Özgürlükler Açısından Ele Alınması. TBB Dergisi, 108, 23-70.
- Erman, T. (2010). "Kent ve Gecekondu", Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmalar. İstanbul: Örgün Yayınevi.
- Genç, F.N. (2014). Gecekonduyla Mücadeleden Kentsel Dönüşüme Türkiye'de Kentleşme Politikaları. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1 (1), 15-30.
- Görün, M., Kara, M. (2008). Kentsel Donuşum Projelerinin Hukuki Alt Yapısı Ve Sosyal Sorumluluk Çerçevesinde Belediyelerin Rolü. Yönetim Bilimleri Dergisi, 6 (1), 30-39.
- Güranlı, G.E., Yönez, E., Yönez, E. (2017). 6306 Sayılı Kanuna Göre Riskli Bir Binanın Dönüşüm Süreci ve Karşılaşılan Sorunlar: Bir İlçe Belediyesi Örneği. http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/18214_20_52.pdf.
- Güzey, Ö. (2012). Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları: Neo-Liberal Kent Politikaları, Yeni Kentsel Aktörler Ve Gecekondu Alanları. İdeal-kent, 7, 64-83.
- Karasu, M.A. (2009). Devletin Değişim Sürecinde Belediyelerin Konut Politikalarında Farklılaşan Rolü. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14 (3), 245-264.
- Kaya, E. (2009). Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Halk Katılımı. Toplum ve Demokrasi, 3(6-7), 203-216.
- Kurtuluş, H. (2010). Kent Sosyolojisinde Değişen Kavrayışlar ve Türkiye'nin Kentleşme Deneyimi. Örgen Uğurlu, Nihal Şirin Pınarcıoğlu, Aşegül Kanbak ve Makbule Şiriner (Ed.), Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları içinde (s. 177-226). İstanbul: Örgün Yayınevi.
- Öngören, G. (2013). Kentsel Dönüşüm Hukuku. İstanbul: Öngören Hukuk Yayınları Yayın No: 5.
- Özden, P.P., Kubat, A.S. (2003). Türkiye'de Şehir Yenilemenin Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler. İTÜ Dergisi/A Mimarlık, Planlama, Tasarım, 2 (1), 77-88.
- Özkaya Özlüer, I. (2018). İmar Barışı Düzenlemesine Hukuki Bir Yaklaşım. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi – İnÜHFD, 9 (2), 313-340.
- Şenyapılı, T. (2016). "Baraka'dan Gecekondu'ya, Ankara'da Kentsel Mekanın Dönüşümü 1923-1960. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Şimşek, S. (2016). Türkiye'de Kentsel Dönüşüm Uygulamaları. Ankara: Seçkin yayıncılık.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı [AFAD] (2019). Türkiye Deprem Tehlike Haritaları İnteraktif Web Uygulaması. <https://tdth.afad.gov.tr/TDTH/main.xhtml>.
- Tezcan, S. (2020). Göçle Oluşmuş Yaşama Bölgelerine Yönelik Dönüşüm Projelerinde Müzakereler (Doktora Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Tezcan, S. ve Zengin Çelik, H. (2017). İzmir Büyükşehir Belediyesi Tarafından Uygulanan Kentsel Dönüşüm Projeleri Üzerine Bir İnceleme. Mah-
- mut Güler ve A. Menaf Turan (Ed.), Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar III. Cilt içinde (s. 72-95). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Türkiye Planlama Okulları Birliği [TUPOB]. (2010). 5393 Sayılı Belediye Kanununun 73. Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 5998 Sayılı Kanuna İlişkin TUPOB Görüşü. <http://www.spo.org.tr/tupob/detay.php?kod=2235&tipi=56&sube=0>.
- Zengin Çelik, H. ve Çilingir, T. (2017). Parsel Bazındaki Dönüşüm Uygulamalarının Kentsel Maliyetleri, Karşıyaka – Bostanlı Mahallesi Örneği. Planlama, 27(3), 329-346.