

Araştırma Makalesi

Türkiye’de Kentsel Dönüşümde İmar ve Hukuki Açidan Yaşanan Sorunlar

Zoning And Legal in Urban Transformation in Turkey Problems Experienced from Perspective

İhsan KELEŞ

Dr. Öğr. Üyesi Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ihsan.keles@hbv.edu.tr

<https://orcid.org/0009-0009-1370-9856>

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
15.05.2024	28.05.2024

Öz

Kentler dinamik yapıya sahip yaşam ve yerleşim birimleridir. Bu dinamik yapıları nedeniyle de var oldukları günden bu yana sürekli değişim içinde olmuşlardır. Kentlerin bu değişen yapılarına ve kentsel yerleşimlere ilişkin gelişmeler zaman içinde değişim göstermiştir.

Kentsel dönüşümün ortaya çıktığı dönemdeki Türkiye ve dünya şartları ile bugünün şartları çok farklıdır. Küreselleşen dünyada kentlerin, küresel sistemdeki yerlerini muhafaza etmeleri ve rekabetçi yapıya kavuşmaları açısından kentsel dönüşüm bugün çok sık kullanılan bir planlama aracı olarak merkezi ve yerel yönetimlerin ilgisini çekmektedir.

Kentsel dönüşüm ile ilgili birçok yaklaşımda, dönüşümün sadece fiziki bir müdahale eylemi olmadığı, kentsel dönüşümün bunun yanında ekonomik canlılığı ve sosyal bütünleşmeyi de amaçladığı belirtilmektedir. Buna göre, kentsel dönüşüm, fiziksel çöküşü durdurmak, kentte yer alan tarihi dokuyu korumak ve sürdürülebilirliğini sağlamak, ekonomik yaşamı devam ettirmek ve bir bütün olarak kentsel yaşam kalitesini yükseltmeyi amaçlar.

Kentsel dönüşümün imar planları ve imar hukuku ile yakın ilişkisi vardır. Bu ilişki Plan dışı yerleşim yerlerinin sayısının artması hem hukuki açıdan hem de planlama açısından ciddi sorunlar oluşturmaktadır. Yeni kentsel alanlar oluşturma konusunda yaşanan sıkıntılar yerel yönetimleri ve plancıları kent içindeki çöküntü/gecekondu alanlarının planlı müdahalelerle yeniden kente kazandırılması seçeneğine yöneltmiştir.

Bu açıdan bu makalede kentsel dönüşüm birçok unsuru dikkate alarak kent yaşamı yaşanabilir hale getirmek zorundadır. Bu çalışmada dönüşümün imar ve hukuki boyutları öncelikli olarak değerlendirmeye alınmış olup diğer unsurlar kapsam dışı tutulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kentsel Dönüşüm, İmar Planlama, İmar Hukuku

Abstract

Cities are living and residential units with a dynamic structure. Due to this dynamic structure, they have been in constant change since the day they existed. Developments regarding these changing structures of cities and urban settlements have changed over time.

Önerilen Atıf /Suggested Citation

Keleş, İ., 2024, Türkiye’de Kentsel Dönüşümde İmar ve Hukuki Açidan Yaşanan Sorunlar, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 59(2), 890-904.

The conditions in Türkiye and the world in the period when urban transformation emerged are very different from today's conditions. In the globalizing world, urban transformation attracts the attention of central and local governments as a frequently used planning tool in order for cities to maintain their place in the global system and gain a competitive structure.

In many approaches to urban transformation, it is stated that transformation is not only a physical intervention action, but also aims at economic vitality and social integration. Accordingly, urban transformation aims to stop physical collapse, protect the historical texture of the city and ensure its sustainability, maintain economic life and improve the quality of urban life as a whole.

Urban transformation has a close relationship with development plans and zoning law. This relationship increases the number of unplanned settlements and creates serious problems both in terms of law and planning. The difficulties experienced in creating new urban areas have led local governments and planners to the option of reintroducing the collapsed/slum areas within the city to the city through planned interventions.

In this respect, urban transformation must make urban life livable by taking into account many factors. In this study, the zoning and legal aspects of the transformation were primarily evaluated and other elements were excluded.

Keywords: Urban Transformation, Zoning Planning, Zoning Law

1. GİRİŞ

Kentlerin dinamik bir organizmaya benzediği zaman içinde sosyokültürel, ekonomik, teknolojik ve fiziksel açılardan değişime uğradıkları yadsınamaz bir gerçektir. Sanayi devrimi ile birlikte gelen sosyoekonomik ve kültürel dönüşümlerin kent mekânı üzerinde önemli etkileri olmuştur. Kentsel dönüşüm kente ait koşulların doğurduğu bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu ihtiyaç kentin, fiziki, sosyal ve ekonomik koşullarının kötüleşmeye başlamasıyla ilgilidir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim olgusu ülkemizde 1990'lı yıllarda yeni yeni gündeme gelmekle birlikte Avrupa ülkeleri ve ABD'de uzun yıllar önce tartışılmış, yasal ve kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur. (Melikşah,2005) İlk kez gelişmiş Batı ülkelerinin kentlerinde sosyal ve ekonomik açıdan çöküntü alanlarının yeniden canlandırılmasına yönelik müdahaleler yapılmasıyla başlamıştır. Genelde kentin, nüfusunu kaybetmiş ya da düşük gelir gruplarının kötü ekonomik ve fiziksel şartlarda yaşadıkları ve sosyal dayanışmanın kaybolduğu konut alanlarında, eski boş liman ve sanayi alanlarında kentin ekonomik gelişimine katkıda bulunacak projelerin uygulanması biçiminde olmuştur.

Batı kentlerinin mekânsal biçimlenmesine müdahale yöntemleri, yapılan hatalardan alınan derslerle zaman içerisinde o toplumlara özgü kurumsal yapıların varlığına ve toplumsal dinamiklerine göre geliştirilmeye başlanmıştır. Kentsel dönüşüm Türk planlama sisteminde bir strateji olarak uygulanmamış, Türkiye'nin bağlamsal ve uygulama dinamiklerine göre gerçekleşmiştir. Ayrıca Ülkemizde kentsel dönüşümün yanında kentsel yenileme sürecinin Avrupa ülkeleri ve Amerika'ya göre oldukça gerilerde seyretmekte, kentsel yenileme kavramı henüz yeni yeni telaffuz edilmeye başlanmaktadır. (Özden,2016) Bu yüzden, Türk metropoliten kentlerindeki dönüşüm olgusunu Türk kentlerinin mekânsal yapısının oluşma dinamiklerini dikkate almadan açıklamanın da yetersiz kalacağı söylenebilir.

Sorunlara çözüm getirmek için, Batı'daki mekânsal biçimlenmeye yönelik müdahale yöntemleri her dönemde belli ölçülerde Türk planlama sisteminde de uygulanmıştır. Ancak dönüşüm müdahaleleri genelde politik ve ekonomik nedenlerle gündeme geldiği için bilinçli bir yaklaşım çerçevesinde geliştirilememiştir. Uygulamalar genelde kentin fiziksel yapısını değiştirmiş veya yenilemiştir. Bu tür fiziksel süreçler toplumsal dönüşüm bağlamında irdelenmemiştir.

Her dönemde gelişmiş ülkelerde dönüşüm için geliştirilen stratejiler ve araçlar farklı birlikteliklerle uygulanmıştır. Örneğin, kentsel yenileme ve yeniden yapılandırma gelişmiş Batı ülkelerinde İkinci Dünya Savaşı sonunda yaygın biçimde kullanılan dönüşüm araçları iken sonraki dönemlerde farklı bağlamsal gereksinimler ve değişimlere uygun kentsel canlandırma, iyileştirme, sağlıklaştırma ve koruma gibi araçlar öne çıkmıştır. Türkiye'de ise son dönemlerde yerel yönetimler planlama faaliyetleri yerine ağırlıklı olarak kentsel dönüşüm stratejisini benimsemektedir. Kentsel dönüşümün planlama üzerinde önemli etkilerini rant eksenli gerçekleştirerek dönüşümden çok yenileme anlayışı ön planda yerini almıştır. 6 Şubat 2023 depremleri sonrası kentsel dönüşümün fantezi olmadığı zorunlu olduğu anlayışıyla 6306 sayılı yasada yapılan değişikliklerle yeni bir boyuta evrilmiştir.

Bu makalenin amacı temelde Türkiye’deki kentsel dönüşümü anlayabilmek için planlama ve dönüşüm arasındaki etkileşimi yasal düzenlemelerle ilişkilendirerek dönüşümün zorunluluğu irdelenecektir. Farklı kentsel dönüşüm uygulamalarını tek tek inceleyerek bir dönüşüm modeli oluşturmak bu yazının kapsamı dışındadır.

2. KENTSEL DÖNÜŞÜMDE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Kentsel dönüşüm olgusunun anlamı irdelendiğinde, dönüşümü anlatan çeşitli ifadeler bulmak mümkün olmaktadır. Bir tanıma göre dönüşüm ; “zaman içinde eskimiş ve yıpranmış kent dokularının, günün sosyal ve ekonomik şartlarına uygun olarak değiştirilmesi veya yenilenmesini sağlayan süreç” tir. (Atalık)

Dönüşüm kavramı Türk Dil Kurumu tarafından, “farklı bir biçime girerek şekil değiştirme” şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı kaynak kentsel dönüşümü ise “kentlin imar planına uymayan, ruhsatsız binaların yıkılıp, planlara uygun olarak toplu yerleşim alanların oluşturulması” şeklinde tanımlar.

İmar Terimleri Sözlüğü ise “kamu girişimi ya da yardımıyla yoksul komşulukların temizlenmesi, yapıların iyileştirilmesi, korunması, daha iyi barınma, çalışma ve dinlenme koşulları, kamu yapıları sağlanması amacıyla yerel tası ve izlenceler uyarınca, kentleri ve kent özeklerinin tümünü ya da bir bölümünü, günün değişen koşullarına daha iyi çevre verebilecek duruma getirme” olarak tanımlamıştır. (Ünal, E., Duyguluer, F., Bolat, E., 1998)

Bir başka ifadeyle kentsel dönüşüm, “mevcut kentleri ve merkezleri düzeltmek ve günün gereklerine uydurmak amacıyla yeniden planlama ve bunu uygulama” olarak tanımlanmaktadır. (Hasol)

Ruşen Keleş’e göre kentsel dönüşüm, “ kamu girişimi ya da yardımıyla yoksul komşulukların temizlenmesi, yapıların iyileştirilmesi, korunması, daha iyi barınma koşulları, tecim ve işleyim olanakları, kamu yapıları sağlanması amacıyla yerel tasar ve izlenceler uyarınca, kentleri ve kent özeklerinin tümünü ya da bir bölümünü, günün değişen koşullarına daha iyi yanıt verebilecek duruma getirmek” şeklinde ifade edilmekte (Keleş,2021:87) ve bu ifadeyle dönüşüm uygulamalarında kamunun önemli rolü de vurgulanmaktadır.

Kentsel dönüşüm ile ilgili birçok tanım bulunmaktadır. Bu tanımlar, vurguladıkları vizyon, amaç, strateji ve yöntemlere göre farklılık gösteriyor. Nasıl tanımlanırsa tanımlansın kentsel dönüşüm, bozulma ve çökme olan kentsel alanın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarının kapsamlı ve bütünlük yaklaşımlarla iyileştirilmesine yönelik olarak uygulanan strateji ve eylemlerin bütünüdür ifade etmektedir.

Yapılan tanımlamalar kentsel dönüşüm kavramının özünde değişim, dönüşüm, canlanma ve hayat bulma gibi dinamizm faktörlerinin yer aldığını göstermektedir. Bu tanımlamalardan yola çıkarak kentsel dönüşümü, en genel anlamıyla zaman süreci içerisinde eskien, köhneyen, yıpranan sağlıklı ya da yasa dışı gelişen, potansiyel arsa değeri üstyapı değerin üzerinde seyreterek değerlendirilmeyi bekleyen ve yaygın bir yoksulluğun hüküm sürdüğü kent dokusunun, altyapısının sosyal ve ekonomik programlar ile oluşturulup, beslendiği bir stratejik yaklaşım içinde günün sosyoekonomik ve fiziksel şartlarına uygun olarak değiştirilmesi, geliştirilmesi, yeniden canlandırılması ve bazen de yeniden üretilmesi eylemi olarak tanımlamak mümkündür.

2.1 Kentsel Dönüşümün Amacı ve Kapsamı

Kentsel dönüşümün amacı; kent için önem arz eden ancak çeşitli nedenlerle çöküntüye uğramış, eskimiş, bozulmuş ya da bu süreçlerin hâlihazırda yaşanmakta olduğu kent parçalarının yeniden hayata döndürülmesidir. Bu dönüşüm kentin kültürel mirasını ve kimliğini koruma ve yaşatma zorunluluğunun yanı sıra kaynakların kullanımının getireceği ekonomik kazançlarla da ilgilidir. (Özden, 2016)

Kentsel dönüşüm birçok kaynakta kent için öngörülen projelerin ve stratejik planlamanın girişimci ve kaynak yaratıcı bir aracı olarak adlandırılmakta ve kentin tümünün veya bir parçasının nitelik değiştirmesi, evrimsel bir oluşuma veya yapısal bir dönüşüme tabi tutulması şeklinde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla bu tanımlamalardan kentsel mekânda fiziksel ve sosyal dönüşümle birlikte, bütünsel bir sosyoekonomik, kültürel ve siyasal dönüşüm hedeflenmektedir. (Köktürk, 2004)

Kentsel dönüşüm, planlama, arsa düzenlemeleri, değerlendirme, imar, yapılaşma, altyapı ve kent yönetimi konularında yeni açılımlar sağlamaktadır. Ayrıca taşınmaz politikaları ve mülkiyet düzenlemeleri kapsamında kentsel mekânın iyileştirilmesine yönelik üretilen projelerin kamu-özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve yerel halkın katılımı ve ortaklıkları yoluyla yaşama geçirilmesini ve tüm kentsel işlevlerin birbiriyle uyum içinde bütünleşmesini sağlayan bir eylem planı olarak kabul edilmektedir. (Köktürk,2004)

Bu yaklaşıma göre kentsel dönüşüm; tüm yerel aktörlerin katılacağı çalışma gruplarının ve ayrıntılı çalışmaların modellenmesidir denilebilir. (Köktürk, 2004)

Bu model içinde;

- Proje geliştirme ve ayrıca arazi kullanım kararlarının, yapı yoğunluklarının, yapı güçlendirme/yıkma koşullarının belirlenmesi,
- Projeye katılma ve ortaklıkların belirlenmesi,
- Proje alanındaki kişi ve kurumların mülkiyet ve imar haklarının saptanması ve değerlemesi,
- Projeler ile yaratılacak değerlerin saptanması ve bunların nasıl paylaşılacağına karar verilmesi,
- Yatırımların planlanması ve akçalı kaynakların belirlenmesi şarttır.

Kentsel dönüşüm kentlerin geleceğin kentlerine dönüştürülmesinde en önemli araçlardan biridir. Kentsel alanların fiziksel mekânda yeniden yapılandırılmasını sağlarken, kenti ve toplumu ekonomik, sosyal ve kültürel açılardan geliştirmekte ve canlandırmaktadır.

Kentsel dönüşüm projeleri, mevcut yerleşimler üzerinde hazırlanacak düzenlemelerle dönüşüm özelinde yenilikçi yaklaşımları uygulamaya koymak suretiyle;

- Toplumsal ve ekonomik kalkınma için sınırlı kentsel arazinin doğru yönetimi,
- Kentsel gelişimin kontrolsüz yayılımının önlenmesi,
- Doğal çevre ve tarihi dokunun korunması, üzerindeki yapılaşma baskısının azaltılması,
- Olası afet riski karşısındaki dayanıksız yapı envanterinin yenilenmesi, riskli yapıların yenilenmesi için finansal kaynak yetersizliği,
- Parsel bazında yoğun yapılaşmış, çevre ve yaşam kalitesi düşük çevrelerin dönüşümündeki finansal kaynak ihtiyacı
- Kamusal alan ve sosyal-kültürel donatı alanı eksikliği,
- Kentsel dönüşüm proje uygulamasında verimliliği artırmak için demokratik ve katılımcı uygulama modellerine duyulan ihtiyaç,
- Mevcut uygulama araçlarının günümüz şartlarında tek başına çözüm üretmekte yetersiz kalması, esnek planlama ve uygulama araçlarına ihtiyaç duyulması,

Yaklaşımıyla dönüşümün temel sorunlarına çare bulmayı da sağlamış olacaktır. (Üstün, 2014)

Bu yeni gelişmeler çerçevesinde kentsel dönüşümün kapsamını;

- Mevcut dokunun doluluk ve boşluk oranlarının değerlendirilerek yenilenmesi,
- Mevcut ve yeni yapılacak yapılara ilişkin kararların alınması, korunacak yapılara ilişkin koruma kriterlerinin saptanması,
- Ulaşım ağının gözden geçirilmesi,
- Alanın yeniden işlevsel hale getirilmesi,
- Sosyal profile ilişkin politikaların belirlenmesi

gibi son derece önemli ve kapsamlı hedefleri olan ve konut alanlarında, kent merkezlerinde, sanayi alanlarında, afet sonrası alanlarda, liman kanal ve dok alanlarında uygulanan geniş bir kapsama sahip uygulamalar olarak ifade edilebilir.

2.2 Kentsel Dönüşümün Tarihsel Gelişimi

Kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamaları ülkemizde yeni yeni gündeme gelmekle birlikte Avrupa ülkeleri ve ABD’de uzun yıllar önce tartışılmış, yasal ve kurumsal bir yapıya kavuşturulmuştur. (Melikşah, 2005)

Kentsel dönüşümün ne şekilde ve hangi nedenlerle ortaya çıktığı üzerinde durulacak olursa, Avrupa ülkeleri ve Amerika’da kentsel dönüşümün doğuşunda farklı nedenlere tanık olunduğu gibi toplumların gelişmişlik düzeyiyle ilgili olarak da kentsel dönüşümün ortaya çıkışının altında farklı nedenler yattığı görülmektedir.

Avrupa’da İkinci Dünya Savaşı sonrası yakılıp yıkılmış kentlerin yenilenmesi, tahrip olmuş zengin kültür mirasının onarılması, ekonomik çöküntüye uğramış alanların yeni fonksiyonlarla canlandırılması zorunluluğu kentsel dönüşümün gerekliliğini ortaya koymuştur.

İngiltere’de İkinci Dünya Savaşından sonra savaşta hava saldırıları ile yıkılan, şehirlerin yeniden imarı önemli bir sorundu. Bu nedenle savaştan sonraki İngiliz hükümetlerinin önündeki en önemli konulardan biri de şehirlerin fiziki yeniden inşasıydı. (Melikşah, 2005)

Kentlerin tahribatını üst seviyeye çıkaran savaşlar ile batılı ülkelerin kentlerinde kentsel dönüşüm yerel yönetimlerin de aktif katılımı ile pratiğe dökülmüştür. 1980 sonrası dönem ise neoliberal politikaların uygulandığı dönemle aynı tarihlere tekabül eder. Bu dönemdeki kentleşme hareketlerinde sermayenin ve özel sektörün piyasaya hâkim olduğu ve sadece ihtiyaç odaklı değil arka planda soylulaştırma, rant ve kar kaygısının yüksek olduğu bir kentleşmeden bahsetmek mümkündür. (Aydın, 2020)

Kentsel dönüşüm olgusu, farklı toplumlarda farklı süreçlerin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Sanayi toplumları ile sanayileşme sürecinin başlarında olan toplumlarda yenilemenin ortaya çıkışı ve yönü farklı olmaktadır. Dönüşüm gereksiniminin ortaya çıkışında çarpık kentleşmeden gecekondulaşmaya, doğal afetlerden savaşlara, sosyokültürel dönüşümlerden ekonomik çöküntülere dek uzanan geniş bir nedenler yelpazesi rol oynamaktadır. Bunun yanında toplumsal özellikler hükümetlerin kentsel dönüşümüne karşı tutumları ve kent yönetim politikaları dönüşümün çıkış noktasını ve yönünü belirlemede etkili faktörlerdir. Bir başka deyişle, “kentlerin değişimlerinin arkasında yatan önemli sebeplerden biri kentlerin işlevlerinde ve denetim biçimindeki değişimler ve buna bağlı olarak oluşan toplumsal tabakalaşmadır”. (Osmay, 1998)

Ülkelerin gelişmiş ve gelişmekte olan konumları arasında büyük ölçüde sanayileşmeye bağlı olarak farklı kentsel sorunlar yaşanmaktadır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde konut ve iş yerleri arasında keskin bir farklılaşma bulunmazken gelişmiş ülkelerde uzmanlaşma kentsel alanın farklı bir şekilde kullanımını doğurmaktadır.

2.3 Kentsel Dönüşüm Olgusunun Gelişiminde Yaşanan Süreçler

Ülkemizde kentleşmenin yaklaşık yarım asırlık bir geçmişinin bulunduğu herkes tarafından bilinen bir gerçektir. 1950’lerde hissedilmeye başlanan bu kentleşme sürecinin, aradaki diğer tüm kademeleri atlayarak mezralardan, köylerden doğrudan kentlere, hatta büyük kentlere yerleşme şeklinde gerçekleşen karakteristiği de yine bilinen gerçekler arasındadır. Türkiye’de kentsel dönüşüm olgusunun ortaya çıkmasına neden olan bazı olgular şöyle sıralanabilir: Göç, gecekondulaşma, kaçak yapılaşma ve hisseli ifraz, kent merkezlerinin ve eski kent parçalarının sorunları ve süzülme süreci ve son olarak da 1999 Marmara depreminden başlayıp 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş merkezli 11 ili kapsayan yıkıcı depremlerdir.

2.4 Kentsel Dönüşüm Olgusunun Boyutları

Kentsel dönüşümün yalnızca bir fiziksel planlama çalışması gibi ele alınamayacağı bugün artık bilinen bir gerçektir. Bunun nedeni de; kentsel dönüşümün çok farklı boyutlarından kaynaklanmaktadır. Kentsel dönüşüm yörede yaşayan nüfusıyla, nüfusun sosyoekonomik ve kültürel özellikleriyle, yapılan işin ekonomik çerçevesiyle alanda ortaya çıkan yasal yönetsel sorunlarıyla son derece kapsamlı bir

uygulamadır. Dönüşüm uygulamasının içinde rant beklentisi de sosyal yapının geleceği ile ilgili beklentiler de vardır.

2.4.1 Kentsel Dönüşümde Ekonomik Boyut

Kentsel dönüşüm, çoğunlukla büyük maliyetler gerektiren bir iştir. Ancak başarılı bir kentsel dönüşüm uygulamasının sonucunda elde edilen rant bu maliyeti rahatlıkla geri kazanabilmektedir. Bu nedenle bir alanın dönüşüm alanı olarak ilanından önce fayda maliyet analizleri yapmak, maliyetin kesin hesabını çıkartmak ve elde edilecek rantın da projeksiyonunu ortaya koymak gereklidir. (Kömürcüoğlu , 2012)

Kentsel dönüşümde özellikle özel sektör açısından rant önemli bir unsurdur. Özel sektörün rant elde etmeyeceği alana girmesi doğal olarak beklenemez. Oysaki mülkiyet vb. sorunlar, ekonomide istikrarsızlık, kamunun yeterli desteği, teşviki olmaması gibi nedenlerle özel sektörün girmek istemediği ancak dönüşüme şiddetle ihtiyacı olan alanlar söz konusudur. Bu tür alanlarda ilk adımı kar beklentisi olmayan kamunun alanda dönüşümü tetiklemesi, girişimciyi teşvik etmesi, özendirilmesi önemlidir. Kamunun öncülüğü ardından ekonomik hareketlenmeyi de getirecektir.

2.4.2 Kentsel Dönüşümün İdari ve Yasal Boyutu

Kentsel dönüşümde en fazla sorunun kaynaklandığı alanlardan birisi de yasal durumdur. Kentsel dönüşüm yasayla düzenlenmemişse hayata geçirmek zor ya da kimi durumlarda imkânsızdır. Kentsel dönüşümün yasal çerçevesi gözden geçirildiğinde, temelde her ülkenin kentsel dönüşümle doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili yasaları olduğu görülmektedir. Dönüşüm uygulamasını tam anlamıyla hayata geçirebilmek için bu yasaların her birinin birbiriyle örtüşür ya da birbirini tamamlar olması gerekmektedir. Özel mülkiyet hakkından kaynaklanan sorunlar kentsel dönüşüm uygulamalarının hayata geçmesinde büyük sorunlar teşkil etmektedirler.

Bir diğer önemli nokta ise yönetsel yapının yasayla düzenlenerek yetki paylaşımının yapılması sorunudur. Örgütsel yapısını sağlıklı bir şekilde kurmuş ülkeler, dönüşüm uygulamalarında başarıyı daha çabuk yakalayabilmektedirler. (Özden, 2016) Dönüşüm uygulamalarında örgütsel yapı ile kastedilen sadece yerel yönetimler değildir. Bu yapı özel sektör, sivil toplum kuruluşlarının da etkisi altındadır.

2.4.3 Kentsel Dönüşümün Sosyal ve Çevresel Boyutu

Kentsel dönüşümde önemli faktörlerden biri, alanda yaşayan yerel halktır. Yerel halkın gelmiş olduğu yer, eğitim durumu, yöreden hoşnutluğu, ekonomik durumu, kültürel özellikleri, gelenek ve görenekleri, bilinçlilik düzeyi kentsel dönüşüm alanında alınacak kararları etkiler, biçimlendirir, yönlendirir. Alanın yerel halk ile birlikte korunup korunamayacağı, alana yapılacak yatırımların niteliği ve kapasitesi doğrudan halkın nitelikleriyle ve gereksinimleriyle ilintilidir.

Kentsel dönüşümün Çevresel değerler açısından da önemli sorunlar mevcuttur. Kentsel dönüşüm uygulamalarında Çevresel değerler ikinci plana atılmaktadır. Öncelik verilen konular yol, köprü ve konut üretmek gibi faaliyetlerdir. Kentsel anlamda gelişmenin kaç kilometre yol yapıldığı ya da kaç adet konut üretildiği ile ölçüldüğü bir anlayışta çevresel değerlerin geri plana atılması da beklenen bir sonuçtur. (Kömürcüoğlu-2012)

2.4.4 Kentsel Dönüşümün Planlama Boyutu

Kentsel dönüşüm faaliyetlerinin önemli bir boyutu da planlama ve tasarım boyutudur. Dönüşüm bir noktaya kadar kararlar ve stratejiler bütünü olarak karşımıza çıksa dahi, onun planlara yansıyan fiziksel ve mekânsal boyutu da inkâr edilemez. Kentsel dönüşüm planlamanın temel unsurlarından biridir ve ayrı düşünülemez.

Sosyal boyuttan çok mekânsal boyutun öne çıktığı dönüşüm uygulamaları için tasarım da ekonomik boyut kadar önemli bir boyuttur. Kentsel dönüşüm projeleri tasarım açısından bütüncül tasarım ana fikrini benimsemeli, kaliteli bir çevreyi içine almalı, tüm toplumu hedeflemeli, terk edilmiş ya da tarihi yapılardan faydalanmalı, tarihi kimliğe ve çevreye saygılı olmalı, karışık kullanımlar desteklenmeli ve tam güvenlik sağlamalıdır.

Kentte yaşayanların genel ihtiyaçlarının (yol, meydan, park, yeşil alan, otopark gibi) karşılanması amacıyla özel mülkiyette bulunan taşınmazlara, görevlendirilen idareler tarafından el atılabilmektedir.

(Kalabalık, 2023) 18 inci maddeye göre idare, taşınmazlarda düzenleme sonrasında ortaya çıkan değer artışı karşılığında düzenlemeye girmeden önceki yüz ölçümünün %45'ini geçmeyecek şekilde malik onayı olmaksızın bedelsiz olarak el koyabilmektedir. Fakat bu madde alan eşitliği ilkesine dayanmakta olduğundan, yoğun yapılaşmış alanlarda uygulaması mümkün olmamaktadır. (Ülger,2010)

3194 sayılı İmar Kanunu, içerisinde kentsel dönüşüm proje uygulamalarının da bulunduğu muhtelif imar uygulama yöntemlerinin kullanılabileceğini ifade eder. Ancak bu Kanun, kentsel dönüşüm uygulamalarının yapım yönetmeliği hakkında bilinmesi gerekenlerin gerektiği kadar verilmemesi nedeniyle, yetersiz kaldığı da bir gerçektir.

Kentsel dönüşüm uygulamalarının, arazi ve arsa düzenlemesi yöntemi temelli zemine uygulanması, buna karşın Kanunun 18 inci maddesi uyarınca yapılan arazi ve arsa düzenleme uygulamalarında yaşanan uygulama ve yönetmelik kaynaklı sorunlar nedeni ile pek çok itiraz ve iptal istemi ile mahkemeye başvurular bulunmaktadır. (Ceylan-Kutlu, 2007)

3. KENTSEL DÖNÜŞÜM YÖNTEMLERİ

Kentsel dönüşümün kentin çağdaş yaşam standartlarına ulaşmasını sağlamaya yönelik çeşitli hedeflerin gerçekleşmesine yardımcı olacak bir araç olduğunu söylemek mümkündür. Dönüşüm başlıca üç amacın gerçekleşmesine yardımcı olmak üzere kullanılmaktadır: 1- Yoksulluk yuvalarının temizlenmesi, 2- Kent özeklerinin ve anakentlerin öteki kesimleri ve yörekentler ile aralarındaki ekonomik canlılık ayrımlarını gidermek üzere bu kesimlerin dönüştürülmesi, 3- Kent özelerindeki yerel yönetimlerin akçal olanaklarının artırılması". (Özden, 2016) Kentsel dönüşümün kentin çağdaş yaşam standartlarına ulaşmasını sağlamaya yönelik çeşitli hedeflerin gerçekleşmesine yardımcı olacak bir araç olduğunu söylemek mümkündür.

Kentsel dönüşümün ayrıca içinde barındırdığı dokuz farklı uygulama biçimi şu şekilde sıralanabilir. (Polat-Dostoğlu, 2007)

Yenileme (renewal), Sağlıklaştırma (rehabilitation), Koruma (preservation-conservation), Yeniden Canlandırma (revitalization), Yeniden Geliştirme (redevelopment), Düzenleme (improvement), Temizleme (clearance), Boşlukları Doldurarak Geliştirme (infill development), Tazeleme-parlatma (refurbishment).

Kentsel dönüşüm yöntemleri, kentsel dönüşüme tabi tutulacak yerlerin özelliklerine göre farklı şekilde uygulanmaktadır. Kentsel dönüşüm yöntemleri uygulanırken bölgenin yapısal özellikleri ve yıpranmışlığı dikkate alınarak en uygun yöntem tespit edilmektedir. Günümüzde kentsel dönüşümde kullanılan en yaygın biçimleri yeniden geliştirme ve yeniden canlandırma yöntemleridir.

3.1. Kentsel Dönüşümde Yeniden Geliştirme Yöntemi

Yeniden geliştirme yöntemi, bozulmaya uğramış ve korunacak değeri olmayan yapıların bulunduğu bölgelerde kabul edilen bir yaklaşımdır. Yerel yönetimler için bu yaklaşım, arazinin maksimum kullanımı, daha yüksek zemin alanı ve şehir merkezine daha yüksek gelir grupları ve bunların aktivitelerinin gelmesini sağladığı için avantajlı görünmektedir.

Yeniden geliştirme yaklaşımı, genellikle orijinal kent nüfusunun kentin başka bir kısmına yerleştirilmesini öngörmektedir. Bu da ağır sosyal ve çevresel maliyetler taşıyor. Kiracılar, mal sahipleri ve iş sahipleri için mahallenin yıkımı, sosyal ve psikolojik kayıplara neden olurken, sadece eski binaların değil, işlevsel bir sosyal sistem de harap ediliyor, ailelerin, arkadaşların dağılmasının özellikle yaşlı insanlara çok zarar verdiği uzmanlar tarafından belirtiliyor. Gelişmiş ülkelerin büyük bir çoğunluğunun artık kullanmadığı bu yöntem, gecekondu mahallelerinin kentin başka bir yerde yeniden oluşmasını engelleyemiyor. Bununla birlikte birçok gelişmekte olan ülkede, konut koşullarını iyileştirmek ve şehir merkezi alanlarını modernize etmek için tek uygun yol olarak kabul ediyor.

Yeniden geliştirme yöntemi, kamulaştırma bedellerinin ödenmesi, altyapı getirilmesi ve kamu tesislerinin yapılması için harcanan tutarlar hesaba katıldığında pahalı bir yöntemdir. Yerel yönetimlerin kendi başlarına çözemeyecekleri kadar büyük yatırımlara ihtiyaç duyulduğundan devlet desteği gerekmektedir.

3.2. Kentsel Dönüşümde Yeniden Canlandırma Yöntemi

Sosyokültürel, ekonomik ya da fiziksel açılardan bir çöküntü süreci yaşamakta olan kentsel alan parçalarının, çöküntüye neden olan faktörlerin ortadan kaldırılması ya da değiştirilmesi sonucu, o alanın tekrar hayata döndürülmesi, canlandırılması yöntemine verilen isimdir.

3.3. Kentsel Dönüşümde Rehabilitasyon Yöntemi

Rehabilitasyon yöntemi, planlı olarak gelişmiş ancak zamanla yıpranmış, yoğunluğu artmış ve işlevlerini yerine getiremeyen bölgeleri tekrar değerli hale getirme yöntemi olarak kabul edilmektedir. Mevcut bölgenin yapısının korunarak, koruma, tamir ve restore edilmesi temeline dayanıyor. Rehabilitasyonun bütün aşamalarından halkın katılımı bekleniyor. Bu yöntemin sosyal yapıya etkisi ise iki farklı yönde geliyor. Kentsel dönüşüm sürecine giren bölgenin halkı buradan uzaklaştırılıp, yerine üst ve orta sınıf alıcıların yerleşmesi soylulaştırma olarak tanımlanırken bölge halkının burada ikamet etmeye devam etmesi haline zorunlu iyileştirme olarak açıklanmaktadır.

3.4. Kentsel Dönüşümde Entegrasyon Yöntemi

Bu yöntemle, kent kimliği korunurken, mevcut binaların yanına yeni binaların katılımıyla zengin bir çevre yaratılıyor. Alanın asıl sakinleri, bölgeden ayrılmayarak dönüşüme katkıda bulunuyor. Mevcut olanların yanına konumlandırılacak yeni yapılarda çağdaş mimarlık örnekleri de ortaya konabiliyor. Pek çok girişimci ve yerel yönetime göre, entegrasyon yöntemi ile konut üretimi daha az karlı ve zaman kaybettirici bir yöntemdir.

4. TÜRKİYE VE KENTSEL DÖNÜŞÜM VE YASAL DÜZENLEMELER

Ülkemizin kentsel dönüşüm konusunda üzerinde uzlaşmış net bir politikası bulunmamakla birlikte geçmişten günümüze Kentsel dönüşüm konularının yer aldığı başlıca kanunlarımız da; 2924 sayılı kamulaştırma kanunu, 775 sayılı gecekondü kanunu, 3194 sayılı imar kanunu, 5393 sayılı Belediye kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye kanunu,

Tablo: 1 Türkiye’deki Kentsel Dönüşüm Stratejileri ve Kanunları Değerlendirme Tablosu

KENTSEL DÖNÜŞÜM STRATEJİLERİ					
	YENİLEMEYE DAYALI KENTSEL DÖNÜŞÜM	KORUMAYA DAYALI KENTSEL DÖNÜŞÜM	İYİLEŞTİRMEYE DAYALI KENTSEL DÖNÜŞÜM	YENİDEN CANLANDIRMAYA DAYALI KENTSEL DÖNÜŞÜM	SOYLULAŞTIRMAYA DAYALI KENTSEL DÖNÜŞÜM
YÖNTEM	Mevcutun tamamen farklı bir biçimde yeniden üretilmesi	Basit müdahale ve onarımlarla mevcutun korunarak devam ettirilmesi	Kapsamlı müdahalelerle mevcutun devam ettirilmesi	Mevcutun sosyal önlemlerle yeniden canlandırılması	Kullanıcı grubunun yer değiştirmesi
KANUNLAR	6306 5104 5393 5216 2985 3194	5366 2863 6306	5366 5393 5216	5366 5393	

Kaynak: Özdi, 2022: 21.

Mevzuata yönelik yapılan incelemeler sonucunda yasalarımızın kentsel dönüşümün 6306 sayılı yasa ile farklılaştığı görülmektedir. “Kentsel Dönüşüm” kavramı yeni olsa da “Kentsel Dönüşüm” oluşumu yeni olmadığından, 1982 Anayasasında kentsel dönüşümün ne olduğunu anlamak mümkün olabilmektedir.

Anayasa'nın 12 nci maddesi kişilerin hak ve hürriyetleriyle ilgili "Herkes kişiliğine bağlı dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir" der. 17 nci madde ise çok önemli bir şey söyler; "Herkes yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir."

Anayasa'nın yerleşme ve seyahat hürriyeti ile ilgili 23 üncü maddesi ise şunları söyler: "Herkes yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir. Yerleşme hürriyeti, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak amacıyla kanunlarla sınırlanabilir." Buradan yerleşme hürriyetine müdahale etmek için kanun ve sağlıklı ve düzenli kentleşme gerekçesinin şart olduğu açıktır.

Anayasa'nın mülkiyet hakkını ilgilendiren 35 inci maddesi "Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz". Hükmü ile kamu yararı dışında mülkiyete dokunulamayacağını ifade eder.

Anayasa'nın kamulaştırmayı ilgilendiren 46'ncı maddesinde ise (Değişik: 3/10/2001-4709/18 md.) "Devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, yasa ile gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir". İfadesi ile kamulaştırmaya yer vermiştir.

Anayasa'nın 57'nci maddesindeki "Konut Hakkı" "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini de destekler." Hükmü ile de "şehir özellikleri" ve "çevre şartları" diyerek işin içine çevreyi ve planlamayı dâhil ediyor ve dönüşümün sinyallerini vermiş oluyor.

Kentsel dönüşümün gündeme gelmesi afetler kadar eski olduğundan 1959'da yürürlüğe giren 7269 sayılı Afetler Yasasını da dikkate almak gerekmektedir. Bu yasanın neredeyse tamamı, afetlerle ilgili kentsel düzenlemeleri içerir ve aynı zamanda bir tabii afet kökenli kentsel dönüşüm yasasıdır.

Türkiye'nin 1960'lı yıllarda gecekondulaşmasının ortaya çıkmasıyla 1966 yılında yine bir dönüşüm yasası olan 775 sayılı Gecekondulaşma Yasası yürürlüğe girmiştir. (Salalı-İnam,2021-79)

2981 Sayılı İmar ve Gecekondulaşma Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler yasası ile 6785 Sayılı İmar Yasasının bir maddesinde yapılan değişiklik ile "yasa dışı yapılaşmış alanlar için imar-ıslah planı yapmak ve uygulamak suretiyle bir anlamda kentsel dönüşüm projelerinin yapılmasına imkan sağlanırken", (Genç, 2008-118) bu düzenleme daha sonraları da tekrarlanacak olan gecekondulaşma sahiplerine tapu ve imara aykırı yapılara da iskân verilmiştir.

1984 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Yasasının 6'ncı ve 19 uncu maddeleri bir dönüşümün nasıl yapılacağını anlatıyor. Ayrıca İmar Yasasının 39 uncu maddesi "Yıkılacak Derecedeki Yapılar" ve 40 ıncı maddesi de "Kamunun Selameti için Alınacak Tedbirler" başlığı ile tamamen bina parsel bazında oluşacak müdahalenin hukukunu oluşturuyor.

2004'teki 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile 2005'teki 5393 sayılı Belediye Yasasının 73 üncü maddesi net bir şekilde kentsel dönüşümü belediyelere görev olarak vermesine rağmen tanımlı yapılmamıştır.

2004 yılında çıkarılmış olan 5104 sayılı "Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Yasası" da yürürlüğe girmiştir. Ayrıca 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5366 sayılı sayılı "Yıpranan Tarih ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması" hakkında yasa farklı bir kentsel dönüşüm uygulaması olarak da yürürlüktedir.

Bu yasal düzenlemelerin devamında, yeni bir yasal düzenleme Afet riskine sahip bölgeler için çıkarılan, 2012 tarihli 6306 sayılı "Afet Riski Taşıyan Alanların Dönüştürülmesine" ilişkin yasadır. Bu yasa, Afet riski bulunan kentsel alanlar ile bu alanlar dışında kalan riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, sağlıklı ve güvenli bir kentsel yaşam çevresi sunmak amacıyla iyileştirme, tasfiye ve yenileme dönüşüm tipleriyle uygulama yapılabilmesi ile ön plana çıkmıştır.

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Yasanın yürürlüğe girmesi (2012) ile 2981 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve hiçbir hukuksal dayanağı kalmamıştır.

2011 Van depreminden sonra, 2012 yılında çıkan 6306 sayılı yasa ile kentsel dönüşümün sadece göç ve gecekondu eksenindeki çarpık kentleşmeye odaklanmadığını, bunun yanı sıra afet gerçeği de dikkate alınmıştır.

2020 yılında meydana gelen İzmir ve Elâzığ depremleri ile 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş merkezli 11 ilde yaşanan deprem sonrası bu durumun ne kadar elzem olduğu ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin yoğun bir deprem kuşağı içerisinde olması ülke gündeminin tamamına kentsel dönüşümün ciddiye alınmasını sağlamıştır.

6306 sayılı yasa 2023 yılında 7471 sayılı yasa ile yeni değişiklikler getirmiştir. 7471 sayılı Yasa ile 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki yasa da yer alan düzenleme ile Kentsel Dönüşüm Başkanlığının kurulması ve yetkilendirilmesi rezerv yapı alanlarının tanımlanması, riskli yapıların denetimi ve tahliyesi ile yıkımı süreçlerine yönelik düzenlemelerin yanında hak sahipliğine ilişkin olmak üzere birtakım önemli değişiklikler yapılmıştır.

- 6306 sayılı Yasa Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına bağlı Kentsel Dönüşüm Başkanlığı kurulmuş olup yeni düzenleme ile birlikte özellikle riskli yapıların tespiti, denetimi ve tahliyesi hususlarında yetkili kılınmıştır.

- 6306 sayılı yasa kapsamındaki dönüştürme uygulamalarının gerçekleştirileceği ve “rezerv yapı alanı” olarak tanımlanan alanlarda var olan sınırlamalar 7471 sayılı yasa ile bu sınırlandırma kaldırılarak mevcut yerleşim alanları da dönüştürme uygulamaları bakımından kullanımı öngörülen alanlar içerisine dâhil edilmiştir.

- Riskli yapının yıkılması öncesinde ilgili yapı üzerindeki mülkiyet paylarının salt çoğunluğuna sahip olanların olumlu oyu ile alınacaktır. Önceki uygulama çoğunluk mülkiyet paylarının üçte ikisinin olumlu oyu aranmaktaydı. Riskli olduğu tespit edilen yapının yıktırılması için yapı maliklerine 90 günden fazla olmamak üzere süre verilecek olup bu süre içerisinde tahliye ve yıkım işleminin gerçekleştirilmesi gerekecektir.

- 6306 sayılı Kanun kapsamında dönüşüme sokulan yapılara karşılık hak sahibine yeni yapılar üzerinde tanınacak hak sahipliğinin değeri, hak sahibinin mevcut taşınmazı ve kendisine verilecek konut ya da işyerinin değerleri göz önünde bulundurularak tespit edilecektir.

4.1 Kentsel Dönüşüme İmar Affı Yaklaşımı

Kuramsal olarak, planlama yaklaşımındaki katılımcı, çok boyutluluk ve eyleme dönüklük gibi ilkeleri benimseyen stratejik planlamaya doğru değişimlere paralel olarak üst ölçek kararları ile kent parçalarındaki müdahalelerin ilişkisi ve tutarlılığı açısından kentsel dönüşüm olgusunun yasallaşması olumlu bir gelişmedir. Ancak yasa tasarısı, kentsel dönüşüm olgusunun yeterince kapsamlı tanımlanmadığı, yenilenecek alanların belirlenmesinde, uygulamaların yürütülmesi konularında sivil toplum kuruluşlarının katılımının sağlanmamış olması ve denetim sürecinde çeşitli uzman aktörlerle iş birliğinin irdelenmemesi bakımından eksik bulunduğu için eleştirilmiştir. Örneğin, iyileştirme uygulamaları altında yeniden canlandırma stratejisi bir alanın fiziksel olarak sağlıklılaştırılması ve yasallaştırılması yanında katılımlı bir uzlaşma süreci ile sosyal ve ekonomik faaliyetler açısından canlandırılmasını içermektedir. Bu tip temel dönüşüm boyutları tasarıda yer almamaktadır.

1 Mart 2005'te Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanun Tasarısı salt sit alanları ile sınırlı tutularak '5366 sayılı Yıpranan Kent Dokularının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun' olarak çıkartılmıştır. Genel gerekçesi ve amaç maddesi, "...şehrin yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen kent bölgeleri ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, kentin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, kentin tarihi ve kültürel dokusunun yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır" olarak belirlenmiştir. Bu yasa kentsel dönüşümü iki birbiriyle çelişkili strateji altında tanımlamaktadır.

Kentin tarihi ve kültürel dokusunun 'yenilenerek korunması' bir yandan yenileme öte yandan koruma stratejisini içerir. Bu ikisi aynı zamanda uygulanabilecek müdahale biçimleri değildir. Yenilemenin ve korunmanın hangi şartlar altında olacağı yeterli bir şekilde tanımlanmamıştır. Aynı doğrultuda, yasanın

amaç maddesinde tanımlanan ‘inşa ve restore etme’ kavramları inceltirilmiş ayrıntılı uygulama kurguları gerektirmektedir. Ayrıca, ‘yıpranan kent dokuları’ tanımı kısa erimli ve tek taraflı çıkarlar doğrultusunda yorumlanmaya açıktır.

İmar aflarının sadece kentler üzerindeki tahribatının değil, toplumsal kültürü yozlaştıran, ekonomiyi emlak ve arazi rantına bağlayan ve arazi spekülasyonundan beslenen siyaseti güçlendiren yönleriyle de sorgulandığı bir süreçte, yeni bir imar affının “şehirlik kuralları”nın alt üst edilmesiyle; “bilimsel bir söylemle” ve hatta “tarihi kent merkezleri” gerekçe gösterilerek gündeme getirilmesi, imar aflarına tepkili kamuoyunun da bir anlamda yanıltılarak, kentsel talana dayalı imar politikalarına olan “bağımlılığın” sürdüğünü de göstermekte olduğunun altı çizilerek dönüşüm mü, affı mı tartışması sürdürülmektedir.

Kentsel dönüşüm, devletin kaçak yapı sahipleriyle pazarlık etmesinin yolunu açması bağlamında büyük eleştiriler almaktadır. Kentsel dönüşümün, dönüştürülecek alanlarda yaşayanları şehrin dışına ötelemediği belirtilmekte ve dönüşüm alanlarında yapılacak yeni yapılar daha pahalı olacağından daha önce burada yaşayanların bu konutlardan edinmelerinin zorlaşacağı kanısı yaygın bir kanı olarak gündemde yer almaktadır. Tasarıyla kentlerin yenilenmesine değil, kıymetli arsaların pazarlanmasına yönelik hükümlerde bulunduğu için yerel yönetimlere geniş yetkiler verildiğinin ve projelerin kamu denetiminin dışında tutulduğunun altı çizilmektedir. Dönüşüm alanındaki imar planına uygun kaçak yapıların yasallaşacağı göz önüne alınırsa yeni kanun tasarısı dolaylı bir af uygulaması olarak görülmekte haklıdır.

Kentsel Dönüşüm kanun tasarısıyla dönüşüm alanlarındaki binaların durumu yeni imar planına göre değerlendirilecektir. Örneğin; İmar planına göre 5 kat çıkılması gereken bir alanda, 7 kat çıkılmışsa bu bina yıkılarak hak sahiplerine düşen pay verilecek. Ancak kaçak kat çıkılan (ruhsatsız) binalar o bölgedeki kat sınırlamasını aşmıyorsa yıkılmayacak. Mevcut haliyle güçlendirilecektir.

Mevcut mevzuatta da imar planına uygun binalar yıkılmamaktadır. Ancak mülk kullanıcılarının ruhsat için başvurmaları ve bir miktar ceza ödemeleri gerekmektedir. Yeni yasada bu cezanın olmaması, kaçak kat yapanların hak sahibi olması, imar affı olarak yorumlanmaktadır. Yasa belediyelere dönüşüm alanlarına yeni imar planı yapma yetkisi de vermektedir. Belediye mevcut yapıları dikkate alarak plan yaparsa bölgedeki kaçak binaların da yasal hale getirilmesi söz konusu olabilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamaları genel olarak dönüşümü sadece fiziksel boyutuyla ele alınmaktadır. Gelişmiş Batı ülkelerinde 1960’larda yoğunluk kazanan bu tip uygulamalar, Türkiye’de sınırlı bir şekilde tek tanım olarak anlaşılmakta, bu da toplumsal boyutunu kapsamayan durumları ortaya çıkartmaktadır. Türkiye’de kentsel dönüşüm deneyimi plan ve programların, mevcut duruma özgü strateji ve müdahale biçimlerinin sonucu olarak değil, küçük grupların çıkarlarına yönelik rant kaynağı olarak kullanılarak biçimlenmektedir. Oysa kentsel dönüşüm planlaması bütüncül bir yaklaşım, ortaklıklar, katılım ilkeleri ve dönüşüm sürecinin tasarımıyla tutarlı olarak uygulanmalıdır. Kentsel dönüşüm kapsamlı ve alana özgü bir yaklaşım ile yönetim ve ortaklıklara açık olarak, mülkiyet konularını dikkate alarak yönetilmelidir.

Dönüşüm, plansızlığın planlamanın önüne geçtiği kentsel sorunların bildik planlama yöntem ve metotlarıyla çözülemez olduğu, kentleri gömüldüğü bataktan çıkaracak bir hamle, bir kurtuluş umududur. (Özden-2016,96) Plancılar kamu ve akademisyenler bu yöntemi öyle benimsemişlerdir ki, dönüşüm hızla planlamanın yerini almaya başlamıştır. Belediyeler planlama uygulaması yerine dönüşüm projeleri yapar hale gelmişler ve kentsel dönüşümü amacından farklı yorumlamaya başlamışlardır.

Dönüşüm imar hakkı artırımından ibaret olarak görülmemelidir, kaynak araç, yöntem ve strateji eksikliği olan Belediyelerin uygulama aşamasına geçmemesi gerekmektedir. Bütüncül planlamalar unutulmamalı, uygulamalar projeler üzerinden yürütülmemelidir. Kentsel dönüşümden söz eden ve yeni yürürlüğe giren yasaların mevcut sisteme ne kadar oturacağı ve ne kadar uyum sağlayacağı konusundaki belirsizlikler ortadan kaldırılmaya çalışılmalıdır.

Kuşkusuz kentsel dönüşüm bir alanın fiziksel müdahalelerle iyileştirilmesi anlamına gelmemektedir. Fiziksel müdahaleler belki de bu eylemin son aşamalarıdır. Dönüşüm alanında öncelikle mülkiyet ve

arsa düzenlemesi açısından sorunların giderilmesi gerekmektedir. Kamulaştırma ve medeni kanunumuzda yeni düzenlemelere gidilmelidir.

Ülke çapında genel ve geniş kapsamlı yerleşim politikalarının benimsenmesi, kentsel dönüşüm politikalarının belirlenmesi, kentsel dönüşüm politikalarının belirlenmesi için de referans olacaktır.

Kentsel dönüşüm planlama ve tasarımda bütüncüllüğü ve sürdürülebilirliği yakalamalı bunu yaşam kalitesini arttırıcı tedbirlerle bağdaştırmalıdır. Dönüşüm projeleri kent içinde bir eşitsizlik yaratmamalı, yasadışı kullanımları özendirici olmamalıdır.

Yerel yönetimler kentsel dönüşüm projelerini imar programları paralelinde uygulamalıdır. Projelerin kent bütününe yönelik hedeflerle eşgüdümlü olması gerekmektedir.

Kentsel dönüşüm projeleri yerel halkı olabildiğince yerinde muhafaza etmek durumundadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin yöre halkı için sosyal ve ekonomik programlar oluşturmak ve uygulamak yükümlülüğü bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Atalık, G., Çetiner, A., Göçer, O., Keskin, A., Özdeş, G., Suher, H. (1985). Şehircilik. İTÜ Matbaası, İstanbul.

Ceylan, Ç., E./ Kutlu, C.: (2007), Yerel Yönetim Kavramı ve Kentsel Dönüşüm Projelerinde Yetki Karmaşası, TMMOB Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Sempozyumu, 18-20 Ekim, İstanbul

Çelik Gülseven, Z, (2020) “Yenileme Alanlarında Kentsel Dönüşüme Uygulanabilecek Temel İlkelere Dair Bir Değerlendirme” 19 İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi 79.

Genç, Fatma Neval: (2008), Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü, Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi, , C.15, S.1

Melikşah Yasin, (2005) ‘Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Hukuki Boyutu’ (60) Türkiye Barolar Birliği Dergisi 105, 110.

Mustafa KÖMÜRCÜOĞLU(2012) “İdari Ve Sosyal Açidan Türkiye’de Kentsel Dönüşüm” Doktora Tezi Sakarya Üniversitesi

Hasol D.,(2023). Ansiklopedik Mimarlık Sözlüğü, YEM Yay., İstanbul

Kalabalık, H (2023) İmar Hukuku Dersleri, Seçkin yayıncılık

Keleş R.,(2021a) Kent Bilim terimleri Sözlüğü, İmge Yayınları, Ankara

Keleş, R. (2022b). Kentleşme Politikası (19.Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.

Köktürk, Erol – Bakırtaş, Tahsin,(2004) “Türkiye’de Kentleşmenin Aldığı Boyutlar Ve Kent Yoksulluğunu Yenmek İçin Geliştirilebilecek Dönüşüm Süreçleri”, 11. Bölge Bilimi – Bölge Kongresi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Trabzon

Osmay S., (1998), “1923’ten bugüne Kent Merkezlerinin Dönüşümü”, 75 yılda değişen kent ve mimarlık, Tarih Vakfı Yay., İstanbul,

Özden, P. P. (2016). Kentsel Yenileme Yasal-Yönetimsel Boyut Planlama ve Uygulama. Ankara: İmge Kitabevi.

Özgül, E. (2022). Dünyada ve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Tarihi Kent Dokularına Etkileri. Yıldız Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Mimarlık Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul.

Polat, S., Dostoglu, N. (2007), “Kentsel Dönüşüm Kavramı Üzerine: Bursa’da Kükürtlü ve Mudanya Örnekleri” U.Ü. Mühendislik- Mimarlık Fakültesi Dergisi, Cilt: 12 Sayı: 1

Şaban İNAM* Vuslat SALALI*, (2021),Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Çalışmalarının Hukuki Boyutu ve Uygulamada Karşılaşılan Yasal Sorunlar Ankara Barosu Dergisi /1 sh.. 79

Tekeli, İ. (2015) , “Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm Yazıları”, Tarih Vakfı

Yurt Yayınları, İstanbul

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğü

Ünal, E., Duygulu, F., Bolat, E., (1998) İmar Terimleri, Ankara, , s.103Üstün, Gül: (2014), Kentsel Dönüşüm Hukuku, Levha Yayınları, 349s, İstanbul.

Ülger, Nihat Enver: (2010), Türkiye’de Arsa Düzenlemeleri ve Kentsel Dönüşüm, Nobel Yayınları, Ankara.

Yahya AYDIN Mustafa ORÇAN (2023) “Dünyadan Ve Türkiye’den Örneklerle Kentsel Dönüşüm” Çizgi Kitabevi Ekim

Research Article

Türkiye’de Kentsel Dönüşümde İmar ve Hukuki Açıdan Yaşanan Sorunlar

Zoning And Legal in Urban Transformation in Turkey Problems Experienced from Perspective

İhsan KELEŞ

Dr. Öğr. Üyesi Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ihsan.keles@hbv.edu.tr

<https://orcid.org/0009-0009-1370-9856>

Extensive Summary

It is an undeniable fact that cities resemble a dynamic organism and change over time in sociocultural, economic, technological and physical aspects. The socioeconomic and cultural transformations that came with the industrial revolution had significant effects on urban space. Urban transformation emerges as a need arising from urban conditions. This need is related to the deterioration of the physical, social and economic conditions of the city.

In each period, the strategies and tools developed for transformation in developed countries have been implemented in different combinations. For example, while urban renewal and reconstruction were transformation tools that were widely used in developed Western countries at the end of the Second World War, tools such as urban revitalization, improvement, rehabilitation and protection, suitable for different contextual needs and changes, came to the fore in later periods.

Recently, local governments in Turkey have mainly adopted urban transformation strategies instead of planning activities. By realizing the significant effects of urban transformation on planning in a profit-oriented manner, the concept of renewal rather than transformation has come to the fore. After the earthquakes of February 6, 2023, it has evolved to a new dimension with the changes made in Law No. 6306, with the understanding that urban transformation is not a fantasy but a necessity.

The purpose of urban transformation; It is the revival of parts of the city that are important for the city but have collapsed, become obsolete, deteriorated for various reasons, or where these processes are already taking place. This transformation is related to the obligation to protect and preserve the city's cultural heritage and identity, as well as the economic gains that will come from the use of resources.

Urban transformation is referred to in many sources as an entrepreneurial and resource-creating tool of the projects and strategic planning envisaged for the city, and is defined as the change of quality of the whole or a part of the city, subjecting it to an evolutionary formation or structural transformation. Therefore, these definitions aim to achieve a holistic socioeconomic, cultural and political transformation along with physical and social transformation in urban space.

The phenomenon of urban transformation emerges as a result of different processes in different societies. The emergence and direction of renewal are different in industrial societies and societies at the beginning of the industrialization process.

A wide range of reasons play a role in the emergence of the need for transformation, ranging from unplanned urbanization to slums, from natural disasters to wars, from socio-cultural transformations to economic collapses.

Social characteristics, governments' attitudes towards urban transformation and urban management policies are effective factors in determining the starting point and direction of transformation. In other words, "one of the important reasons behind the changes in cities is the changes in the functions and control style of cities and the resulting social stratification."

Urban transformation receives great criticism as it opens the way for the state to negotiate with illegal building owners. It is stated that urban transformation pushes the people living in the areas to be transformed out of the city, and since the new buildings to be built in the transformation areas will be more expensive, it is a common opinion that it will be difficult for those who lived here before to obtain these houses.

It is underlined that since the bill makes provisions for the marketing of valuable lands, not for the renewal of cities, local governments are given broad powers and the projects are excluded from public inspection. Considering that illegal buildings in accordance with the development plan in the transformation area will be legalized, the new draft law is rightly seen as an indirect amnesty.

Transformation is a move, a hope of salvation that will take cities out of the swamp in which they are buried, where urban problems where lack of planning takes precedence over planning cannot be solved with the usual planning methods and methods. Planners, the public and academics have adopted this method so much that transformation has rapidly begun to replace planning. Municipalities have started to carry out transformation projects instead of planning applications and have begun to interpret urban transformation differently from its purpose.