

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

Barınma Hakkı Temelinde Kentsel Dönüşüm Süreci ve Uygulamalarına Bakış

An Overview of Urban Transformation Processes and Practices Based on the Right to Housing

 Elif Alkay,¹  Göktaş Köseahmet^{2,3}

¹Prof. Dr., İTÜ, Mimarlık Bölümü

²Araş. Gör. GTÜ, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü

³Doktora Öğrencisi, İTÜ, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

ÖZ

Kentlerde yapı stokunun başta deprem olmak üzere afetlere dirençsizliği karşısında hızla dönüşmesi gerektiği anlayışı ve bu anlayışın cisimleştiği 6306 sayılı Kentsel Dönüşüm Kanunu'na uyarlanmış uygulama pratiklerinin oluşturduğu mekansal ve toplumsal sonuçlar, on yılı aşkın süredir önemli bir tartışma gündemi yaratmaktadır. Dönüşüm sürecinde önemli büyüklükte bir kamu kaynağı kullanılmakla birlikte, sürecin 'kent hakkı' ve 'barınma hakkı' bağlamında ele alınmamış olması, tartışma gündeminin temel başlığını oluşturur niteliktedir. Adil bir kentsel dönüşümü mümkün kılmak için, sosyal kapsam ve öncelikler yanı sıra çevre etkileri ve afet riskleri dikkate alınacak şekilde kurgulanmış 'planlama politikası' ve planlama politikasıyla bütünleşik, kanıta dayalı, barınma hakkını esas alan, kaynak kullanımı ve sürdürülebilirlik bakımından akılcı, uygulanabilir 'konut politikası'ndan geçer. Geniş kapsamlı planlama politikası, yapısal olarak, kentsel dönüşüm konusunu kentsel konut alanları planlaması bütünü içinde konumlandırmalı; süreç-kaynak-aktör-araç yapılanması, 'kent hakkı' ve 'barınma hakkı' bağlamında bu bütün içinde kurgulanmalıdır. Kentsel dönüşüm bir süreçtir ve bu süreçte hangi politikaların daha adil bir kent yaratacağı da süreç odaklı tartışmaların konusudur. Kentsel dönüşüm politikasını bütüncül bir planlama politikasının parçası halinde ve kent hakkı bağlamında kurgulamak, kavramsal olarak ve uygulama içeriği olarak yeni, net ve şeffaf uygulama araçlarının geliştirilmesini gerektirir. Bu makalede, arsa geliştirme temelli finansal araçların, politik çıkar ve önceliklerin neoliberal iktisadi akıl ile birleştiği mevcut durumda 'çok değerli' görülen ve 'aşırı metalaşmış' kent toprağının 'barınma hakkı ve sosyal adalet' temelinde içermeci kentsel dönüşüm uygulamalarına olanak sağlayacağı; değişim değerinin öncelendiği mevcut dönüşüm pratiklerinin tersine, barınma hakkı temelinde, kullanım değerinin öne çıkarıldığı önemli politika araçları olabilecekleri vurgulanmaktadır.

Anahtar sözcükler: Kentsel dönüşüm, Planlama, Kent hakkı, Barınma hakkı.

ABSTRACT

The need to rapidly transform the building stock in cities, due to its vulnerability to disasters—especially earthquakes—has sparked significant discussion over the past decade. This discussion has focused on the spatial and social implications of the implementation practices associated with the Urban Transformation Law No. 6306. While a substantial amount of public resources is dedicated to this transformation process, it has not been adequately addressed within the framework of 'the right to the city' and 'the right to housing'. This omission is a central theme of the ongoing debate. To facilitate a fair transformation of housing stock, it is essential to develop a comprehensive planning policy that incorporates environmental impacts, disaster risks, and social priorities. This policy should be complemented by a rational and practical housing policy that aligns with planning efforts, is evidence-based, and prioritizes the right to housing, resource efficiency, and sustainability. A well-structured planning policy should integrate the transformation of housing areas into the planning process. The interaction among processes, resources, actors, and instruments needs to be constructed within the context of 'the right to the city' and 'the right to housing'. The transformation of housing areas is inherently a process, and discussions should center on which policies can foster a fairer city within this context. Creating transformation policies as part of a holistic planning strategy, grounded in the right to the city, necessitates the development of new and clear implementation tools, both conceptually and in practice. This article emphasizes that financial instruments based on land development can enable inclusive urban transformation practices focused on "the right to housing and social justice." In the current environment—where political interests intertwine with neoliberal economic rationality—these instruments can serve as vital policy tools that prioritize use value over exchange value, differing from existing transformation practices.

Keywords: Urban transformation, Planning, Right to the city, Right to housing.

Received: 30.11.2025 Revised: 02.01.2026 Accepted: 26.02.2026 Online: 03.07.2026

Correspondence: Elif Alkay

E-mail: alkayel@itu.edu.tr



OPEN ACCESS This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

Bir yandan kentlerdeki yapı stokunun başta deprem olmak üzere afetlere dirençsizliği karşısında hızla dönüşmesinin zorunlu olduğu görüşü, diğer yandan, bu görüşe uyumlanmış 6306 sayılı Kentsel Dönüşüm Kanunu¹ ve kanuna uyarlanmış uygulama pratiklerinin oluşturduğu mekansal ve toplumsal sonuçlar, 10 yılı aşkın süredir önemli bir tartışma gündemi yaratmaktadır. Dönüşümün fiziki mekan esaslı olması, ancak kentsel mekansal bütün ve çevre üstünde yarattığı etkilerin ihmal edilmesi; dönüşüm sürecinde önemli büyüklükte bir kamu kaynağı kullanılmakla birlikte sürecin ‘kent hakkı’ ve ‘barınma hakkı’nı gözetmemesi ve dönüşüm uygulamalarının toplumsal etkilerinin dikkate alınmaması, tartışma gündeminin temel başlıklarını oluşturmakta denilebilir.

6306 sayılı Kanun incelendiğinde, kanunun dönüşümün teknik içeriğine odaklandığı görülmektedir. ‘Kent hakkı’ ve ‘barınma hakkı’ kavramlarını ihmal etmiş görünen teknik anlayış ve yaklaşıma dayalı içeriklendirmenin, bu iki kavramın uygulama süreç ve modellerinin yapı taşı oluşturacak şekilde yeniden ele alınması önemlidir. Kent hakkı ve barınma hakkı, kanunun uygulama prensibi olarak kabul edildiğinde, uygulama araçlarının içeriği de değişecektir.

Bu bağlamda makale, iki temel soruya cevap aramaktadır. Birinci soru, Kentsel Dönüşüm Kanunu içerik olarak ‘kent hakkı’ kavramı ve gerektirdiklerine karşılık üretebilir yapıda mıdır? İkinci-si, kentsel dönüşüm uygulama süreçlerinde ‘kent hakkı’na uygun planlama araçlarının üretilmesi mümkün müdür?

Makalenin izleyen bölümlerinde, birinci araştırma sorusuna cevap oluşturacak şekilde, önce kent hakkı ve barınma hakkı ile kentsel dönüşüm kavramları kesişimsel olarak yansıtılmış; ardından, kentsel dönüşüm ile ilgili mevzuatın süreç içinde geçirdiği değişim ortaya konmuş ve bu değişim kent hakkı ve barınma hakkı bağlamında tartışmaya açılmıştır. Sonrasında, ikinci araştırma sorusuna cevap oluşturacak şekilde, kent hakkı ve barınma hakkı kavramlarına temellenerek toplumcu uygulama araçları neler olabilir konusu ele alınmıştır. Son bölüm ise son söz niteliğindedir.

Kent Hakkı Perspektifinden Konut ve Kentsel Dönüşüm Olgusuna Bakmak

Lefebvre (2013), kent olgusunu üretim, üretim ilişkileri ile tüketim, tüketim ilişkilerine dayalı toplumsal pratiğin tümünü kapsayan bir gerçeklik olarak kabul eder. Bu gerçeklikte mekan içeriği ve bu içeriğin çelişkiselliği eş zamanlı olarak inşa edilir. Bu yapı içinde kent toplumu, kendi özgün düzen ve düzensizlikleriyle şekillenir. Kent, fiziki ve demografik özelliklerinden ziyade toplumsal karşılaşmanın, birlikte yapma ve öğrenmenin ka-

nallarının sosyal ağ ve ilişkilerle inşa edildiği, farklılıkları ve yenilikleri ile kendine özgü bir yapıdır. Üretim ve etrafında biçimlenen mekansal ve toplumsal yapı kadar bölüşümün biçimlendirdiği mekansal ve toplumsal yapı, yaşayanların iletişim ve etkileşimleri, kentin bugünü ve geleceği için üretim, yeniden üretim, bölüşüm ve eşitsizliğin temel yapı taşlarını örür. Böylesi bir kent olgusu içinde yaşayanların kentsel mekansal süreçlere katılımı ve etkili bir paydaş olarak yer almaları ile kendileme, diğer bir deyişle, kentsel mekanda yerleşme ve kent mekanını kullanma hakkı, kent hakkının en temel iki ölçütü olarak ortaya konulur.

Kent hakkı ve barınma hakkı bağlamında, mekana erişim ve kullanımda, sosyal statülerinden ve kimliklerinden bağımsız olarak tüm yaşayanların eşit fırsatlara sahip olması gerekir (Lefebvre, 2013). Konut hakkı, mülkiyet hakkı ve güvencesi, kent hakkının kaçınılmaz öncelikleridir. Bu öncelikler, ‘konut’, ‘konut ve planlama’ konuları tartışılırken bağlamı belirleyen unsurlardır. Bu demektir ki ‘konut’, ‘konut alanları planlaması’, ‘arazi kullanış planları’ ve ‘arazi yönetimi’ konularında değerler seti, ilkeler ve yapma-etme biçimleri, ‘hak’ kavramından bağımsız olarak tartışmaya açılmamalı ve belirlenmemelidir.

Konut alanları, kent mekanında temel kentsel fonksiyon alanlarından biri olmanın ötesinde, yaşayanların barınma hakkı ve ihtiyacı temelinde önemi yüksek alanlardır. Konut ve konut alanlarını, piyasa bakış açısıyla, arz ve talebin dinamik olarak dengelenmesi gereken, konut fiyatının talep ve arz büyüklüğü yanı sıra bu büyüklükleri belirleyen makroekonomik ve yerel ekonomik yapı ve koşullara göre belirlendiği bir piyasa yapısı olarak görmek mümkündür. Böylesi bir bakış açısında esas olan, piyasanın temel aktörleri bakımından konut piyasasının yüksek karlılığı ve bu karlılığın sürekliliğidir. Bu nedenle, arazi sahipleri, konut inşaatı üreticileri ve finans sermaye açısından piyasa koşullarının maksimizasyonu gerekir. Konut sahipleri açısından ise mülkiyet güvencesinin yanı sıra konut satış ve kira değerlerindeki artış, sermaye birikimelerindeki artış anlamına gelecektir ve bu artışın sürekliliği kapitalist sistemde istenen bir durumdur. Bu bakış açısında konut krizi esas olarak piyasanın krizidir. Bu piyasa krizinde ya konut üretim maliyetleri veya temel bir girdi olarak arsa fiyatları artmıştır ya da arza oranla talep veya talebe oranla arz canlı tutulamamıştır.

Kentsel konut alanlarını piyasa olarak gören bu yaklaşımın en önemli eksiği; toplum, toplumun konut ihtiyacında beklenti ve öncelikler, konut alanları planlamasında kentsel temel hizmetler ve altyapının temini, farklı toplumsal grupların ödeyebilirlik düzeylerine ve mülkiyete göre çeşitlenmiş konut üretim rejimleri gibi sosyal politika temelinde tartışılmış ve mekansallaştırılmış bir konut politikasına dayan-

1 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun metin içinde yaygın kullanılan şekliyle 6306 sayılı Kentsel Dönüşüm Kanunu, 6306 sayılı Kanun ya da Kentsel Dönüşüm Kanunu şeklinde kullanılmıştır.

mamasıdır. Piyasa esaslı ve hatta hızlı ve çok sayıda konut üretimini amaçlayan bu yaklaşım, konutu fiziki bir yapı olarak görmenin ötesine geçmeyen ve piyasada işlem gören bir meta olma halinin ötesinde düşünmeyen yapıdadır. Bu genelleştirilerek yansıtılmaya çalışılan piyasa temelli konut yaklaşımının Türkiye yakın dönem pratiğine uyumlu olduğunu söylemek mümkündür. Türkiye yakın dönem yaygın pratiğine bakıldığında, kentsel politikadan bağımsız, piyasa işleyişi ve sürekliliğine odaklanan arz temelli bir tutumun izlendiği; gayrimenkul sektörünün makroekonomi üstündeki etkilerinin gözetildiği ve piyasa yapısını güçlendirecek yaklaşımların öncelikli görüldüğü; konut krizinin piyasanın krizi olarak yansıtıldığı, temel kentsel-toplumsal barınma problemlerinin bunun gerisinde kaldığı bir anlayış ve tutumun hakim olduğu görülmektedir (Alkay vd., 2018; Alkay vd., 2019; Alkay ve Övenç, 2019; Alkay, 2020). Bu hakim anlayış ve tutum, aynı zamanda kentsel dönüşüm sürecinin biçimlenmesinde temel belirleyici olmuştur.

Özellikle 2012 yılı sonrası konut alanlarına müdahale bakımından en önemli gelişme, 6306 Sayılı Kentsel Dönüşüm Kanunu olmuştur. Başta deprem olmak üzere afetlere dirençli konut yapıları üretmek hedefiyle riskli yapılar ve riskli alanlar yanı sıra genel olarak yapı kalitesi düşük tüm konut stokunun dönüşüm kapsamında yenilenmesi gündeme gelmiş ve bu, özellikle yapıli kentsel alanlarda önemli bir etkiye neden olmuştur.

Uygulanagelen kentsel dönüşüm pratiğini ülkenin ekonomik, toplumsal, siyasi yapısından bağımsız ele almak olanaklı değildir. İzlenegelmiş süreç, katılımcı ve geniş toplumsal grupları kapsayıcı biçimde diyaloga açık, birlikte inşa edilen bir süreç değildir. Oluşan çıktı ise kent mekanında yarattığı etkiler, daha da önemlisi konut ve barınma hakkı bağlamında adil ve eşitlikçi değildir. Çıkar çatışmalarının oldukça yüksek olduğu bu süreçte, toplumun dezavantajlı gruplarını bir araya getiren, kent içindeki varlıklarını kabul ettirip barınma hakkı temelinde konut taleplerini karşılayan ve sosyal hareketliliği mümkün kılan bir dönüşüm süreci izlenmemektedir (Erçin, 2023; Akçakaya Waite, 2025; Özkan vd., 2024).

Öncelikle yüksek arsa değerli kent bölgelerinde gerçekleşen dönüşümler nedeniyle (Alkay ve Koramaz, 2010), konut fiyatlarında önemli artışlar yaşanmakta, özellikle orta ve dar gelirli bakiimından bu durum yerinden edilmelerle sonuçlanmaktadır. Yeni mekansal düzen ve yarattığı sosyal ağı giriş ancak dönüşen konut yapılarından konut satın alabilmek ve alınan konutta yaşama maliyetini sürdürebilmek ile mümkündür. Castells ve Harvey'in yaklaşımlarında önemle vurguladıkları gibi, yönetici güçler, ekonomik güçler ve kentte yaşayan görece avantajlı toplum bileşenleri arasındaki karşılıklı ilişkiler ile hem yeni kent mekanını hem de yeni mekansal eşitsizlikleri üreten bir süreç izlenmektedir (Fainstein, 2014; Harvey, 2008).

Zaman içinde ve birlikte inşa edilmiş kentsel

mekansal yapı, hızla ve yerel yönetimler ile yüklenici firmalar arasındaki teknokratik çözüme dayalı anlaşmalar yoluyla değişmiş; hak sahipleri bu süreçte teknokratik çözümleri kabul edenler haline gelmişlerdir. Kendi konutları dışında kentsel mekana yapılan bu büyük müdahale karşısında, belki de konut haklarını korumanın tek yolunun bu olduğunu düşünerek, piyasa pazarlığının izleyeni ve kabul edeni haline getirilmişlerdir. Kent mekanındaki bu dönüşümde temel kentsel ihtiyaç ve önceliklerini sorgulamamış ya da sorgulayamamış; kentsel dönüşümün kent mekanının teknik ve sosyal tüm donatı ve hizmet alanları ile birlikte dönüşümü, özellikle afet sonrasında gereksinim duyulacak temel kentsel lojistik alanların sağlanması, konutların değişim değil kullanım değeri ile dönüşüm sürecine girmesi, kentsel kimlik ve belleğin korunması gibi önemli konularda kollektif bir bilinç ve eylemlilik oluşamamıştır. Bu durumun özellikle de kentin orta-üst gelir gruplarının yaşadığı bölgelerde yoğunlaştığını söylemek mümkündür. Piyasalaşma süreci, bu bölgelerde yaşayanlar bakımından daha kolay kabul görmüştür. Orta-alt gelir gruplarının yaşadığı, özellikle de devlet eliyle dönüşüme konu olan bazı bölgelerde ise önemli sayılabilecek bir kentsel muhalefetin oluştuğu söylenebilir. Ancak bu alanlarda da mukavemet mülkiyet hakkı ile sınırlı kalmış, kollektif bir anlayışla alternatif konut üretim rejimleri, konut alanlarında sosyal destek sistemleri gibi temel konular geri planda kalmış ya da gündeme gelememiştir. En önemlisi de tüm bu uygulamalar, toplumsal ihtiyaç ve öncelikler doğrultusunda ve kanıta dayalı, piyasa aktörleri ötesinde yerel toplulukların katılımı ile yapılmış; sürece ve süreçte yerel topluluklarla diyalog ve işbirliğine açık, şeffaf, ölçülebilir 'yerel konut politikaları' yapılmadan gerçekleşmiştir. Uygulanagelen ekonomik ve teknokratik bir modeldir, toplumun geniş bileşenleriyle birlikte yapılandırılmış bir süreç olmaktan çok uzaktır (Akçakaya Waite, 2020; Ay, 2019; Özet, 2019; Çavdar ve Tan, 2013; Kovanlıkaya vd., 2021; Erman, 2016; Kısar-Koramaz, 2025; Özkan vd., 2024, Özdemir-Sarı, 2024).

Kentsel dönüşüm süreci iki temel aktörün yetkisinde yürütülmektedir. Yetki genişliği bakımından en etkili aktör merkezi yönetimdir. Özellikle 6306 sayılı Kanun kapsamında riskli alan ilanı, rezerv alan uygulamaları ve kamunun mülkiyetinde veya kullanımındaki yerlerde gerçekleştirilen 5393 sayılı Kanun'un 73. madde uygulamaları aracılığıyla, kentsel gelişmenin yönünü ve büyüklüğünü değiştirebilecek ölçüde güçlü müdahalelerin önü açılabilir. 5366 sayılı Kanun, tarihi miras alanlarında yenileme uygulamaları ile yapıli stokta kentsel mekansal ve sosyal dinamikleri büyük ölçüde etkileyecek ve değiştirecek uygulamaların belirleyicisi olabilmektedir. Yerel yönetimler ise 6306 sayılı Kanun uzantısında daha sınırlı olmak üzere alan bazlı, daha büyük ölçekte ve yaygın olmak üzere parsel bazlı bina dönüşüm süreçlerinin yürütücüsü durumundadırlar.

Aydın'ın (2021) saha çalışmasına dayanan yüksek lisans tezinde açıklıkla ortaya konduğu gibi, yerel uygulamalarda dönüşümün iki önemli finansal aracı vardır. Birincisi, mevcut kent toprağı üstünde geçerli olan imar planları ile verilmiş imar haklarının ötesinde imar hakkı artışlarının sağlanmasıdır. İkincisi ise, imar hakkı artışlarının piyasa beklentisini karşılayamadığı durumlarda hak sahiplerinin borçlandırılmasıdır. Bu pratiğin çıktısı yık-yap-sat şeklinde yeni bir konut inşaat rejimi olmuş ve 'plana rağmen plansız' yeni bir kent modeline giden yolu açmıştır. Bu yapıda hak sahipleri ile yüklenici firma arasında pazarlık usulü ile anlaşmalar yapılmakta; genellikle, inşaat maliyetleri gerekçe gösterilerek, daha yüksek katlı veya mevcut daire büyüklüğünden daha küçük daireler üretilerek müteahhit karı sağlanmaktadır. İmar hakkı artışlarıyla alana gelecek yeni nüfus, bunun ihtiyaç duyacağı kentsel donatı ve hizmetler ile olası deprem sonrasında gerek duyulacak afet lojistiğinin gerektirdiği altyapı ve kentsel donatılar ile açık alanların sağlanması gerçekleşmemektedir. Parsel bazında inşaat yoğunlukları ve nüfus artarken, bunun kentsel hizmet ve donatı alanları bakımından planlanması, yarattığı çevre etkileri tamamiyle ihmal edilmektedir.

Dönüşümün gerçekleşebilmesinde finansal aracın mevcut konut yapısının bulunduğu arsa üstünde imar hakkı artışı olması, hem dönüşüm sürecinin hem de gerçekleşen konut çıkışının toplumun temel ihtiyaç ve beklentilerinden ziyade bu arsa üstünde işlemi gerçekleştirenlerin kar beklentilerine göre şekillenmesine neden olmuştur. Diğer bir deyişle, barınma hakkı temelinde bir dönüşümden ziyade yüksek kar beklentisine göre biçimlenmiş bir süreç ve çıktıdan bahsetmek mümkündür (Aydın, 2020; Erçin, 2023). Kentsel arsa üstünde mevcut hak sahipliği ise yine bu alanda dönüşüm sonrası konut edinebilmenin ya da konutta kalabilmenin garantisidir. Ancak yeni konut inşaatının maliyeti dolayısıyla üretilen yeni konut biriminin fiyatı, hak sahibinin mevcut konutunun piyasa değerinden yüksek olduğunda, o konutta kalabilmenin tek finansman yöntemi hak sahibinin borçlanması olmaktadır. Dönüşüm uygulamalarında konut fiyatı, konutun kullanım değerine göre değil, değişim değerine göre belirlenmektedir. Konutun yeni olması ve deprem dirençli olması, onu piyasa içindeki diğer konutlardan farklılaştırarak ekonomik değerini imalat maliyetinin ötesinde artıran iki önemli unsurdur. Diğer bir deyişle, konut imalatını yapan müteahhit veya hak sahibi, yeni konut inşa edildikten sonra bu konutu piyasada dolaşıma sokmak isterse, bu iki temel özelliğe bağlı olarak diğer konutlardan daha yüksek fiyata piyasaya sunabilecektir. İşte bu niteliksel farklılaşmadan kaynaklanan değer, değişim değeri olarak müteahhit ve hak sahibinin hedeflediği değerdir ve konut fiyatlarında önemli bir artışa neden olmaktadır.

Ne yerel yönetimler ne de merkezi yönetim, imar hakkı artışı ve borçlandırma dışında, özellikle

dar ve orta gelirlileri gözetken ve yerinde dönüşümü sağlayacak alternatifli konut üretim rejimlerine olanak verecek uygulama araçlarını çeşitlendirmemişlerdir. Dönüşümü tek yapı ölçeğinden çıkarıp konut alanlarının fiziki ve sosyal çevre yaşam kalitesini artıracak politika ve politika araçlarının yapımını sağlayamamışlardır. Dönüşüm sürecini finansal olarak karşılayamayan hak sahipleri ve kiracıları dikkate alan piyasa dışı mekanizmalar tartışma gündemi olmamıştır. Dönüşümün toplumsal kapsayıcılığı ve sosyal etkileri dikkate alınmamıştır. Süreç dışına itilenler, sürecin içine nasıl dahil edilebilir konusu en önemli problem konusudur. Parsel-bina-mimari çözüm üçgeninde aşırı piyasalaşmış ve metalaşmış konut dönüşümünün bu dar alandan çıkarılarak kentsel-mekansal ve sosyo-mekansal etkileri bakımından geniş ve bütüncül bir yaklaşımla tartışmaya açılması ve kent ve barınma hakkı gözetilerek geniş toplumsal gruplar bakımından kapsayıcı planlama çözüm önerilerinin geliştirilmesi zorunludur.

Kentsel mekanın oluşumu bir süreçtir ve bu süreçte hangi politikaların daha adil bir kent yaratacağı da süreç odaklı tartışmaların konusudur. Kentsel planlama politikasının 'adalet' kavramı üstünde temellenmesi, mevcut ekonomik politikanın kent mekanında yarattığı eşitsizlikler ve sosyal dışlanmaya karşı duruştur. Kentsel planlama politikasının adalet kavramı üstünde temellenmesinin önemi, politikanın başarı ölçütlerinin de bu kavrama göre belirlenecek olmasından kaynaklanır. Artık tek başarı ölçütü maliyet-fayda eksenli ekonomik değerlendirme olmayacak, toplumsal fayda ve bölüşüm eksenli ölçütler de değerlendirmenin bir parçası haline gelecektir.

Kentsel Dönüşüm Mevzuatına Kent Hakkı Bağlamında Bakmak

1966 yılından günümüze kadar geçen süreçte 775 sayılı Gecekondu Kanunu, 5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, kentsel dönüşümde önemli yasal araçlar olmuştur (İPA, 2023). Bu araçlardan özellikle 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi ve 2012 tarihli 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun, son yıllarda sıklıkla başvuru alan temel yasal araç olmakla birlikte, farklı düzenlemeler ile 12 kez değişikliğe uğramıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesi, 2005 tarihinde (1) kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, (2) konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, (3) deprem riskine karşı tedbirler almak veya (4) kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla, belediyelerin, belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde ve en az elli bin metrekare olan

alanlarda kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulamaları gerçekleştirmeleri amacıyla oluşturulmuştur (5393 s.k. M.73, 2005).

24.06.2010 tarihli 5998 sayılı Kanun ile yasada önemli bir değişiklik gerçekleşmiş ve imarlı/imarsız tüm alanlar Kentsel Gelişim ve Dönüşüm Proje Alanı (KDGA) kapsamına dahil edilmiştir. Söz konusu değişiklik, planlama ilkelerine aykırılık, kapsam sorunları, yerel yönetim yetki ve yetkilendirme sorunları, hukuki belirsizlikler, sosyal adalet sorunları ve yetki kullanımının genişliği ekseninde tartışılara konu olmuştur (TUPOB, 2010). Kentsel Gelişim ve Dönüşüm Proje Alanlarında yapı yükseklik ve yoğunluğunun belirlenmesi, taşınmaz değerlendirme tespiti yapılması, oluşan ekonomik değeri dağıtma ve hasılat paylaşımına dayalı uygulamalar yapma yetkisi de belediye takdirine bırakılmıştır. Bu son derece teknokratik, kentsel gelişme ve süreçlerini planla değil yerel yönetimlerin takdir yetkisiyle yönlendirmeyi hedefleyen yaklaşımın, makale bağlamında öz sonucu, maliklerin süreç hakkında bilgi sahibi olmamaları, sürece katılım sağlayamamaları ve mülklerine ilişkin tasarruflarının kısıtlanması olarak belirtilebilir. Ayrıca, bu değişim kentsel dönüşümde gözetilmesi gereken sosyal adalet ve yerleşim güvencesini zedelediği gibi, özellikle kiracılar ve gecekondü sakinleri için yerinden edilme riskini doğurmuştur. KDGA içindeki sakinlerin alandan dışlanması, maliklerin konutlarının arsa ile mahsup edilmesi, alım gücüne bakılmaksızın eski maliklere konut satışı yapılması ve bu yolla borç yükü altına girilmesi, barınma hakkını zedeleyen unsurlardır (TUPOB, 2010).

2012 tarihli Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun (6306 sayılı Kanun), 2012 tarihli Van Depremi sonrasında; başta deprem olmak üzere Türkiye’deki afet riskini ve afetin olası etkilerini en aza indirmek amacıyla yürürlüğe girmiştir (Özlüer, 2025). Ancak zaman içinde kanunun kapsamı, kanunun tanımladığı alanların içeriği, uygulama şekli, uygulayıcı yetkileri gibi alanlarda önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu yapısal değişiklikler, kanunun özünün afet risk yönetiminden yeni konut arzını artırmaya doğru kaydığına işaret etmektedir. Bu yapısal dönüşüm süreci, Anayasa’da güvence altına alınan barınma hakkı ve mülkiyet hakkı üzerinde önemli etkiler yaratmaktadır (6306 sayılı Kanun, 2012).

6306 sayılı Kanun’un amacı, “afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir.” olarak tanımlanmıştır (6306 s.K. M.1, 2012). Kanun, afet riski altındaki alanlar ve afet riskli yapıların bulunduğu parsellerde; barınma hakkının en temel ve vazgeçilmez unsuru olan can/yaşam güvenliğinin sağlanmasını, ilaveten, yapı ve yaşam alanlarının daha sağlıklı hale getirilmesini merkeze koymaktadır. Bu, halihazırda planlamanın temel

hedefi ile uyumludur. Ancak dönüşüm projelerinin hızla uygulanması hedefiyle planlama ilkelerine uyma zorunluluğunun esnetilmesi; uzun vadede çevresel, sosyal ve sürdürülebilir kentsel gelişme açısından sorunlar yaratacaktır.

14/04/2016 tarihli 6704 sayılı Kanun ile, yukarıda tanımlanmış amaçtan farklılaşacak şekilde, ‘afet riskli alan’ tanımı, olağan hayatı kesintiye uğratabilecek kamu güvenliği ve düzeni risklerini de kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Ayrıca altyapı hizmetleri yetersiz olan ya da imar mevzuatına aykırı yapılaşma bulunan alanlar da (sonradan ruhsatlandırılmış olsalar bile) bu genişleyen kapsamın içine alınmıştır. Tanımın genişletilmesi ile kentsel dönüşüm, salt risk azaltma operasyonundan sosyal, çevresel ve idari sorunları da merkezine alan bir yapıya bürünmüştür (6306 s. K., 2012). Bu yönüyle kanun, planlamanın temel amacı olan sağlıklı ve güvenli yaşam çevreleri oluşturma hedefiyle ortaklaşmaktadır. Ancak öte yandan, afet açısından fiziksel risk barındırmayıp imar problemleri olan ve fakat bireylerin barınma ihtiyaçlarını güvenli olarak sağlayan alanların kanun kapsamına alınmasına da yol açmakta ve bu alanlarda mülkiyet ve yerinde barınma güvencesini olumsuz etkilemektedir. Yasadaki amaçsal genişleme ile dönüşüm için mobilize edilebilecek arsa ve yapı stoğunun önemli ölçüde artırılması da hedeflenmektedir. Ancak bu niteliksel artış, barınma hakkı esasıyla toplumsal kapsayıcılık bakımından tartışmanın parçası olmamıştır.

Yasa üzerinde görülen ikinci önemli değişiklik, 10.12.2018 gün ve 30621 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 7153 sayılı Kanun ile gerçekleşmiştir. 30 maddelik torba yasadan oluşan Kanun; planlama ve imar, hazine taşınmazlarının yönetimi, kıyılar, meralar ve çevre gibi birçok konuda yeni düzenlemeler getirirken, Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesine İlişkin Kanun’da da önemli değişikliklere zemin hazırlamıştır. Uygulama, tahliye-yıkıtma, tespitle lisanslı kurumların faaliyetleri, dönüşüm gelirleri vb. gibi başlıklarda çeşitli değişiklikler getiren kanunda, uygulama yetkisinin ve özellikle rezerv alanlarda olmak üzere uygulama alanlarının kullanım amacının genişletilmesi dikkate değerdir (7153 s.K., 2018).

Söz konusu değişikliklerden en önemlisi, Bakanlığa rezerv yapı alanlarında gelir ve hasılat getirecek her türlü uygulama yapma yetkisi verilmesidir. Bu değişiklikte birlikte rezerv yapı alanlarının işlevi, riskli yapılardan tahliye edilen hak sahiplerine konut sağlamak amacının dışında ‘gelir getirmeye’ yönelik bir araca dönüşmüştür. Yine kanun kapsamındaki değişiklik, Bakanlığa, Hazine mülkiyetinde olup kanun kapsamında Bakanlığa tahsis edilen taşınmazlar ile kamulaştırılan veya projeler/uygulamalar sonucunda Bakanlık payına düşen taşınmazların kiralanması ve satılması yetkisinin verilmesi, özellikle barınma hakkı bağlamında oldukça önemlidir (7153 s.K., 2018). Çünkü bu değişiklik, toplumun özellikle dar ve orta gelir

gruplarının konut ihtiyacının karşılanabilmesi yönünde önemli bir arsa potansiyeli olabilecek ‘devlet taşınmazları’ veya ‘rezerv alanlar’da, toplumsal fayda yerine ticari gelirin öncelenebilmesine zemin hazırlamaktadır.

Diğer önemli değişiklik ise Bakanlığın tasarrufuna geçen taşınmazlardan, hak sahiplerine verilecek olanlar dışında kalanların Devlet İhale Kanunu’ndan hariç tutulmasına ilişkin hükümdür. Bu hüküm, kentsel dönüşümün hızlanması, finansal esneklik, projeye özgü kaynak yaratma ve özel hedef kitlelerine (hak lehdarları veya vakıflara vb.) indirimli satış gibi olanaklar sağlamakla birlikte, kamu kaynaklarının kullanımındaki açıklığın, rekabetin ve fırsat eşitliğinin kısıtlandığı bir sonucu da doğurmaktadır. Bakanlığın özellikle kanun kapsamında kendisine devredilen hazine taşınmazlarının kiralanması ve satılmasına ilişkin usulleri kendisinin belirlemesi, hem tam rekabetçi piyasa varsayımlarının temelini oluşturan hem de toplumsal adaletin tesisinde gerekli olan netlik, kesinlik, şeffaflık ve hesap verebilirlik prensiplerinin ihmal edilmesi anlamına gelmektedir. İlâveten, oldukça değerli ve bir o kadar kıt olan hazine taşınmazlarının, hız ve esneklik sağladığı ileri sürülerek, takdir yetkisine dayalı olarak belirlenen paydaşlar adına rayiç değerinin altında elden çıkarılması, kamu zararı oluşması riskini doğurmaktadır.

Dolayısıyla 2018 tarihli bu değişikliklerin, ‘hazine taşınmazları’ ve ‘rezerv alanlar’ üzerinde, dar ve orta gelir grupları için ödenebilir konut ya da uzun dönemli kiralanabilir sosyal konut sağlamaktan ziyade ticari pragmatizmi hedeflediği görülmektedir. 2018 öncesinde bu alanlarda dönüşüm uygulamaları yalnızca kamu-özel işbirliği yöntemiyle yapıyor-ken, 2018 sonrasında Bakanlığın bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları ve bunların iştirakleriyle; Kamu İhale Kanunu’na tabi idarelerle; ya da gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileriyle yapılacak özel hukuk sözleşmeleri aracılığıyla da gerçekleştirilebilmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak uygulama yetkisi Bakanlık ve diğer tüm potansiyel aktörler bazında genişlerken, iş yapış şekli de idare hukukundan özel hukuk zeminine kaymıştır. Bu kayma ile kentsel dönüşüm uygulama süreçlerinde idare hukukunun görece katı, uzun süreli ve bürokratik yapısının hızlı ve esnek biçimde aşılması hedeflenmiştir. Ancak bu durum, kentsel dönüşüm gibi kamu yararı gerekçesi ile yürütülen ve yaşama, barınma, konut ve mülkiyet hakkı gibi temel haklarla doğrudan ilişkili olan faaliyet alanında kamu denetim gücünün azalması anlamına gelmektedir. Özel hukuk zemininde genişleyen uygulamalar, ihale muafiyeti, keyfi uygulama farklılıkları, sübjektif anlaşmalar, yargı yolu değişikliği, yüksek kar hedefi ve en önemlisi bir hak olarak barınma hakkının gözetilmemesi riskine sahiptir. Dolayısıyla barınma hakkı gibi temel bir hakkın özel hukuk çerçevesinde ‘sözleşmelerin ihlali’ seviyesinde ele alınması, kamusal koruma ve müzakere alanlarında dezavantaj oluşturan bir unsur olmuştur.

6 Şubat 2023 depremleri sonrasında Kentsel Dönüşüm Kanunu’nda, 9 Kasım 2023 tarihli 7471 sayılı Kanun ile dört ana başlıkta gruplanabilecek önemli yasal değişiklikler yapılmıştır: (1) Merkezi otorite ve uygulama gücü ve re’sen uygulama, (2) Alan (Rezerv Alan ve Hazine Taşınmazları vb.) yönetimi, (3) Mülkiyet güvencesi ve sosyal kapsam, ve (4) Hukuki güvence ve şeffaflık mekanizmaları.

İlk önemli değişiklik, kentsel dönüşümün ana aktörü olarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı altında örgütlenmiş Kentsel Dönüşüm Başkanlığı’nın yasal-kurumsal yapılanmada yerini almasıdır. Bunun yanı sıra riskli yapıların tespitinin ve tahliyesinin Başkanlıkça resen yapılma yetkisi ile bu işlemlerin kolluk kuvveti marifetiyle gerçekleştirilmesi, uygulama gücünün en önemli göstergelerindendir (7471 s. K., 2023).

İkinci önemli değişiklik rezerv yapı alanları ile ilgilidir. Yasal metinden ‘yeni yerleşim alanı olarak kullanılması üzere’ ifadesinin kaldırılması, teorik olarak kentin ister boş ister yapılaşmış herhangi bir yerinde, herhangi bir koşula bağlı olmaksızın rezerv yapı alanı ilan edilmesinin yolunu açmıştır (7471 s. K., 2023). Rezerv yapı alanı olma durumunun koşula bağlı olmaması, tüm taşınmazları kanunun öznesi haline getirirken mülkiyet ve barınma hakkı üzerindeki hukuki güvenceyi zedelemektedir. Rezerv üretme amacıyla kentin merkezi ve değerli bölgelerinde yapılacak konut üretimi; kanunun risk azaltma nedeniyle barınma ve konut hakkına müdahale etme amacının meşruiyetini azaltmaktadır. Yine bu değişiklik, konut kullanımı dışında farklı arazi kullanışlarının uygulanmasına da olanak tanımaktadır. Rezerv alanların yanı sıra tescil dışı alanlara yönelik getirilen düzenlemeler de alan yönetimi konusunda önemli değişikliklerdendir.

Üçüncü önemli değişiklik, mülkiyet güvencesi ve sosyal kapsama dairdir. Buna göre barınma ve mülkiyet hakkına ilişkin hayati kararlar ‘salt çoğunluk’ ile alınacak ve bu karara göre iş ve işlemler devam edecektir. Bu, çoğunluğun egemenliğinin güçlendirilmesi karşısında azınlıkta kalan maliklerin barınma tercihlerinin kısıtlanmaması ve kararın meşruiyetini zedelemektedir (7471 s. K., 2023). Karara katılmayanlar, paylarının re’sen satışı gibi zorlayıcı işlemlere maruz kalmaktadır. Her ne kadar yasaya göre bu bedel rayiç bedelden az olmamakta ise de ‘salt çoğunluk’ yaklaşımı, barınma hakkı açısından ciddi etik ve hukuki ikilemler yaratabilmektedir. Bu ikilemlerin başında yerinde barınma hakkının elden alınması ve mekansal-toplumsal bağların kopması gelmektedir.

Son olarak, hukuki güvence ve uygulama şeffaflığının sağlanması bakımından getirilen düzenlemelerde, ilgili planlar ile ilgili idareye itiraz yolunun tanınması ve bedele ilişkin eksikliklerin giderilmesine yönelik mekanizmaların oluşturulması, barınma hakkının hukuki çerçevede korunmasına katkı sunmaktadır. Bununla birlikte itiraz süreçlerinin kısaltılması ve idarenin re’sen uygulama

yetkisinin genişletilmesi, hak arama kapasitesinin daralması yönünden İstanbul Barosu (2023)'na göre 'idare lehine ve yurttaş aleyhine' sonuçlar doğurmaktadır. Uygulama şeffaflığına ilişkin olarak ise, getirilen düzenlemeler sonucunda tespit, ilan, tebliğ ve yargısal süreçlere dair usuller ve esasların belirlenmesi veya netleştirilmesi uygulamada şeffaflığı artırmaktadır. Uygulama alanlarına ilişkin oluşturulan planların ilan edilmesine yönelik getirilen düzenleme, hak sahipleri ve toplumun bilgi edinmesi açısından önemlidir.

Özetle Kentsel Dönüşüm Kanunu ve uygulama araçları üzerinden değişiklikler incelendiğinde, kentsel dönüşümün uygulama etkinliği, idareye verilen geniş yetkilerle sürecin hızlandırılması ve hazine taşınmazları gibi kamu kaynaklarının uygulamanın gerçekleştirilmesinde temel girdi ve finansal araç haline getirilmesiyle sağlanmaya çalışılmıştır.

Kanun ve uygulama pratiklerinin normatif zeminde afet ve can güvenliği temelli ilerlediği, ancak barınma ve konut hakkını güvence altına almadığı tespit edilen önemli sorundur. Ödenebilirlik, mülkiyet güvencesi, üretim ve sürdürülebilirlik maliyeti ve bu maliyeti kimlerin üstleneceği, toplumsal ihtiyaçlar ve gereklilikler temelinde yeterli ve uygun konut, konut alanlarında sosyal ve ekonomik destek yapıları gibi barınma hakkının temel bileşenlerinin kapsamadığı görülmektedir. Bu durum, yerinden edilme-mülksüzleşme gibi hak temelli riskleri yaratmaktadır. Bununla birlikte idarenin takdir yetkisi ve bu takdirin nasıl kullanıldığı konusunda şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım eksikliği, kanunun hak temelli karakterini önemli ölçüde zayıflatan diğer önemli yapısal özellikleri arasındadır.

Bunlara ek olarak, yıllar içinde değişen yasal ve yönetsel çerçevenin en önemli eksikliği, farklı mülkiyet yapılarında -kiralık sosyal konut, orta gelir grupları için ödenebilir konut, kooperatif konutu vb.- çeşitlenmiş konut üretim rejimlerine olanak verecek yapılanmayı veya dar gelirli için sistematik destek mekanizmalarını kurmamasıdır.

Halbuki, uygulamaya yönelik böylesi güçlü kanunlar ile geniş toplumsal grupların temel ihtiyaç ve ekonomik yapısına bağlı olarak çeşitlenmiş arazi veya arsa geliştirme temelli etkin finansman araçları geliştirmek; gerek riskli alanlar ve rezerv yapı alanlarında gerekse kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarında plan ve uygulama sonrasında oluşan ekonomik değerin kentsel adaleti sağlayıcı biçimde bölüşümünü gerçekleştirmek mümkündür.

Kent ve Barınma Hakkı Bağlamında Kentsel Dönüşümü Mümkün Kılmak

Adil bir kentsel dönüşümü mümkün kılmanın yolu, sosyal kapsam ve öncelikler yanı sıra çevre etkileri ve afet riskleri dikkate alınacak şekilde kurgulanmış 'planlama politikası' ve planlama politikasıyla bütünleşik, kanıta dayalı, barınma hakkını esas alan, kaynak kullanımı ve sürdürülebilirlik bakı-

mından akılcı, uygulanabilir 'konut politikası'ndan geçer. Geniş kapsamlı planlama politikası, yapısal olarak, kentsel dönüşüm konusunu kentsel konut alanları planlaması bütünü içinde konumlandırma; süreç-kaynak-aktör-arac yapılandırılması, 'kent hakkı' ve 'barınma hakkı' bağlamında bu bütün içinde kurgulanmalıdır.

Bu yaklaşım, özellikle de konut yatırımlarının globalleştiği, politik ve ekonomik aktörlerin büyüme ya da yerel ekonomik kalkınma söylemlerinin işbirliği ve öncelikleri belirlediği yüksek talep gören metropoliten kentlerde, bir dizi soruyu beraberinde getirebilir: a) içermeci ve sosyal adaletin tesis edildiği bir kentsel dönüşüm süreci yapılandırabilmek mümkün mü? b) anti spekülasyon politikaları, konut ve kentsel dönüşüm politikasının temelini oluşturabilir mi? c) kentsel mekanın yeniden üretiminde nitelikli konut alanları oluşturmak hedefli 'kentsel dönüşüm' için 'dönüştürücü', 'yeni ve yenilikçi' uygulama araçları geliştirebilmek, daha da önemlisi uygulayabilmek mümkün mü? Bu sorulara verilecek cevap, planlama politikası ve yaklaşımı ile bunun belirleyeceği kentsel arsa geliştirme süreç ve yöntemlerinde gömülüdür.

Kentsel dönüşüm politikasını bütüncül bir planlama politikasının parçası halinde ve kent hakkı bağlamında kurgulamak, kavramsal olarak ve uygulama içeriği olarak yeni, net ve şeffaf uygulama araçları geliştirmek gereğini doğurur. Arsa geliştirme temelli finansal araçlar, politik çıkar ve önceliklerin neoliberal iktisadi akıl ile birleştiği mevcut durumda 'çok değerli' görülen ve 'aşırı metalaşmış' kent toprağının 'barınma hakkı' ve 'sosyal adalet' temelinde içermeci kentsel dönüşüm uygulamalarına olanak verebilir ve önemli bir işlev görebilirler. Kentte değişim değerinin öncelendiği mevcut yapının tersine, barınma hakkı temelinde, kullanım değerinin öne çıkarılması bakımından önemli politika araçları olarak kullanılabilirler.

Başta kentsel altyapı olmak üzere her türlü kentsel hizmetin etkin bir biçimde sağlanması oldukça büyük maliyetler gerektirmektedir. Yakın dönem konut politikası ve uygulamaları dikkate alındığında, 'konut'un bu hizmetler bütünü içinde yer almadığı, konut arzının tam olarak özel sektöre bırakıldığı söylenebilir (World Bank, 1993, 2006). Mevcut yapıda, merkezi ve yerel yönetimler, konut arzında temel girdi olan konut arsası geliştirme ve arsanın alt ve üstyapı hizmetleri sağlanarak konut inşaatı için uygun hale getirilme sürecinde maliyeti neredeyse tamamıyla üstlenmektedirler. Halbuki bu süreçte, konut arzında temel girdi olan arsa(lar)ın değeri herhangi bir gider karşılığı olmaksızın (Keleş, 1980, 1987, 1989) artmaktadır. Kamu gücü ve kaynakları ile yapılan planlar, özel mülkiyetin kullanımını belirlerken bir yandan da özel mülkiyeti işlem görebilecek bir piyasa malı haline getirmekte ve arazi değerlerini artırmaktadır. Dolayısıyla, kamu kaynağı kullanarak sağlanan bu ekonomik değer artışının büyük bir kısmının kamu yararına kullanılması gereği, kamu yatırımlarının

maliyetini üstlenen her vatandaşın bu yatırım karşılığı oluşan artı ekonomik değerden pay alması gereğince kaçınılmazdır (Smolka ve Maleronca, 2018; Needham, 2000).

Oluşan arazi değer artışının kamuya geri kazanımında ülkelere göre farklılaşan uygulamaların olduğu görülmektedir. Birleşmiş Milletler-Habitat'ın 2021 tarihli 'Yeterli ve Ödenebilir Konut Arzında Arazinin Önemi' başlıklı raporunda (UN-Habitat, 2021), arazi ve arsa geliştirme temelli finans, farklı

ülke örnek uygulamaları da dikkate alınarak 4 başlık altında gruplanmıştır (bkz. Tablo 1).

Tablo 1 bağlamında Türkiye'deki uygulamalara bakıldığında, en yaygın kullanım bulan arsa geliştirme temelli aracın Arazi ve Arsa Düzenlemesi olduğu görülür (3194 sayılı İmar Kanunu, 18. Madde). Harç ve ücret temelli araçlara plan notları ile plan değişikliklerinde kullanılabilen Değer Artış Payı ve Değer Artış Vergisi (Gelir Vergisi Kanunu, 80. maddesi) örnek olarak verilebilir. Büyük ölçekli projelerde

Tablo 1. Arazi ve Arsa Geliştirme Temelli Finansal Araçlar Seti (UN-Habitat, 2021).

Vergi Temelli Araçlar	
Arazi Değeri Artış Vergisi (Land Value Increment Tax)	- Kamu eylemleri veya genel piyasa eğilimleri nedeniyle arazi değerindeki artışın bir yüzdesi olarak değerlendirilen vergi.
Harç/Ücret Temelli Araçlar	
Geliştirme Haklarının Satışı (Sale of Development Rights)	- Arazinin daha yüksek yoğunlukta veya değiştirilmiş arazi kullanımıyla geliştirilmesine izin verme karşılığında alınan ödemeler. - Haklar hem açık artırma hem de sabit fiyatla geliştiriciler tarafından satılabilir. - Haklar başka yerlere transfer edilebilir olabilir veya yeniden satılabilir.
Arazi Geliştirme Temelli Araçlar	
Geliştirici Harçları ve Etki Ücretleri (Developer charges and impact fees)	- İnşaat hakkı karşılığında nakit, arazi veya aynı formda alınan ödeme ücreti. - Fonlar, genellikle konut inşaatı olmak üzere, kamusal amaç için kullanılır.
Arazi Satışları veya Kiralamaları (Land Sales or Leases)	- Arazi veya arazinin geliştirme hakkı karşılığında alınan ödeme - Peşin ödeme, kiralama ücreti veya kiralama süresi boyunca yıllık arazi kira ödemeleri. - Dönemler 2 ila 99 yıl arasında değişebilir.
Arazi Toplulaştırma/Arazi Düzenlemesi (Land Pooling/Land Readjustment - LP/LR)	- Arazi sahiplerinin arazileri bir havuzda toplanır ve parselasyon ile altyapı hizmetleri sağlandıktan sonra, bazı parseller maliyetleri karşılamak için satılır, diğerleri konut veya kamu yararına tahsis edilebilir ve kalan parseller projenin yapılmasından önceki değerinden daha yüksek bir değerle katkıda bulunan arazi sahiplerine iade edilir.
Kapsayıcı Bölgeleme (Inclusionary Zoning)	- Konut ve ticari imar projelerinde uygun fiyatlı konut tahsisinin zorunlu olarak yapılması.
Teklif Çağrısı (Request for Proposals - RFPs)	- Belirli bir alan için zorunlu gereklilikleri karşılayan, uygun nitelikli geliştiricilerin teklif sunmaya davet edilmesi.
Arazi Bankacılığı (Land Banking)	- Gelecekteki geliştirme (imar) faaliyetleri için arazi parsellerinin toplanması. Arazi bankacılığı, öncelikle uygun fiyatlı konut dahil olmak üzere kamu yararı için kamu sektörü kuruluşları veya kâr amacı için özel kuruluşlar tarafından yürütülebilir.
Ödenebilir Konut İçin Topluluk Odaklı Araçlar	
Topluluk Arazi Tröstleri (Community Land Trusts)	- Belirlenmiş bir topluluğun yararına, arazi ve mülkiyeti tröst olarak elinde tutan, yerel olarak işletilen, demokratik olarak yönetilen, kâr amacı gütmeyen üyelik kuruluşları.
Konut Kooperatifleri (Housing Co-operatives)	- Amacı üyelerin yararına konut projelerine yatırım yapmak için kaynakları bir araya getirmek olan, demokratik olarak yönetilen ve kontrol edilen tüzel kişilikler.
Komünal Arazi Mülkiyeti (Communal Land Ownership)	- Mülkiyetin bireylere değil gruba veya topluluğa ait olması. Kolektif veya komünal arazi mülkiyetinin yasal olarak tanınmasını sağlar.

belediye meclisinin belediye başkanına yetki vermesi halinde planlama anlaşmaları araç olarak kullanılabilir. Planlama anlaşmaları, geliştirici harçları ve etki ücretleri bağlamında değerlendirilebilir. İmar Hakkı Transferi, harç ve ücret temelli araçlara örnek olarak verilebilir. Genel olarak, kullanılan araçlarının sınırlı ve işlem karşılığı belediyelere kaynak yaratmak yolunda kullanıldıklarını söylemek mümkündür.

Kentsel yapıları alanlardaki mevcut yapıların yıkılıp yerine yenileri inşa edilerek gerçekleşen parsel bazlı dönüşüm ile 6306 sayılı Kanun ile tanımlanmış olan ‘Riskli Alan ve Rezerv Yapı Alanı’ ve 5393 sayılı Kanun’un 73. md uygulaması ile gerçekleşen Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje Alanları (KDGPA) uygulama pratiklerinde, ister özel mülkiyette olsun, ister hazine taşınmazı olsun, dönüşüm sürecine giren arazi ve arsalarla oluşan değer artışının kamu gelirine döndürülmesi ya da kamu yararına kullanılması önemlidir. Parsel bazlı yenileme ve rezerv alan ya da KDGPA uygulamalarından kaynaklanan arsa değer artış payının bir kısmının, toplumsal ihtiyaç ve öncelikler gözetilerek dar ve orta gelirli için ödenebilir konut arzında kullanımı mümkündür.

Tablo 1’de belirtilen araçlar, kentsel dönüşüm mevzuatı doğrultusunda yapılan uygulamalarda hak temelli dönüşüm için önemli kaynak yaratabilir (bkz. Tablo 1).

Yapılı alanlarda parsel bazlı uygulamalarda:

I. İmar hakkı artışı, girişimci karını belli bir oranda (örneğin İngiltere uygulamalarında %20 karlılık sınırı görülmektedir) sınırlayacak şekilde belirlenebilir. Sınırlandırılan oran üstündeki artışlarda ‘Arazi Değeri Artış Vergisi’, ‘Geliştirme Haklarının Satışı’, ‘Geliştirici Harçları’ gibi araçlar, ‘yerinde dönüşüm hedefiyle ödenebilir konut’ sağlanması karşılığında kullanılabilir.

II. Arazi kullanışı ya da imar hakkı artışı yönündeki değişikliklerde kullanılan ‘plan anlaşmaları’ aracı yoluyla elde edilen gelirin öncelikle, yeri de belirlenmiş olarak, ödenebilir konut için kullanılması zorunluluğu getirilebilir; ya da nakdi karşılığın yerine aynı karlılık, diğer bir deyişle, belirlenmiş sayıda inşa edilmiş ödenebilir konut, karşılık olarak alınabilir.

6306 s.Kanun ve 5393/73 s.Kanun uygulamalarında:

I. Özellikle hazine taşınmazına konu olan alanlarda:

i. ‘Kapsayıcı Bölgeleme’, ödenebilir konut arzı için önemli bir araç olarak kullanılabilir. Diğer bir deyişle, toplam alan büyüklüğüne ve yörenin ihtiyaçlarına bağlı olarak, ‘en az’ büyüklük koşuluyla dar ve orta gelirli için konut arsası ayrılabilir.

ii. Piyasalaşma süreçlerinin tamamıyla dışında tutulacak şekilde, yörenin ve toplumun ihtiyaçlarına bağlı olarak ‘en az’ büyüklük koşuluyla mülkiyeti kamuda kalarak kullanım hakkı dar gelirli için ayrılmak kaydıyla ‘sosyal konut’ alanları ayrılabilir.

iii. Yine yörenin ve toplumun ihtiyaçlarına bağlı olarak ‘en az’ büyüklük koşuluyla ayrılan alanlar, ‘Konut Kooperatifleri’nin kullanımı ile sınırlandırılabilir.

II. ‘Arazi Bankacılığı’, sosyal konut ya da ödenebilir konut arzı için önemli bir araç olarak kullanılabilir.

III. Özel mülkiyete konu alanlarda ‘Arazi ve Arsa Düzenlemesi’ (3194 s.Kanun 18. Madde uygulaması) uygulama aracı içine:

i. ‘Kapsayıcı Bölgeleme’ bir araç olarak yerleştirilebilir.

ii. Düzenleme Ortaklık Payı (DOP) içinde dar gelirli için ‘ödenebilir konut’ ya da ‘sosyal konut’ uygulamaları dahil edilebilir.

Son Söz Olarak

Bu makalede kentsel dönüşüm uygulama ve süreçleri, yasal ve finansal araçlar bakımından ele alınmış, kent hakkı ve barınma hakkı bağlamında tartışılmaya çalışılmıştır. Yasanın en temel eksiği, konut alanlarında konut yapılarının hızla dönüşümü hedefiyle planlamayı dışsal alması, dönüşümü tek yapı eksenine indirgeyerek kentsel vizyon ve bütünlüğü ihmal etmesidir. Oysa, yeni dönüşüm konutlarının inşası, kentsel mekansal süreç ve işleyişten, kentin gelecek vizyonundan bağımsız düşünülemez. Sağlıklı, nitelikli konut alanlarının temel yapı taşı olan kentsel hizmet ve donatılar sağlanmadan, afet lojistiğine ilişkin alanlar sağlanmadan dönüşümün başarılı olması beklenemez. Fiziki mekan ötesinde farklı konut bölgelerinde yaşayanların sosyo-ekonomik statüleri de dikkate alınarak bu temel hizmet ve donatıların çeşitlendirilmesi, diğer bir deyişle, özellikle de dar gelir gruplarının yoğunlaştığı konut alanlarında kent toplumunun sosyal hareketliliğini sağlayabilecek altyapı olanaklarının yaratılması önemlidir.

Kentsel süreçlerin sağladığı olumlu dışsalılıkların tüm kentsel toplumsal katmanlar bakımından adil ve hakça paylaşımı gerek şarttır. Bu nedenle, kentsel dönüşüm uygulamaları, yapı-parcel-mimari çözüm dar alanında teknokratik çözüm üretiminin çıkarılması, planlama sürecinin parçası haline getirilmelidir. Ancak bütüncül ve kapsayıcı bir planlama politikası yoluyla; bütünlüklü, kapsayıcı, katılımcı bir kentsel dönüşüm süreç modeli yapılandırılabilir; dönüşümün hak temelli yapılabilmesinde kaynakların nasıl kullanılacağı, toplumsal faydanın hangi yollarla sağlanacağı ve somutlaşacağı belirlenebilir. Dönüşümün finansmanında arsa geliştirme süreçleri ile imar hakkı artışı yoluyla oluşan değer artışlarının toplum temelli kazanımı; kent hakkının sağlanması ve kentsel adaletin tesisinde bu araçların etkin olarak kullanımı, planlama politikasının bütünlüğü içinde belirlenebilir. Aksi durum, aşırı piyasalaşmış, toplumsal ihtiyaç ve gerçeklikleri dışsal alan, kentsel toplumsal fayda yerine bireysel kazanç ve faydayı önceleyen, kaynak kullanımında verimsiz ve kentsel süreçler bakımından dışlayıcı bir sonucun oluşması olacaktır.

Kaynaklar

- Akçakaya-Waite, İ. (2020). Power differentials in Istanbul redevelopment practices: Toward a more collaborative decision-making process. *Journal of Planning Education and Research*, 1–20.
- Akçakaya-Waite, İ. (2025). Kent ve konut hakları perspektifinden kentsel dönüşümün doğurduğu kırılanlıklar ve kapsayıcı kentsel alternatifler. *Şehir ve Toplum*, 32, 85–93.
- Alkay, E. (2020). Housing market actors' insights into the Turkish planning system. *Planlama*, 30(2), 172–188. <https://doi.org/10.14744/planlama.2020.24471>
- Alkay, E., & Koramaz, T. K. (2010). Urban transformation measures: Interpolation of land and house price in Istanbul. In *14th International Planning History Society (IPHS) Conference Proceedings* (pp. 671–681). Istanbul, Türkiye.
- Alkay, E., & Övenç, G. (2019). Investigating regional differences in housing affordability of different income groups. *International Journal of Political Science & Urban Studies*, 7(1), 259–284. <https://doi.org/10.14782/ipsus.539223>
- Alkay, E., Watkins, C., & Keskin, B. (2018). Explaining spatial variation in housing construction activity in Turkey. *International Journal of Strategic Property Management*, 22(2), 119–130. <https://doi.org/10.3846/ijspm.2018.443>
- Alkay, E., Watkins, C., & Övenç, G. (2019). Economic indicators and housing development: Regional based exploratory analysis in Turkey. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 41(1), 1–22. <https://doi.org/10.14780/muiibd.582300>
- Ay, D. (2019). Diverging community responses to state-led urban renewal in the context of recentralization of planning authority: An analysis of three urban renewal projects in Turkey. *Habitat International*, 91, 1–11.
- Ay, D., & Penbecioğlu, M. (2022). Dönüşümsüz- lük ve beklemek: Devlet öncülüğündeki kentsel dönüşümün kurumsal darboğazları ve güvencesiz mekânları. *İdealkent*, 13(35), 6–39. <https://doi.org/10.31198/idealkent.975344>
- Aydın, C. (2021). *Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamalarında kullanılan finansal araçlar ve etkinlikleri analizi* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul, Türkiye.
- Çavdar, A., & Tan, P. (2013). *İstanbul: Müstesna şehrin istisna hali*. İstanbul, Türkiye: Sel Yayıncılık.
- Erçin, I. (2023). *Kent hakkı ve deprem politikaları: Di-rençli İstanbul için tematik analiz* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul, Türkiye.
- Ermann, T. (2016). *Mış gibi site: Ankara’da bir TOKİ-gecekondu dönüşüm sitesi*. İstanbul, Türkiye: İletişim Yayınları.
- Ertekin, H. (2023). 7471 sayılı afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi hakkında kanun ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun özeti. Retrieved from <https://www.bbdas.com.tr/2023-16-7471-sayili-afet-riski-altindaki-alanlarin-donusturulmesi-hakkinda-kanun-ile-bazi-kanunlarda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-ozeti-b-2357>
- Fainstein, S. S. (2014). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 18(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/12265934.2013.834643>
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, 53, 23–40.
- İstanbul Barosu. (2023). *Kentsel dönüşüm değişiklik yasası...* Retrieved from <https://www.istanbulbarosu.org.tr/HaberDetay.aspx?ID=18409>
- İstanbul Planlama Ajansı (İPA). (2024). *Kentsel dönüşümde rezerv alan ve riskli alan kavramlarına dair değerlendirme*. Retrieved from <https://ipa.istanbul/images/Calismalar/kentsel-donustumde-rezerv-alan-ve-riskli-alan-kavramlarina-dair-degerlendirme-33382.pdf>
- Keleş, R. (1980). *Kentbilim terimleri sözlüğü*. Ankara, Türkiye: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Keleş, R. (1987). Yerel yönetimler ve konut. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 42(1), 1–13.
- Keleş, R. (1989). Konut politikalarımız. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 44(1), 63–98.
- Kısar-Koramaz, E. (2025). Planlı gelişmiş bir konut alanında parsel düzeyindeki konut yenilemeleri: Bakırköy Merkez Mahallesi örneği. *Şehir ve Toplum*, 32, 65–83.
- Kovanlıkaya, Ç., Fırat, D., Yılğır, E., Aslan, Ş., & Özarslan, A. (2021). *Bomonti: Kentsel dönüşüm ve mekânın belleği*. İstanbul, Türkiye: İletişim Yayınları.
- Köseahmet, G., & Alkay, E. (2025). Değişimlerin izinde: Konut arsası arzında hazine taşınmazlarının kullanımının işlemler üzerinden analizi. *Şehir ve Toplum*, 32, 37–52.
- Lefebvre, H. (2013). *Kentsel devrim*. İstanbul, Türkiye: Sel Yayıncılık.
- Needham, B. (2000). Land taxation, development charges, and the effects on land use. *Journal of Property Research*, 17(3), 241–257. <https://doi.org/10.1080/09599910050120000>
- Özdemir-Sarı, B. (2024). Cumhuriyetin 100. yılında konut sorununun farklı yüzleri. In Ş. Geniş & N. Demirtaş Milz (Eds.), *Cumhuriyetin 100. yılında kentleşme ve kentsel toplum* (pp. 92–111). Ankara, Türkiye: İdealkent Yayınları.
- Özet, İ. (2019). *Fatih-Başakşehir: Muhafazakâr mahallede iktidar ve dönüşen habitus*. İstanbul, Türkiye: İletişim Yayınları.
- Özkan, E., Yazıcı, Y., & Gökşin, A. Z. (2024). *Bir kentsel dönüşüm hikayesi: Sarıgöl-Tenidoğan*. Ankara, Türkiye: İdealkent Yayınları.
- Özkaya Özlüer, I. (2025). Yargısal denetim yönüyle rezerv yapı alanı kararı uygulamaları ve sonuçları. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 29(2), 725–752. <https://doi.org/10.34246/ahbvuhfd.1629536>
- Smolka, M. O., & Maleronka, C. (2018). Assessing the monetary relevance of land value capture: The case for charges for additional building rights in São Paulo, Brazil. *International Journal of Real Estate and Land Planning*, 1.
- Temel, K. (2023). *Gecekondu, site, rezidans: Bursa’da sınıf ve mekân*. İstanbul, Türkiye: İletişim Yayınları.
- Türkiye Cumhuriyeti. (2005). *Belediye kanunu* (Kanun No. 5393). Resmi Gazete (Sayı: 25706).
- Türkiye Cumhuriyeti. (2012). *Afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi hakkında kanun* (Kanun No. 6306). Resmi Gazete (Sayı: 28312).
- Türkiye Cumhuriyeti. (2012). *Afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi hakkında kanunun uygulama yönetmeliği*. Resmi Gazete (Sayı: 28483).
- Türkiye Cumhuriyeti. (2023). *Afet riski altındaki alanların dönüştürülmesi hakkında kanun ile bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun* (Kanun No. 7471). Resmi Gazete (Sayı: 32363).
- Türkiye Planlama Okulları Birliği (TUPOB). (2010). *5393 sayılı belediye kanununun 73. maddesinde değişiklik yapılmasına dair 5998 sayılı kanuna ilişkin TUPOB görüşü*. Retrieved from <https://www.spo.org.tr/tupob/detay.php?kod=2235>
- UN-Habitat. (2021). *The role of land in achieving adequate and affordable housing* (G. Payne, D. M. Levy, & G. Lavagna, Eds.). Nairobi, Kenya: UN Human Settlements Programme.
- World Bank. (1993). *Housing: Enabling markets to work* (S. K. Mayo, Ed.). Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. (2006). *Thirty years of World Bank shelter lending: What have we learned?* (R. M. Buckley & J. Kalarickal, Eds.). Washington, DC: The World Bank.