

## ARAŞTIRMA / ARTICLE

# İnşaat Odaklı Ekonomide Kentsel Dönüşüm Mevzuatının Dönüşümü, Pratiği ve Planlama İlke-Esasları Çatışması: Mahkeme Kararlarında Ankara Örneği

## *Transformation of Urban Regeneration Legislation, Practice, and Planning Principles Conflict in a Construction-Led Economy: Ankara Case in Court Decisions*

 Kübra Cihangir Çamur,<sup>1</sup>  Cansu Korkmaz<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Gazi Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara

<sup>2</sup>Konya Teknik Üniversitesi Mimarlık ve Tasarım Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Konya

### ÖZ

Kentsel dönüşüm ve yenileme süreçleri, plan-projelerin uygulama aşamaları mevzuatla düzenlenmektedir. Türkiye, kırılgan ve gelişmemiş siyasi-ekonomik yapısının bir sonucu olarak, ekonomik sorunların hızlı çözümüne yönelik bir politikayla “inşaata dayalı ekonomik büyümeyi ve kentsel dönüşüm stratejisini” benimsemiş; 2012 yılında kentsel yenilenmeyi dönüştürmek ve hızlandırmak için hazırlanan 6306 sayılı Kanun ile “afet riskli alanlar” dönüşüm kapsamına alınmıştır. “Afet riskiyle mücadele”nin odağa alınmasıyla toplumsal ve bireysel itiraz temelinde engellerin ortadan kaldırılması hedeflenmiş; bu alanların yanı sıra gecekondü alanları, henüz yapılaşmamış alanlar, hatta koruma alanları kentsel dönüşümün konusunu oluşturmuştur. Bu çalışmada, “dönüşüm alanlarının ve sınırlarının tespiti, ilan edilmesi ve uygulanmasına yönelik kentsel dönüşüm planlarının-projelerinin mahkeme süreçleriyle iptallerini içeren 2005–2012 dönemi Ankara örneğinde” incelenmiştir. Çalışmada planlama ilke ve esasları ile kentsel dönüşüm arasındaki çatışmanın nedenlerinin, ekonomik ve sosyal bileşenlerin planlama süreçlerine entegrasyonu koşullarının ve olanaklarının tartışılması amaçlanmıştır. Araştırmanın sonuçlarına göre iptallerin önde gelen nedenlerini, dönüşüm projelerinin üst ölçekli planlara ve hiyerarşiye aykırılığı; dönüşüm alanlarının ve sınırlarının kentsel dönüşüme uygunluk kriterleriyle örtüşmemesi; alan-sınır tespitinde gerekli teknik incelemelerin yapılmaması; önerilen yoğunlukların ve kullanım kararlarının planlama ilke-esaslarıyla ve kent bütünündeki planlama kararlarıyla uyumun sağlanmaması ve mülkiyet dağılımının hakkaniyet temelinden uzak olması oluşturmaktadır.

Anahtar sözcükler: Kentsel dönüşüm; kentsel dönüşüm mevzuatı; kent planlama; mahkeme iptal kararları; Türkiye-Ankara.

### ABSTRACT

Urban regeneration and urban renewal processes and implementation of the projects are regulated by legislation. Turkey, as an outcome of its fragile and undeveloped political and economic structure, has adopted “a construction-led economic growth and urban regeneration strategy” as a policy to solve economic problems and in 2012 “disaster risky areas” were included within the scope of regeneration with the Law no 6306, which was prepared to transform and accelerate the urban regeneration. Putting forward “struggle with disaster risk” aims to eliminate obstacles leading delays in implementation of regeneration. Disaster-risky urban areas, and unbuilt areas and even the historical and conservation areas have been the subject of regeneration. In this study, “cancellations and court processes which includes determination and boundaries of regeneration areas, announcement and implementation of projects in the period of 2005–2012 in Ankara with high rate of cancellations” is examined. It is aimed to discuss the reasons behind failure to establish the expected relationship between planning principles and so called urban transformation, as well as to debate the conditions and possibilities of the integration of the economic and social components of the city with the planning processes. According to the results of the study, inconsistency of the plan scales in hierarchy; conflict with urban regeneration criteria; the lack of necessary surveys, analyses and assessments to determine urban transformation area boundaries; and the proposed additional building densities that are incompatible with the zoning rights and fair distribution, are the main problems.

Keywords: Urban regeneration; regeneration legislation; urban planning; court cancellation decisions; Turkey-Ankara.

Geliş tarihi: 28.01.2020 Kabul tarihi: 25.11.2020

Online yayımlanma tarihi: 15.02.2021

İletişim: Kübra Cihangir Çamur

e-posta: ccamurster@gmail.com



TMMOB  
Şehir Plancıları Odası



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

## Giriş

Ülkemizde kentleşme sürecinin hız kazandığı ve yasal araçlarla tam yönlendirilemediği 1950'li yıllardan başlayarak planlı kentleşme sorunu gündeme gelmiştir. Devlet elindeki toprağın ekonomiye dahil edilmesine yönelik hukuki ve finansal düzenlemelerin bulunmaması kentsel rant gelirini girişimciye bırakırken, bu süreç iki yeni konut üretim ve kent toprağını dönüştürme modelinin ortaya çıkmasına neden olmuştur; düşük gelir grubunun devlet mülkiyetindeki kentsel arazilere illegal yollarla konut üretim girişimi-gecekondu- ve orta gelir grubuna, parsel ölçeğinde, legal yollarla konut üretimi girişimi olan *yap-satçılıktır* (Yırtıcı 2011). Günümüzde halen varlığını sürdüren, kentsel düzensiz ve sağlıksız yapı stoku (gecekondu) ile süreçte eskiyen ve yıpranan kentsel dokular “kentsel dönüşümün” konusunu oluşturan bileşenlerdir. Ankara, gecekondulaşma ve gecekondu apartmanlara dönüşüm sürecini ıslah imar planlarıyla deneyimleyen ilk şehirlerden olmuştur (Cihangir Çamur 1991, Şenyapılı 2004, Batuman 2013). 1980'li yıllardaki politik ve ekonomik yeniden yapılanma, Ankara'da gecekondu alanlarına yönelik af yasaları ve ıslah imar planları ile başlayan dönüşüm sürecini başlatmış; ilk deneyimler, sonraki dönemlerde dönüşümde yeni arayışlara girilmesinin önünü açmıştır. Neoliberal siyaset, kentsel dönüşümün kenti piyasalaştırarak, kullanım değeri ile değişim değeri arasındaki farkın artmasına bağlı olarak hızla artan ek değerle yeniden üretmesinin ve inşaat sektörünün nesnesi olmasının altyapısını ilk olarak 1980'li yıllarda 2000 nolu ve 3000 nolu yasalarla oluşturmuştur (Cihangir Çamur 2009). Kentsel dönüşümün hem ekonominin hem siyasetin “öncelikli” konusu olmaya başladığı 2000'li yıllarda ise dönüşüm mevzuatı da ıslah-barınma hakkı içerikli ekseninden sıyrılarak, içeriğini ve yaklaşımını kentsel alanda rant oluşturma yönünde değiştirmeye başlamıştır. Ankara'da Dikmen Vadisi Dönüşüm Projesi ile başlayan bu farklı süreç, Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi ile kendi özel yasasına sahip en uç mevzuat örneğinin ve uygulamasının deneyimlenmesine yol açmıştır. 2000'li yıllarda 5000 nolu yasalarla; 2010'lu yıllarda 6000 nolu yasalarla (Vardar 2012, Özden 2016) “rant esaslı” dönüşüm ekonominin temel büyüme unsurlarından birisi haline gelmiştir. İnşaat sektörüne odaklanmayı patlama olarak nitelendiren ve inşaat sektörünün görünmeyen yüzü üzerinden yaptığı analiz ile 1980 sonrası ve 2000 sonrası dönemlerde inşaat sektöründeki büyümenin devlet tarafından yoğun ve güçlü bir biçimde teşvik edilmesinin sadece ekonomik hedefli değil, siyasal amaçlar doğrultusunda da kullanıldığına vurgu yapan (Balaban 2011, Balaban 2012) çalışmalar ve değerlendirmeler sürecin kentsel siyaset ve ekonomiyle ilişkili boyutlarına atıfta bulunmaktadır. Kentsel mekânın üretiminde planlamada bütüncül yaklaşımdan uzaklaşıp, parçacı yaklaşımlar ile projeci süreçlere geçişin barizleştiği bu süreç, planlama camiası tarafından yıllarca kentleşmeye ve planlamaya entegrasyonunun gerekliliği savunulan bir araç olan “kentsel dönüşümün, araçtan amaca dönüştüğünün” izlendiği yıllar olmuştur.

Daha açık bir ifade ile, merkezi hükümetin bir siyasası ve kamuoyunda kabul gören bir ideoloji halinde kentsel rantın transfer edilmesinin amaçlandığı, kentsel dönüşüm projeleri uygulamaları ile kural dışılaştırma sürecinde kent planlamasının sağladığı meşruiyet yerine kentsel dönüşümün pragmatik faydasının koyulmaya çalışıldığı bu sürecin sonucunda, kentsel dönüşüm uygulamalarının kent planlamasına alternatif bir uygulama biçimi olarak ortaya çıktığına (Şahin 2006) dikkat çekilmektedir. Kapitalizm öncesine dayanan sosyal devlet anlayışında kentsel topraklarda kullanım ve mülkiyet haklarını toplum çıkarı için kullanılmasına olanak sağlayan politika ve stratejiler üretilirken, kentsel rantın paylaşımında da sınıf çatışmasının önüne geçilmiştir. 1950 sonrası ise devlet elindeki boş ve geniş arazilerde gecekondu ve sanayi alanlarına göz yumularak, arazinin el değiştirme süreci başlamıştır (Kurtuluş 2012). Kentsel toprağın mülkiyetinin el değiştirmesi ve devlet mülkiyetindeki toprağın özel mülkiyete büyük ölçekli konut projeleri ve kentsel dönüşüm uygulamaları amacıyla ayrıcalıklı haklar ve yeni finansman modelleri ile devri, arsa spekülasyonu, kamu maliyetlerinin artması, kentsel yoğunluk artışı, parselasyon sonucu kentlerin plansız gelişimi ve kullanılmayan kentsel boşlukların oluşması sorunlarını beraberinde getirmiştir (Tekeli 2009, Yırtıcı 2011). Bu nedenledir ki Günay (2005) mülkiyet tasarımı yani planlamanın imar hakları ile birlikte ele alınmasını savunmaktadır. Mekanın ancak tüm bileşenleriyle birlikte yeniden sağlıklı olarak üretilebileceğine atıf yapan bu açılımlar, kentsel dönüşüm sürecinin sadece fiziksel değişim süreçlerinin konusu olamayacağını önemle vurgulamaktadır. Kentsel dönüşüm ve/veya yenileme, literatürde üzerinde uzlaşmış olarak, çökme ve bozulmaya maruz kalan kentsel mekânın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarını kapsamlı ve bütünlük yaklaşımıyla iyileştirmeye yönelik uygulanan strateji ve eylemlerin bütünü olarak tanımlanmakta; kentin fiziksel ve toplumsal problemlerine çözüm bulmak, kentsel alanların en etkin biçimde kullanılmasına yönelik stratejileri ortaya koymak kentsel dönüşümün temel amaçları arasında yer almaktadır (Akkar Ercan 2006, Dinçer 2010, Ayhan 2013). Kentsel dönüşüm, ortaya çıkış koşullarıyla birlikte değerlendirildiğinde, yeni ekonomik ve siyasal yapılanmanın ve sermaye üretim sürecinin çok sayıda ara yüzünün yanında, çöküntü alanı olarak tanımlanan kentsel alanların görünen yüzüdür. Böyle bir değerlendirme ile kentsel dönüşüm, fiziksel dönüşümü de içermekle birlikte ekonomi-politik strateji ve eylemlerin bütünüdür.

20.07.1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Yasası ile başlayan ve “mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla alınması gereken tedbirleri içeren (madde 1); “10 yıl süre ile satışı, devri, haczi... (madde 34)” yasaklanarak gerçekleştirilmeye çalışılan ve ıslah anlayışını temsil eden yaklaşım ile mevcut gecekondu alanlarının ıslahı, tasfiyesi ve yeniden gecekondu yapımının önlenmesine ilişkin özel hükümler getirilse de, kanun gecekondu problemini ve yeni gecekondu oluşumunu çözememiştir (Karaarslan 2005).

1980'li yıllarda başlayarak, kentin kaçak yapı stokunu oluşturan gecekondu alanlarının iyileştirilmesi, sağlıklılaştırılması hedefinden, “yepyeni kentsel çevreler” üretimine ilerleyen ve günümüzde topyekûn (fiziksel, sosyal, kültürel vd.) dönüşümü öngören “kentsel dönüşüm hareketi” kent planlama paradigmalarını değiştirmeyi talep eder biçimde plancının gündemine girmiştir. Planlamanın kamu yararının yerini, gayrimenkul yatırım değerlemenin aldığı; kentin en yüksek değere sahip alanlarını hedefleyen dönüşüm mevzuatı süreç içinde önemli yapısal değişimler geçirmiştir. Bugün gelinen noktaya yaklaşık 20’şer yıllık iki alt dönemden oluşan bir sürede erişilmiştir.

### Dönüşümde İlk Yirmi Yıl: 1980’li–1990’lı Yıllar ve 2000–3000 Nolu Yasalar

Gecekondu alanlarının büyük bir hızla dönüşmesini başlatan ilk kapsamlı adım 1980’li yıllarda yürürlüğe giren 2000 ve 3000 nolu gecekondu affı yasaları ile atılmıştır.

1980’li yılların ortasında başlayarak 90’lı yıllarda rantın yüksek olduğu alanları bir çırpıda dönüştürecek olan “ıslah imar planlarının yasal altyapısı ülkenin 1980 sonrası yeniden yapılanması sürecinde 16.03.1983 tarih ve **2805 sayılı yasa** ile; bunun yerini alan 24.02.1984 yılında kabul edilen **2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler** ve 6785 Sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanun ile; ve 22.05.1986 tarihli **3290 sayılı 2981 sayılı kanunda bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bazı maddeler eklenmesi** şeklindeki bir dizi düzenleme ile sağlanmıştır. (Göksu 2017)’ye göre, 1984 yılı ikinci dönüşüm sürecinin başladığı yıllardır. O yıl, planlama yetkilerinin merkezi yönetimden yerel yönetimlere devri ile ıslah imar planları ile gecekondu sahiplerine tapu ve parsel bazında imar hakkı verilmesi gibi iki önemli yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir. 3030 ve 2981 sayılı iki temel yasanın çıkarılması, gecekondu alanlarının hızla dönüşüm sürecini tetikleyen en radikal siyasi kararlardır.

Bu yasal düzenlemelerin amacı “imar ve gecekondu mevzuatına aykırı olarak inşa edilmiş ve inşa halindeki bütün yapılar hakkında uygulanacak işlemleri düzenlemek ve bu işlemlere dair müracaat, tespit, değerlendirme, uygulama ve duyuru esaslarını ve ilgili diğer hususları belirlemektir”. Bu yasalar ile önerilen ıslah imar planlarıyla gecekondu alanlarında kat ve yapı taban alanı artışı olanaklı kılınarak, az yoğun, bahçeli gecekondu düzeninden çok katlı, donatıları ve açık alanları yetersiz yapı düzenine geçiş süreci başlatılmıştır. ıslah imar planları, gecekondu alanlarının düzenli konut alanlarına yakın olduğu yerlerde fiziksel dönüşümü tek başına “yapı” boyutunda sağlamakla birlikte, planlı kentsel alanların sahip olması gereken standartlardan ve erişilebilirlikten uzak sosyal donatılarıyla, mevcut yetersiz ulaşım altyapısını kullanmanın ötesine geçemeyen (Cihangir Çamur 1991, Cihangir Çamur 1996), dönüşümü sa-

dece fiziksel içeriğiyle ve bina yenilenmesi hedefiyle ele alan bir planlama aracı olmuştur.

3414 sayılı yasa, gecekondu alanlarına alınıp satılma ve müteahhide verilme gibi haklar getirerek, gecekondu alanlarını bir imar parseli üzerindeki taşınmaz statüsüne getirmiştir. Böylece gecekondu alanları tam bir konut stoku haline gelmiştir (Karaarslan 2005). Topografyaya uyum sağlayan tek ve iki katlı, bahçeli yapılardan oluşan organik kent dokuları, ıslah imar planları ile minimum 400 m<sup>2</sup> parsel üzerinde yasal 4 kat ve yasal olmayan ilave katlarla, minimum sosyal donatı alanları ile organik olmayan kent dokularına dönüşmüştür; 1990’lı yıllara gelindiğinde ise gecekondu alanlarının pek çoğu ıslah imar planları ile yetersiz donatı alanlarının olduğu parsel bazında yoğun apartmanlaşma sürecine girmiştir (Göksu, 2017). Gecekondu affı yasaları ve ıslah imar planları ile gecekondu alanlarının dönüşümü başlamış, daha sonra özel projeler ile kentsel alanlarda yaşanan dönüşüm süreci hızlanmıştır. Özel projeler rant aralığı yüksek alanlarda, kamu- özel sektör iş birliği ile hazırlanmıştır (Özdemir Sönmez 2006). 1984 yılında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı adı altında sosyal konut üretmek amacıyla kurulan Toplu Konut İdaresi (TOKİ), 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile gecekondu bölgelerinde dönüşüm projesi geliştirme ve uygulama yetkisine kavuşmuştur.

1980’lerin sonuna doğru ıslah imar planlarına ek olarak, yerel yönetimler tarafından kentsel dönüşüm projeleri, proje alanının fiziksel, ekonomik ve çevresel yapısının iyileştirilmesi hedefiyle uygulanmış olsa da, süreç içinde kentsel ranttan yararlanma aracı haline gelerek, dönüşümün sosyal ve ekonomik hedefleri geri planda kalmaya başlamıştır (Uzun 2006).

1990’lı yıllara gelindiğinde “kentsel yaşam çevresi kalitesi” tartışmaları ve ıslah imar planlarının uygulanmasıyla ortaya çıkan çevrelerin yetersizliklerinin görülmeye başlanmasıyla birlikte yerel yönetimler farklı dönüşüm yaklaşımları arayışına girmiştir. Bu kapsamda gecekondu alanlarının fiziksel yapısının ıslah imar planlarından farklı dönüşümünü kalite temelinde hedefleyen ilk kentsel dönüşüm projesi Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesidir (Türker-Devecigil 2005). Bu proje aynı zamanda dönüşümü geliştirme ve yeniden yapılandırma boyutunda gerçekleştirmeyi öngörerek, kent planlama aracılığıyla rant oluşturup, hak sahibi, yerel yönetim ve özel sektör iş birliği modeli üzerinden dönüşümü menkule dönüştürmesiyle de öncülük etmiştir. Süreç bu aşamadan sonra hızla bugünkü içeriğine doğru evrilecektir.

Ülke ekonomisinin inşaat odaklı sürdürülmesinde önemli payı olan kentsel dönüşüm amaçlı planların planlama ilke ve esaslarıyla büyük ölçüde çatışmalı bir ilişki içinde olduğu ve 6306 sayılı hızlı dönüşümün yasal altyapısını oluşturan yasanın da ortaya çıkmasının koşullarını hazırlayan “kentsel dönüşüm alanlarının belirlenmesi, ilanı ve uygulama projelerinin

mahkeme süreçleriyle iptallerini içeren 2005–2012 döneminin incelenmesi” araştırmanın temelini oluşturmaktadır. “Kentsel dönüşüm” planlama ve uygulama projelerinin mahkeme kararları temelinde incelenmesiyle “planlama ilke esasları ve kentsel dönüşüm” arasında kurulması beklenen ideal ilişkinin kurulmamasının nedenlerinin ortaya koyulmasıyla, kentin ekonomik ve sosyal bileşenlerinin planlama süreçleriyle bir araya gelebilme koşullarının ve olasılıklarının tartışılması hedeflenmektedir.

### Dönüşümde İkinci Yirmi Yıl: 2000’li–2010’lu Yıllar ve 5000–6000 Nolu Yasalar

İslah imar planlarını düzenleyen mevzuattan sonra ilk düzenleme, 04.03.2004 tarihli 5104 sayılı “Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu” ile gerçekleştirilmiştir. Bu yasa Ankara’nın kuzeyinde protokol yolu üzerinde yer alan gecekondu bölgesinin “Kuzey Ankara Kentsel Dönüşüm Projesi Alanı” olarak belirlenmesini ve bu sınırlar içindeki her türlü yapı, altyapı ve sosyal donatı düzenlemeleri ve kamulaştırma işlemleri ile projenin amacına uygun gerçekleştirilmesine yönelik usul ve esasları kapsayan ve “dönüşüm alanına özgü” ilk düzenleme olma özelliğini taşımaktadır. Bu kanun, plan bütünlüğünden koparılarak, bir projeye özgü çıkarılan ilk kanun olmanın yanında planlama hiyerarşisini özellikle dönüşüm planlaması alanında bozarak parçacı yaklaşımların önünü açan bir içeriğe sahiptir. Kentsel dönüşüme bütüncül bir yaklaşımdan çok fiziksel düzenleme, gelişim öngörüsüyle yaklaşan düzenleme, yasama aşamasından başlayan ve uygulamayla süren parçacı yaklaşımı ile planlamanın bütünlüğü temelinde eleştirilmektedir (Korkmaz and Balaban 2020). Kanunun bir diğer önemli özelliğini ise ilçe belediyelerinin planlama yetkilerinin bu alan özelinde Büyükşehir Belediyesi’ne devredilmesi oluşturmaktadır (Tekinbaş Babacan 2008). Kanunun bir diğer önemli özelliğini ise ilçe belediyelerinin planlama yetkilerinin bu alan özelinde Büyükşehir Belediyesi’ne devredilmesi oluşturmaktadır.

Bu yasadan kısa süre sonra 10.07.2004 tarihinde onaylanan 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” ile büyükşehir belediyelerine “imar islah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek, nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak (madde 7, b bendi)” ve “20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak (madde 7 c bendi)” yetkisi verilerek gecekondu alanlarıyla ilgili sorumlulukları sürdürülmüştür.

5.12.2004 tarih ve 25671 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5273 sayılı “Arsa Ofisi Kanunu ve Toplu Konut Kanununda Değişiklik Yapılması İle Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun” ile 1960’lı yılların planlı-programlı kalkınmaya ağırlık veren genel yaklaşımının, arsa üretim sürecine yansıyan ve kentsel arsa sunumunu piyasa koşullarının

bilinmezliğinden kurtarması hedeflenerek (Cihangir Çamur ve Sönmez, 2007), 1969 yılında 1164 sayılı “Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun” ile kurulan Arsa Ofisi, TOKİ’nin etki alanının genişletilmesine yönelik olarak TOKİ’ye devredilmiştir. Böylece TOKİ, “konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları” için arazi ve arsa sağlama, arsa stoğu ve tanzim satışı yapma, ihtiyaç sahiplerini düşük maliyetlerle konut sahibi yapmak için konut üretimine uygun olan yerlerdeki Hazine arazilerini bedelsiz olarak temin edebilme yetkisine sahip olmuştur” (TOKİ 2020).

“Yenileme”, “dönüşüm ve gelişimin” açık ifadelerini bulduğu yasal düzenlemeler ise 2005 yılının Haziran ve Temmuz aylarında kabul edilen **5366 ve 5393 sayılı yasalardır**. 16.06.2005 tarihinde onaylanan **5366 sayılı “Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun”**un amacı ve kapsamı madde 1’de “...büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin 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, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır. Bu Kanun, yukarıda belirtilen amaçlar doğrultusunda oluşturulacak olan yenileme alanlarının tespitine, teknik altyapı ve yapısal standartlarının belirlenmesine, projelerinin oluşturulmasına, uygulama, örgütlenme, yönetim, denetim, katılım ve kullanımına ilişkin usul ve esasları kapsar” şeklinde belirtilmektedir. Kanunun dönüşüm mevzuatına getirdiği değişikliklerle, kentsel dönüşüm uygulama sürecinde, kamulaştırma yetkisinin kullanım esasları bakımından düzenlemeye gidilmekte; uygulama sürecinde anlaşmanın sağlanması hususunda kamulaştırma yetkisine sahip belediyeler ve il özel idareleri karşısında hak sahiplerinin konumu güçsüzleştirilmekte; anlaşmanın sağlanamaması halinde kamulaştırma işleminin resen icrası söz konusu olmakta; taşınmazlarının kamulaştırmaya konu olmasını istemeyen malikler yönünden idare ile anlaşmaktan başka bir yol bırakılmamaktadır (Kaplan 2017).

Bundan sonra **03.07.2005 tarihinde onaylanan 5393 sayılı “Belediye Kanunu”nun 73. Maddesi ile “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ve uygulama süreci”** “Belediye, kentin gelişimine uygun olarak eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek; konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı tedbirler almak veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine konu ola-

çak alanlar, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile ilan edilir. Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında yıkılarak yeniden yapılacak münferit yapılarda ilgili resim ve harçların dörtte biri alınır. Bir yerin kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı olarak ilan edilebilmesi için; o yerin belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması ve en az elli bin metrekare (50 dönüm) olması şarttır. Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarında bulunan yapıların boşaltılması, yıkımı ve kamulaştırılmasında anlaşma yolu esastır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında bulunan mülk sahipleri tarafından açılacak davalar, mahkemelerde öncelikle görüşülür ve karara bağlanır” şeklinde tanımlanmıştır.

Bu düzenleme ile dönüşüme esas olacak yere ilişkin temel ölçütün büyüklük ile sınırlandırılması, kentsel dönüşümün “sosyal ve kültürel bütünlük ve yere özgünlük” boyutlarının ihmal edilerek, yapısal koşulları içermeyen, fiziksel ve piyasa temelli dönüşümün önünü de açmıştır.

Ancak belediyelerde ilan edilen “kentsel dönüşüm alanları”nda taşınmaz sahiplerinin mülkiyet hakkının kısıtlanması ve mülkiyet sahipleri yönünden keyfi uygulamalara yol açılması, yasa önünde eşitsizlik yarılması gibi gerekçelerle açtıkları davalar sonucu, yargılama sürecinde bu alanların mevzuata ve şehircilik ilke, esaslarına uygun bulunmayarak büyük bölümünün iptal edilmeleri, belediyelerin yeni ve daha katı düzenleme talebinde bulunmalarıyla sonuçlanmıştır. 17.06.2010 tarihinde kabul edilen **24.06.2010 tarihli 5998 sayılı “Belediye Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”** ile 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73. maddesi değiştirilmiş, belediyelerin, özellikle büyükşehir belediyelerinin kentsel dönüşüm yetkileri genişletilmiştir.

Son olarak, **afet riski altında bulunan alanların dönüştürülmesi ve riskli yapıların afetlere dayanıklı hale getirilmesi amacıyla 16.5.2012 tarih ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun** onaylanmıştır. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanunun amacı; afet riskli alanlar, riskli alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arazilerde dönüşüm yapılarak güvenli yaşam çevreleri oluşturmak olup, **yapı ölçeğinde dönüşümün yolunu açmıştır**. Bu yasa dönüşüm literatürüne üç yeni kavram getirmiştir, riskli alan, riskli yapı ve rezerv yapı. Kentsel dönüşüm uygulamalarının doğru değerlendirilmesi ve anlaşılması ancak bu kavramların net şekilde ortaya koyulması ile mümkündür (Öngören ve Çolak 2015). 6306 sayılı Kanuna göre riskli alan; “zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma sebebiyle can ve mal kaybına yol açma riski taşıyan, Bakanlık veya İdare tarafından Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının görüşü de alınarak belirlenen ve Bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan alandır”(m.2/ç). Bir yerleşim yerinin veya kent parçasının riskli olarak belirlenmesinin ön koşulu olarak can ve mal kaybı riskini birlikte bulunması koşulu aranırken, kanun riskli ilan edilmesine ilişkin uygulamalar kanunda açık ve

ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. Uygulamadaki idari usullerin net belirlenmemiş olması hak ve özgürlükler bakımından keyfi müdahale riski oluşturmaktadır (Öngören ve Çolak, 2015). Kanunda riskli yapı kavramı; “riskli alan içinde veya dışında olup ekonomik ömrünü tamamlamış olan ya da yıkılma veya ağır hasar görme riski taşıdığı ilmî ve teknik verilere dayanılarak tespit edilen yapıyı” ifade etmektedir. Rezerv yapı alanları ise “bu kanun uyarınca gerçekleştirilecek uygulamalarda yeni yerleşim alanı olarak kullanılmak üzere, TOKİ’nin veya İdarenin talebine bağlı olarak veya resen, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınarak Bakanlıkça belirlenen alanları” ifade etmektedir.

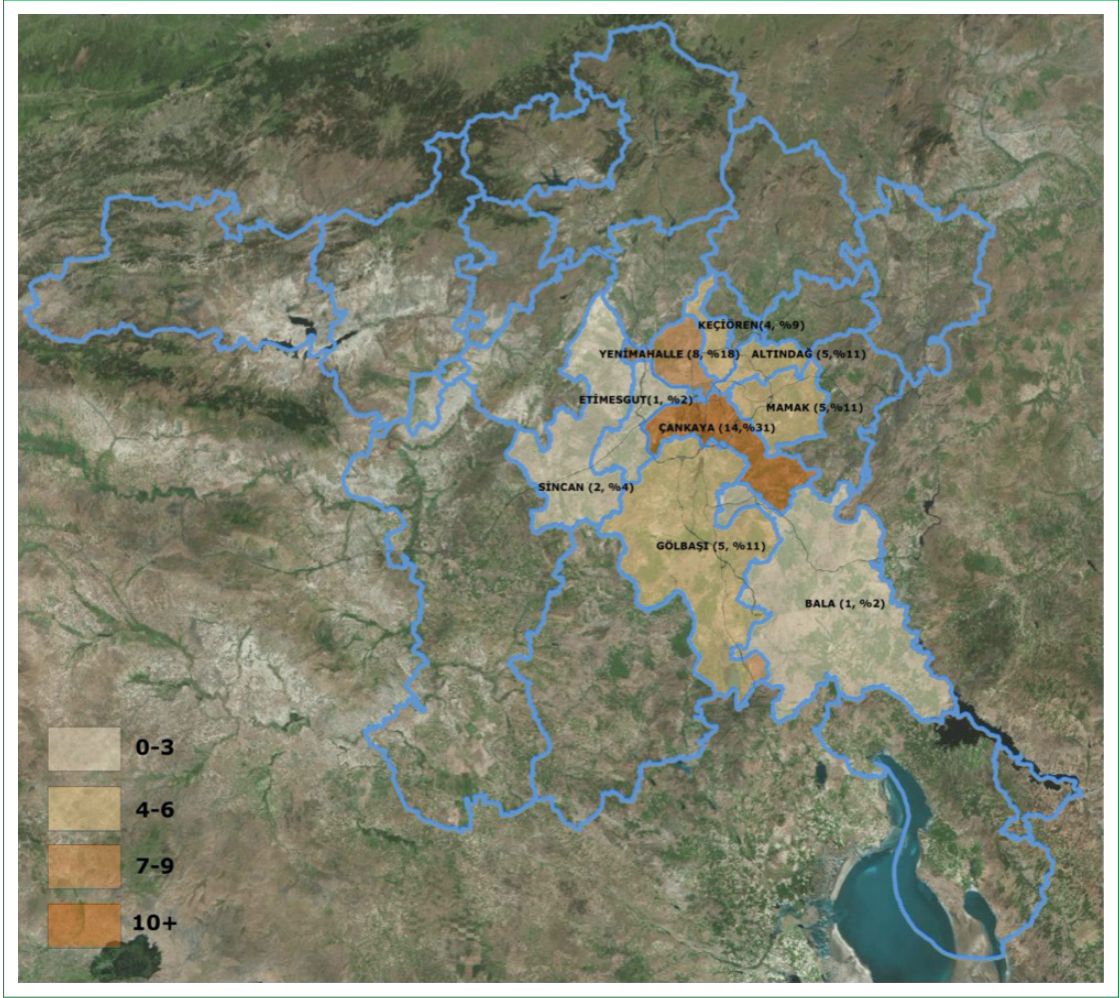
6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun, afet riskli alanlar, riskli alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arazilerde dönüşüm yapılarak güvenli yaşam çevreleri oluşturmak hedefi altında örtük olarak dönüşümde önemli bir değişiklik/kırılma hattı oluşturmuş, yapı ölçeğinde dönüşümün yolunu açmıştır. 2010–2012 yılına kadar süregelen dönüşüm alanlarıyla ilgili dava ve iptal süreçleri, mevzuatta ve uygulamada farklı bir dönemin de hazırlayıcısı olmuş, süreç dönüşümün önündeki engelleri, hukuki iptal gerekçelerini ortadan kaldırmak üzere yeniden kurgulanmıştır. 6306 sayılı yasanın içeriği ve gerekçeleri, “kentsel dönüşümün” aslında “rantsal dönüşüm” olduğunun ve sürekli yeni mevzuat ve revizyonlarıyla hem mevzuatın hem de dönüşümün yeniden yapılandırıldığına/dönüştüğünün göstergesi olarak değerlendirilebilir.

2005’te onaylanan 5393 sayılı “Belediye Kanununun 73. Maddesi” ile uygulamaya giren “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ve uygulama sürecinin” başlangıcından, dönüşümde bir fay hattı oluşturan 2012 tarihli 6306 sayılı yasaya kadar “kentsel dönüşüm, gelişim ve yenileme plan-projelerine açılan ve sonuçlanan davaların incelenmesi” çalışmanın bundan sonraki bölümünde ele alınmıştır.

## Yöntem

Ülkemizde kentsel dönüşüm mevzuatının henüz kurumsallaşmamış olması, bir dönüm noktası olarak tanımlayabileceğimiz 2005 değişiklikleri sonrasında uygulama sürecini ve dönüşümün içeriğini etkilemiştir. 2005–2012 döneminde dönüşüm ve gelişim projelerine karşı açılan davaların büyük bölümü iptal ile sonuçlanmış ve üzerinde çalışılması gereken bir sorun alanı ortaya çıkmıştır.

Bu araştırmanın kapsamını 16.06.2005 tarih ve 5366 sayılı “Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun” ve 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı “Belediye Kanunu’nun” 2005’te yürürlüğe girmesi ile başlayıp, 16.05.2012 tarih ve 6306 sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki” hızlı dönüşüm yasasının yürürlüğe girdiği yıla kadarki süreçte, planlama ilke ve esaslarına uygun üretilmediği için dava açılarak, mahkemeye taşınmış Ankara dönüşüm planları ve pro-



Şekil 1. Ankara Büyükşehir Belediyesi kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin yoğunlaştığı ilçeler (sayı, %).

jeleri oluşturmakta; yöntem, bu davaların incelenmesi, iptal edilme ve edilmeme nedenlerine göre analizlerinin yapılması ve haritalandırılması, sürecin dava sonuçları ve gerekçeleri üzerinden okunmasına dayanmaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediye sınırları içinde 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği tarih olan 2012 itibarıyla 45 adet kentsel dönüşüm plan-projesi ilan edilmiş olup, alan dağılımları incelendiğinde %30'u Gölbaşı, %19'u Çankaya, %12'si Yenimahalle ve %11'i Mamak ilçesinde yer almaktadır. Dönüşüm alanları kentin çeperlerinde ve henüz yapılaşmamış bölgelerinde büyük alanlar kaplarken; dönüşümün asıl konusu olan, mevzuata aykırı gecekondular, eskiyen kent dokusu, çöküntü alanlarında uygulanan proje sayısı ve alanı mevzuata uygun yapılaşmış alanlardaki dönüşüm plan-proje sayı ve alanlarından oldukça düşüktür. Dönüşümle ilgili bu 45 plan-projeye, planlama ilke-esaslarına ve mevzuata aykırı içeriklerinden dolayı, Ankara Bölge İdare Mahkemelerinde 2011 sonu itibarıyla açılan ve sonuçlanan 83 dava bulunmaktadır. Bu davalara konu olan dönüşüm plan-projelerinden 79'u yani %95'i "planlama ilke-esasla-

rına ve mevzuata aykırı içeriklerinden dolayı" iptal edilmiştir.

Çalışma kapsamında, mahkemeler tarafından iptal edilen dönüşüm plan ve projelerinin konumları, sayı ve alanlarının mekansal dağılım ve yığılımlarının analizi ve haritalandırılması yapılmıştır. "Rantsal dönüşümün yapı taşlarını oluşturan" dönüşüm alanlarının planlama içerikleri; planların iptal gerekçeleri ve iptalin hangi plan koşullarıyla aşıldığı karşılaştırmalı incelenerek, planlama pratiği ile mevzuat arasındaki çekişmeli sürecin boyutları ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır.

#### Ankara'da Kentsel Dönüşüm Projeleri ve Bölge İdare Mahkemesi Kararlarında Kentsel Dönüşüm

1980'li ve ağırlıklı olarak 1990'lı yıllarda, dönüşüm daha çok tek yapı ölçeğinde gerçekleşmekte, dönüşümün planlama boyutunu islah imar planları oluşturmakta, gecekonduların dönüşüm plan-projelerinde önemli bir yer tutmaktadır. Ankara'da gecekonduların mahalleleri Çankaya, Altındağ, Etimesgut, Gölbaşı, Keçiören, Mamak, Sincan ve Yenimahalle olmak üzere toplam sekiz ilçede yoğunlaşmıştır (Şekil 1). Gölbaşı,

**Tablo 1.** Ankara Büyükşehir Belediyesi kentsel dönüşüm ve yenileme projeleri

No	Belediye	Proje adı	Mah.-köy, ada-parcel	Alan/ha
1	Keçiören	Kuzey Ankara	Şenyuva	11
2	Çankaya	Çaldağ	Dikmen	320
3	Mamak	Yeni Mamak	Kayaş, Araplar, Derbent	940
4	Mamak Çankaya	50.Yıl	Siyasal	116
5	Çankaya	Lodumlu (Kamu)	Lodumlu	600
6	Çankaya Mamak	İmrahor Vadisi	Mühye,İmrahor	3560
7	Çankaya	Mühye Güneypark	Tp.820,902,903	177
8	Çankaya Gölbaşı	Yakupabdal Karataş Yaylabag	Yakupabdal Karataş	3600
9	Çankaya	Dikmen Vadisi 3	Dikmen	29
10	Çankaya	Dikmen Vadisi 4,5	Dikmen	177
11	Çankaya	Nasreddin Hoca	9014/I	7
12	Çankaya	Güzeltepe	Mühye	60
13	Altındağ Yenimahalle	Merkezi İş Alanı (MİA)	İskitler	130
14	Keçiören	Aliminyumcular	Ovacık	80.0
15	Yenimahalle Keçiören	Kasalar	Kasalar	230.0
16	Etimesgut	Göksu	Susuz	550
17	Mamak	Doğukent	Kusunlar	758
18	Çankaya	Şirindere	Karakusunlar	13
19	Altındağ	İsmetpaşa	Ulus	13
20	Gölbaşı	İncek, Taşpınar, Kızılcaşar	K.şar, T. Pınar, İncek	2235
21	Çankaya	TOBB Lodumlu	5502/I	14
22	Yenimahalle	TOBB Söğütözü	7638,9958,2096/20	43
23	Altındağ	Atıfbey-Hıdırlıktepe	Ulus	116
24	Yenimahalle	BHA-Hipodrum	Fen İşleri	20
25	Beynam	Beynam	Beynam	633
26	Çankaya	Çankaya Ahlatlıbel (Anayasa Mhk.)	Yalincak	6
27	Keçiören	Yükseltepe-Taşlitepe	Yükseltepe	108
28	Yenimahalle	Saklıkent	Karacakaya Susuz	125
29	Gölbaşı	Mevlana Kapı	Karaoğlan	300
30	Altındağ	Şükriye Mah.	Ulucanlar	19
31	Çankaya	Tanyeli Kavşağı	Konya Yolu	9
32	Çankaya	Semazen KDGPA	Karakusunlar	6
33	Gölbaşı	Güneykent	Tulumtaş	3000
34	Ankara	TCDD Güzergahı	Sincan-Mamak	5935
35	Çankaya	Dikmen Vadisi I,II	Dikmen	259
36	Çankaya	Anadolu Bulvarı	Esk. Yolu (ODTÜ)	5
37	Keçiören	Kuzey Ankara girişi	Keçiören etabı	11
38	Altındağ	Ulus TKM Yenileme A. (5366)	Ulus	210
39	Çankaya	Çukuranbar	Balgat	235
40	Gölbaşı	Bilkent	Karagedik	1669
41	Yenimahalle	Temakent	Ballıkuyumcu	2860
42	Yenimahalle	İstanbul yolu	Susuz	365
43	Yenimahalle	Tilkiler Çiftliği	Macun	25
44	Yenimahalle	Batikent	Kent merkezi	107
45	Sincan	Fatih	Ayaş yolu	220
			Toplam	29911 ha

Kaynak: ABB, 2020.

Keçiören ve Sincan ilçelerinde dönüşüm ıslah imar planları ile gerçekleştirilmiş olup, Çankaya, Altındağ, Mamak, Etimesgut ve Yenimahalle ilçelerinde ise mevcut ıslah imar planları üzerine kentsel dönüşüm projeleri uygulanmaktadır. Çankaya'da GEÇAK I-II Koza Sokak, Altındağ'da Aktaş Atilla, Mamak'da Ege ve Yenimahalle'de Şirindere Kentsel Dönüşüm Projeleri bu uygulamalara örnektir (Eke ve Uğurlar, 2004).

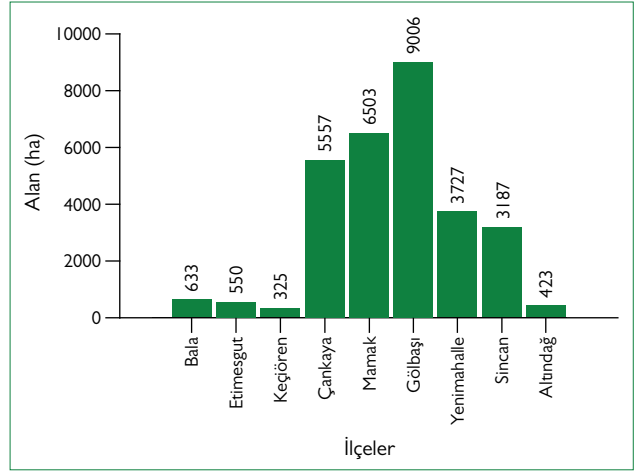
2000'li yıllara gelindiğinde kentsel dönüşüm alanlarının sayısı Ankara'da da hızla artmaya başlamıştır. Çalışmanın bu kısmında yukarıda oluşum ve gelişim süreci açıklanan "kentsel dönüşüm, gelişme ve yenilenme projeleri" ile bu projelere açılan davalar Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin uygulamaları üzerinden incelenmiştir. Kentsel dönüşüm projeleri için bir dönüm noktası oluşturan 16.06.2005 ve 03.07.2005 tarihlerinden bu çalışmanın zaman sınırını oluşturan 6306 sayılı yasaya (2012) kadar geçen sürede Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde 29911 ha. alanda 45 adet kentsel dönüşüm, gelişme ve yenileme projesi ilan edilmiştir.

Bu proje alanlarına ilişkin bilgiler ve ilçelere dağılımları aşağıda Tablo 1'de, ilçelere göre alansal dağılım Şekil 2'de gösterilmiştir.

Proje alanlarının mekansal dağılımı incelendiğinde (Şekil 2 ve 3) toplam 29911 hektarlık proje alanının 9006 ha. ile %30'luk kısmının Ankara'nın nüfus ve yapılaşma olarak en küçük ilçesi olan Gölbaşı ilçesinde yer aldığı; bunu %22 ile Mamak ve %19 ile Çankaya ilçesinin izlediği görülmektedir.

Proje sayıları temelinde bir değerlendirme yapıldığında ise ilk sırayı Çankaya ilçesinin aldığı, Çankaya'yı Yenimahalle ve Keçiören'in izlediği görülmektedir. Alan kategorisinde ilk sırada yer alan Gölbaşı ilçesi proje sayısında dördüncü sıradadır. Şekil 1'de gösterilen mekansal dağılımla birlikte yorumlandığında, fiyatlarının en yüksek olduğu Çankaya ve Gölbaşı ilçelerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Bu durum kentsel dönüşüm projelerinin mevcut yapısıyla düşük gelir gruplarından çok, yüksek gelir gruplarının talepleri doğrultusunda şekillendiğinin de bir göstergesini oluşturmakta, dönüşüm projeleri ile kentsel rant projeleri arasındaki ilişkinin sorgulanmasını gerekli kılmaktadır.

Projeler büyüklüğüne göre incelendiğinde, en büyük alana sahip projenin 5935 hektarlık TCDD güzergahı projesi ile Mamak ve Sincan arasında paylaştığı; tek başına en büyük dönüşüm ve gelişme projesinin ise 3000 hektarlık Güneykent projesi ile Gölbaşı ve 2860 hektarlık Temakent projesi ile Yenimahalle ilçelerinde yer aldığı görülmektedir. En küçük projeler ise, 5, 6, 7 ve 9 ha. ile Çankaya'da bulunmaktadır. Ankara'da mevcut durumda kentsel dönüşüm, gelişim ve yenileme projelerinin ortalama büyüklüğü 666,4 hektardır. Bu büyüklük 73. Maddenin yeni düzenlenmiş haliyle önerilen 500 hektarlık maksimum büyüklüğün üstündedir. Toplam 45 pro-



Şekil 2. Ankara Büyükşehir Belediyesi kentsel dönüşüm ve yenileme projeleri alansal dağılımı (ha).

Tablo 2. Dava sonucuna göre kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı dava sayıları

Karar	Sayı
Büyükşehir Belediye Meclisi kararının iptali	79
Davanın reddi	4

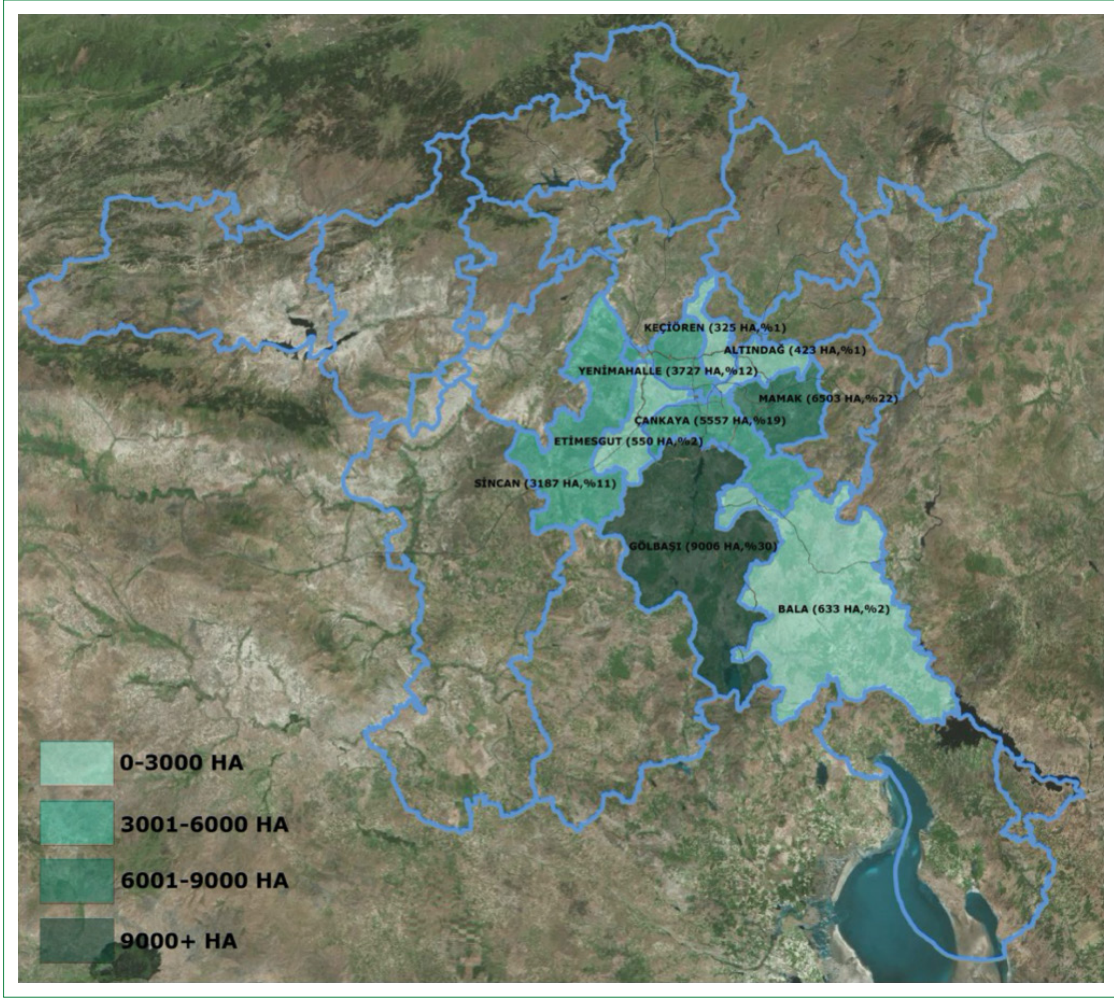
jenin 32'si 500 ha.'ın altında 13'ü ise üzerindedir. 32 projenin 12'si ise alt sınır olan 50 hektarlık büyüklük alt sınırının altında değerlere sahiptir.

Bu saptamalar, kentsel dönüşümüne ilişkin fiziksel alt ve üst büyüklük sınırların gerçeklerle örtüşmediğini göstermesi, her dönüşümün, kendi özgün koşulları bağlamında değerlendirilebilmesinin yasal ve yönetsel alt yapısının oluşturulması gerektiğini ortaya koyması itibarıyla önemlidir.

Yukarıda sayısal veriler temelinde bir değerlendirmesi yapılan 45 dönüşüm proje alanına ait Ankara Bölge İdare Mahkemeleri'nde Aralık 2010 itibarıyla açılan ve sonuçlanan 83 dava bulunmaktadır. Bu davalara konu olan dönüşüm plan-projelerinden 79'u yani %95'i "kentsel dönüşüm, gelişme ve yenileme alanlarının belirlenme ve ilan edilme koşullarının ilgili mevzuata, şehircilik ilke ve esaslarına uygun olmaması nedeniyle iptali" edilmiştir.

Açılan davaların ilçelere dağılımı incelendiğinde, iptale konu olan kentsel dönüşüm ve gelişim projesine açılan davaların en fazla Çankaya ilçesinde olduğu, bunu Yenimahalle ve Gölbaşı ilçeleri izlediği görülmektedir (Şekil 4). Gecekondu alanlarının yoğun olarak yer aldığı Altındağ ve Mamak ilçelerinde ise dava konu olan proje sayısı düşüktür. Çankaya ilçesinde açılan ve iptale konu olan dava sayısının yüksek olmasının temel nedenini bu ilçede dönüşüm alanlarına ilişkin plan kararları ve proje içe-





Şekil 3. Ankara Büyükşehir Belediyesi ilçelere göre kentsel dönüşüm ve yenileme projeleri mekânsal dağılımı.

riklerinin, ilgili mevzuata, şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararı ilkesine aykırı olmasından kaynaklanmaktadır.

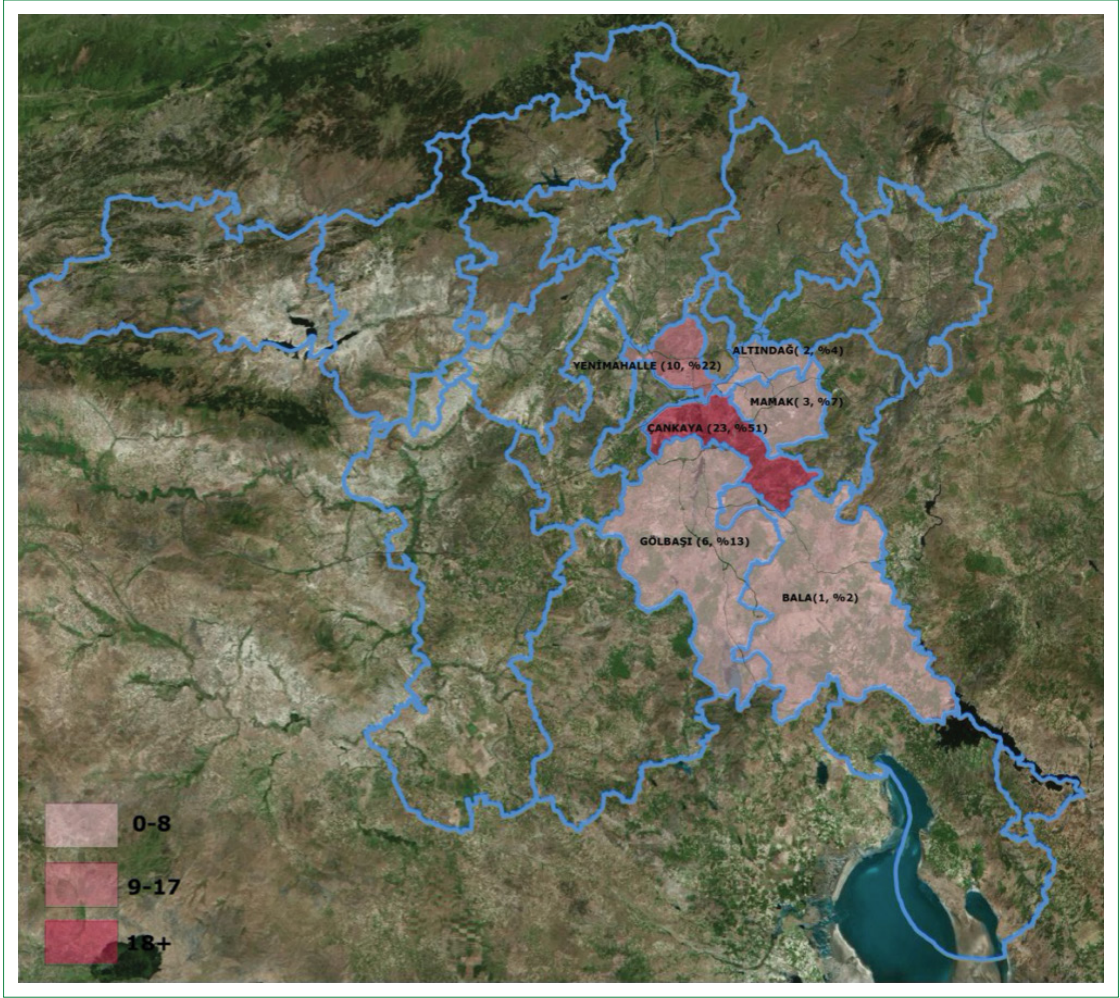
Ankara Büyükşehir Belediyesi'nden alınan bilgiye göre Büyükşehir Belediyesi bu süreçte açılan davalardan dördünü kazanmıştır. Büyükşehir Belediyesi lehine sonuçlanan davalardan birisi 50. Yıl Parkı ve Çevresi Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Projesidir. Proje alanı Ankara Hukuk Fakültesi güneydoğusu ve Kızılay kent merkezinin doğu kısmını kapsayan 116 hektarlık alanı kapsamaktadır. Proje alanı gecekondular alanı olup, dönüşüm ve gelişim projesiyle, son dönemlerde suç yuvasına dönüşen 50. Yıl Parkı'nın çevresindeki gecekondulardan arındırılması, yapılacak park ve konut alanıyla alanın yeni bir kimliğe büründürülmesi amaçlanmıştır. Dava konusu proje alanı 5393 Sayılı Belediye Yasası'nın 73. maddesinde belirtilen Kentsel Dönüşüm ve Geliştirme Proje Alanı tanımına uygun bulunarak, dava reddedilmiştir.

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanlarına ilişkin davaların dava konusu iki grupta incelenebilir. İncelenen davaların

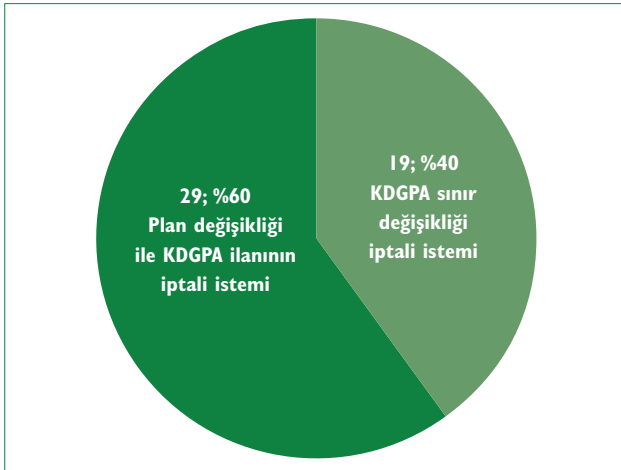
%64'ünün konusu, yürürlükteki 1/1000 ve 1/5000 imar planlarında plan değişikliği yapılarak alanın kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı kararı iptali istemi; %36'sı ise kentsel dönüşüm ve gelişim alanı sınır değişikliği kararının iptali istemidir (Şekil 5).

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanları bakımından dönüşüm alanları incelendiğinde dönüşüm proje uygulama alanlarının çoğunluğunun kentin boş alanlarında ve belediye hizmet alanlarında gerçekleştirildiği görülmektedir. Dönüşüm alanları kentin çeperinde ve yapılaşmamış bölgelerinde büyük alanlar kaplarken dönüşümün asıl konusu olan, gecekondular alanları, eskiyen kent dokusu, çöküntü alanlarında plan-proje sayısı düşüktür (Şekil 6).

Bir alanın kentsel dönüşüm alanı ilan edilebilmesi için gerekli koşullar 5393 sayılı yasanın 73. maddesinde belirtilmiş olmakla birlikte, davaların iptal ile sonuçlanmasında en önemli etken, dönüşüm alanı olarak ilan edilen alanın yasaya göre kentsel dönüşüme uygun nitelikte olmamasından kay-



Şekil 4. Kentsel dönüşüm ve gelişme projelerine açılan davaların ilçelere dağılımı (sayılarını ve %).



Şekil 5. Dava konusuna göre incelenen dava sayısı.

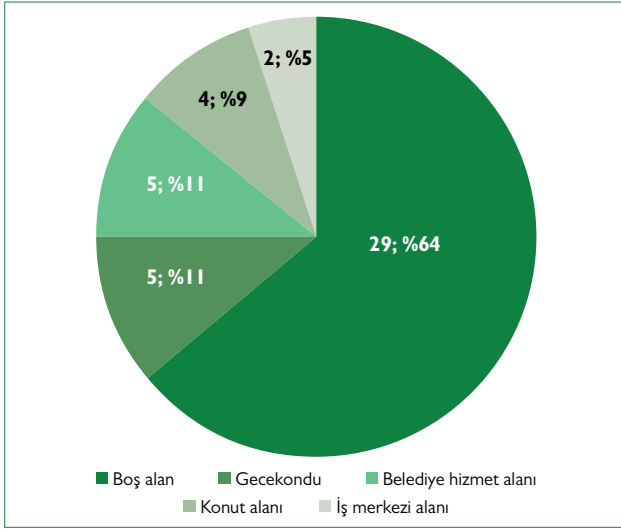
naklanmaktadır. Kentsel dönüşüm proje alanlarının büyük çoğunluğunun kentin gelişme bölgeleri olan boş alanlarında olması ve iptallerin %67'sinin nedenini dönüşüm alanı nite-

liği taşımayan alanların oluşturması, bu bilgiyi doğrulamaktadır (Şekil 7).

Diğer önemli iptal nedenlerini, kararın üst ölçekli planlama kararlarına aykırı olması (%7,16) ve plan-proje ile yoğunluk artırımına gidilerek eşit imar hakkı ilkesinin zedelenmesi (%7,15) oluşturmaktadır. Planlama bütünlüğü ve hiyerarşisinden koparılarak, inşaat odaklı yaklaşımın taleplerini yerine getirmesi için sürekli dönüştürülen dönüşüm mevzuatının uygulama ayağında ortaya çıkan sorunların, mahkeme kararları ile hukuka ve planlama ilke esaslarına uygun içeriğe yönlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

## Sonuç

Ülkemizde kentsel dönüşüm mevzuatının içeriği mekansal planlamanın sosyal, kültürel, ekonomik vd. yere bağlı olarak değişen bileşenlerden oluşan çok boyutlu yapısı ile ilişkiyi kuramamış, kurumsallaşamamış ve siyaset ile inşaat sektörünün sürdürülmesine dayalı rant üretme temelli politikalar arasında sıkışıp kalmıştır. Dönüşümde dönüm noktaları olarak tanımla-



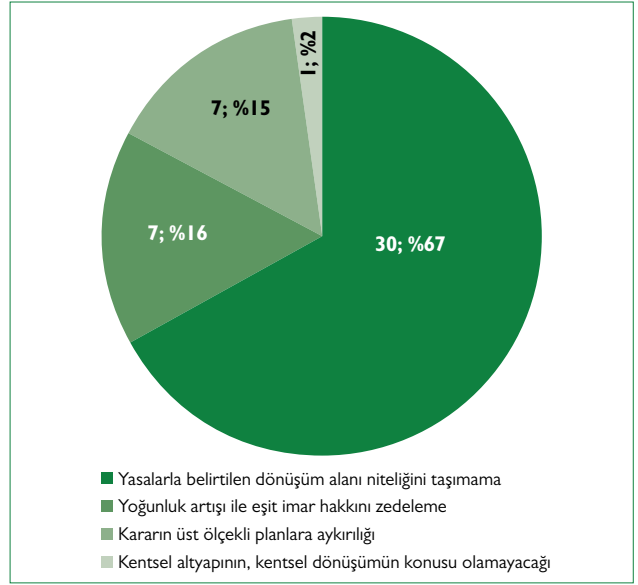
Şekil 6. Arazi kullanım durumuna göre incelenen dava sayısı.

yabileceğimiz 2005 (5366 ve 5393 sayılı yasalar) ve 2012 (6306 sayılı yasa) yıllarında yapılan mevzuat değişiklikleri dönüşüm projelerini ve uygulamayı hızlandırmış; ancak uygulama süreci fiziksel yapılaşma ve kentsel rantların transferine kilitlenerek toplumsal ve yapısal etki boyutlarında dönüşüm aşamalarına geçilememiştir. 1980'li yıllarda parsel bazında ve yetersiz donatı alanları ile gecekondu dönüşümünden (ıslah planları), 1990'lı yıllarda proje temelli kentsel ölçekli alternatif modellerle (Dikmen Vadisi, Portakal Çiçeği, Kuzey Ankara Girişi, vd.) evirilen; 2010'lu yıllarda yeniden parsel ölçeğinde dönüşüme (Ankara'da Kavaklıdere çevresi, İstanbul'da Kadıköy, vd.) yönelen içerik, dönüşüm mevzuatının sürekli yeniden yapılandırılmasını da gerekli kılmıştır 2000'li yılların ikinci yarısı “dönüşüm plan-projelerinin planlama ilke ve esaslarına aykırılığının” mahkeme süreçlerine yoğun olarak yansdığı bir dönemi işaret etmektedir (Yılmaz 2013). Meslek Odaları, kentsel alanda yaşanabilirlik ve sağlıklı çevre ile ilgili kurum-kuruluşlarca çok sayıda kentsel dönüşüm plan-projesine dava açılmış, planlama süreçleri ve içerikleri mahkemeye taşınmıştır. 2005–2012 arasındaki bu yoğun dava açma sürecinde “Ankara Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde onaylanan dönüşüm ve gelişim projelerine karşı açılan davaların” büyük bölümü ilgili Meclis Kararlarının (plan-projelerin) iptali ile sonuçlanmıştır.

**Araştırmanın bulgularına göre,** kentsel dönüşüm plan ve projelerinin iptal nedenleri sırasıyla;

- kentsel dönüşüm alanı kriterleriyle uyumsuzluk,
- planların üst ölçekli plan kararlarına aykırılığı,
- önerilen yoğunlukların imar haklarıyla uyumsuz olması ve kentsel mekanda toplum tarafından oluşturulan değer in adaletli dağılımının yapılmaması, hakçılık ve eşit imar hakkı ilkesinin zedelenmesi,
- kentsel dönüşüm alan sınırı tespitinde gerekli ve yeterli teknik-sosyo-ekonomik incelemelerin yapılmamasıdır.

Bu sorunlar, plan-projelerin “**planlama ve şehircilik ilke**



Şekil 7. İptal nedenlerine göre incelenen dava sayıları ve oranları.

**esaslarına aykırılığının temelini oluşturmuş;** planlamada bütüncül yaklaşımın ve plan hiyerarşisinin kurulmamış olması mahkemelerin normlar hiyerarşisine uygun olmayan “dönüşüm alanı sınırı, plan, plan değişikliği ve uygulama projeleri” içeriğini iptaline yol açmıştır.

Araştırma kapsamında iptali yapılan dönüşüm plan-projelerinin incelenmesinden elde edilen bulgular aşağıda tartışılmıştır:

- Dönüşüm alanları kentin çeperlerinde ve henüz yapılaşmamış boş bölgelerinde büyük alanlar kaplarken; dönüşümün asıl konusu olan, gecekondu alanları, eskiyen/yıpranan kent dokularında, çöküntü alanlarında uygulanan proje sayısı düşüktür. Bu durum kentsel dönüşümün ranta yönlendirilmiş, gerçek hedefinden uzaklaştırılmış bir araç olarak kullanıldığını göstermektedir.
- Kentsel dönüşümde önceliğin kamu yararına, toplum yararına, yerelde yaşayan hak sahiplerine ve kentsel kazanımlara verilmesi gerekirken, iptal gerekçelerinde yer bulan mülkiyet ve hak dağıtımındaki usule uygunsuzluk kaynaklı iptaller; oluşan değer transferinin ön planda tutulduğunu ortaya koymaktadır. Mevzuatta dönüşüme itirazları olanaksızlaştıran, parsel ölçeğinde yenilemeye-inşaata ivme kazandıran ve katılım süreçleri yerine cezalandırıcı içeriklerle süreci hızlandıran değişiklikler, 2005'ten 2012'ye kadar mahkemeler tarafından verilen iptal kararlarındaki mevzuat kaynaklı dayanakları zayıflatmak ve yok etmek için yapılmış müdahalelere dönüşmüştür.
- 2005–2012 arasındaki dönüşüm mevzuatı ve pratiği, ilgili taraflar ve karar vericiler arasındaki ilişkilerin kırılmasına ve uzlaşma olanaklarının zayıflamasına neden olurken, dönüşüm alanlarına ilişkin iptaller, mevzuatın daha katı biçimde yeniden yapılandırılmasına (6306 sayılı yasa) gerekçe oluşturmuştur.

2012 sonrasında yaşananlar bu çalışmanın konusunu oluşturmamakla birlikte; bugün yaşanan 2019–2020 ekonomik krizi penceresinden geçmişe bakıldığında, 2005–2012 arasındaki mahkeme iptal kararlarına ve şehircilik ilke esaslarına aykırılığı açıkça ortada olmasına rağmen, 2012 yılında daha ilke-essasız dönüşüm koşullarını dayatarak atılan adımın, inşaata dayalı ekonomik modelin sürdürülemezliğini ve dönüşümün artık tüm boyutlarıyla yeniden yapılandırılmasını gerekli kılan bir ekonomik krize de yol açtığı görülmektedir.

Bundan sonraki sürecin uzlaşma olanaklarını arayan bir çerçevede kentsel dönüşüme bütüncül yaklaşımı içeren, fiziksel bileşenler yanında toplumsal bileşenlerin de dikkate alındığı ve yere özgü dönüşüm modelleri üzerinde yükseltilecek yeni yaklaşımların benimsendiği bir süreç olması gereklilik arz etmektedir. Artık yık-yap yaklaşımı ile parsel ölçüğünde ve gayrimenkul odaklı değil, ekonomik, toplumsal, kültürel ve yerel gerekleri içeren, planlamada bütüncül yaklaşım temelli, mülkiyet ilişkilerini dikkate alan, finansman boyutunu örgütlenme-katılım olanakları ile güçlendiren projelerin geliştirilmesinin önemi açıktır. Türkiye'nin 40 yıllık yıkıp-yenileme ve parsel ölçüğü ve bina yenileme ağırlıklı "dönüşüm ve mevzuatta dönüşüm deneyiminin tüm gelişmekte olan ülkelere çıkarılan dersler" olarak sunulması da önem taşımaktadır.

## KAYNAKLAR

- ABB (2020), "Kentsel Dönüşüm Projeleri" Retrieved 10 Ekim, 2020, <https://www.ankara.bel.tr/genel-sekreter/genel-sekreter-yardimcisi1/mar-ve-sehircilik-dairesi-baskanligi/metropoliten-nazim-mar-planlama-subemudurlugu/kentsel-donusum-projeleri>.
- Akkar Ercan, M. (2006). "Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı'daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye." *Planlama* 36(2): 29-39.
- Ayhan, F. (2013). *Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Tarihsel Gelişimi Kentsel Dönüşüm Hukuku*. M. Yasin and C. Şahin. İstanbul, İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR Yayını.
- Balaban, O. (2011). "İnşaat Sektörü Neyin Lokomotif?" *Birikim* 270: 19-26.
- Balaban, O. (2012). "The Negative Effects of Construction Boom on Urban Planning and Environment in Turkey: Unraveling the Role of the Public Sector." *Habitat International* 36(1): 26-35.
- Batuman, B. (2013). "City Profile: Ankara." *Cities* 31: 578-590.
- Cihangir Çamur, K. (1991). *Improvement Plans for Ankara Metropolitan Area: Spatial Effects of Improvement Plans on City Macroform*. Bölge Planlama Ankara, ODTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü. Yüksek Lisans.
- Cihangir Çamur, K. (1996). "İslah İmar Planlarının Ankara Kent Makroformu Üzerindeki Yoğunluk Etkileri." *Planlama* 96(1): 15-19.
- Cihangir Çamur, K. ve Z. Sönmez (2007). "Bir Zamanlar Bir Arsa Ofisimiz Vardı...", *Memleket Mevzuat*, 2(23): 3-10.
- Cihangir Çamur, K. (2009). "Yeni Liberal Politikalar, Kent ve Mekan Çankaya'da (Ankara) Yapılaşmanın Çözümlemesi, 1985-2000." *MEMLEKET Siyaset Yönetim* 4(9): 87-121.
- Diñçer, İ. (2010). "Türkiye'de 1980 Sonrası Yapısal Dönüşümün Mekansal İzlerine Bir Örnek: Yenileme Alanları." *Mimarlık Dergisi* 352: 24-27.
- Eke, F. ve A. Uğurlar (2004). *Kentsel Dönüşüm Başarı mı Hata mı? DŞG 28. Kolokiyumu, Değişen Dönüşen Kent ve Bölge*, Bildiriler Kitabı, Cilt II, s. 381-400, Ankara.
- Göksu, F. (2017). *Portakal Çiçeği Vadisi ve Dikmen Vadisi Proje Deneyimi*, Kent Serisi 2, Planlama Yazıları, Kentsel Strateji Yayınları 2017, [www.kentselstrateji.com](http://www.kentselstrateji.com).
- Günay, B. (2005). "Doç. Dr. Baykan GÜNAY ile Söyleşi." *Planlama* 2005/3: 6-19.
- Kaplan, O. (2017). "5366 Sayılı Kanun Kapsamında Yenileme Alanlarında Gerçekleştirilen Kentsel Dönüşüm Süreci Üzerine Bir Deneme." *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi* 7(2): 275-304.
- Karaarslan, Ş. (2005). *Gecekondu'da Dönüşüm. Şehircilik Çalışmaları- Gazi Üniversitesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü 20. Yıl Anısı T. Çalgüner, Nobel*.
- Korkmaz, C. and O. Balaban (2020). "Sustainability of Urban Regeneration in Turkey: Assessing the Performance of the North Ankara Urban Regeneration Project." *Habitat International* 95: 102081, s.12.
- Kurtuluş, H. (2012). "Kentsel Dönüşüme Modern Kent Mitinin Çöküşü Çerçevesinden Bakmak." *Planlama* 3(4): 49-53.
- Öngören, G. ve İ. Çolak (2015). *Kentsel Dönüşüm Rehberi*. İstanbul, Öngören Hukuk Yayınları.
- Özdemir Sönmez, N. (2006). "Düzensiz Konut Alanlarında Kentsel Dönüşüm Modelleri Üzerine Bir Değerlendirme." *Planlama* 36(2): 121-129.
- Özden, P. P. (2016). *Kentsel Yenileme Yasal-Yönetimsel Boyut Planlama ve Uygulama*. Ankara, İmge.
- Şahin, S. Z. (2006). "Kentsel Dönüşümün Kentsel Planlamadan Bağımsızlaştırılması/Ayrılması Sürecinde Ankara." *Planlama* 36(2): 111-121.
- Şenyalı, T. (2004). *Baraka'dan Gecekonduya: Ankara' da Kentsel Mekanın Dönüşümü 1923 - 1960*: 372.

- Tekeli, I. (2009). Kentsel Arsa, Altyapı ve Kentsel Hizmetler. Eminönü, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekinbaş Babacan, B. (2008). Yargı Kararlarında Planlama. Ankara, TM-MOB Şehir Plancıları Odası.
- TOKİ (2020). "Arsa Üretimi." Retrieved 10 Ekim, 2020, from <https://www.toki.gov.tr/arsa-uretimi>.
- Türker-Deveciğil, P. (2005). "Urban Transformation Projects as a Model to Transform Gecekondu Areas in Turkey: The Example of Dikmen Valley - Ankara." *European Journal of Housing Policy* 5: 211-229.
- Uzun, N. (2006). "Yeni Yasal Düzenlemeler ve Kentsel Dönüşüme Etkileri." *Planlama* 36(2): 49-53.
- Vardar, N. (2012). "Evinize El Koyarlar, İtiraz Edemezsiniz." from <http://bianet.org/bianet/toplum/136547>.
- Yılmaz, N. (2013). Portakal Çiçeği Vadisi ve Dikmen Vadisi Kentsel Dönüşüm Projesi. Kentsel Dönüşüm Hukuku M. Yasin and C. Şahin. İstanbul, İstanbul Üniversitesi S.S.ONAR İdare Hukuku ve İlimleri Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.
- Yırtıcı, H. (2011). "Türkiye'de Bir Sermaye Birikim Aracı Olarak Toprak Rantı ve Kent Mekânının Dönüşümü." *Mimarlık*(362).